

A China na Nova Configuração Global

impactos políticos e econômicos



Organizadores

Rodrigo Pimentel Ferreira Leão

Eduardo Costa Pinto

Luciana Acioly



A China na Nova Configuração Global

impactos políticos e econômicos



Organizadores

Rodrigo Pimentel Ferreira Leão

Eduardo Costa Pinto

Luciana Acioly

Governo Federal

Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República

Ministro Wellington Moreira Franco



Fundação pública vinculada à Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente

Marcio Pochmann

Diretor de Desenvolvimento Institucional

Geová Parente Farias

Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais, Substituto

Marcos Antonio Macedo Cintra

Diretor de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia

Alexandre de Ávila Gomide

Diretora de Estudos e Políticas Macroeconômicas

Vanessa Petrelli Corrêa

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais

Francisco de Assis Costa

Diretor de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação, Regulação e Infraestrutura, Substituto

Carlos Eduardo Fernandez da Silveira

Diretor de Estudos e Políticas Sociais

Jorge Abrahão de Castro

Chefe de Gabinete

Fabio de Sá e Silva

Assessor-chefe de Imprensa e Comunicação

Daniel Castro

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

URL: <http://www.ipea.gov.br>

A China na Nova Configuração Global

impactos políticos e econômicos



Organizadores

Rodrigo Pimentel Ferreira Leão

Eduardo Costa Pinto

Luciana Acioly

ipea

Brasília, 2011

A China na nova configuração global : impactos políticos e econômicos / organizadores: Rodrigo Pimentel Ferreira Leão, Eduardo Costa Pinto, Luciana Acioly.- Brasília : Ipea, 2011.
352 p. : gráfs., tabs.

Inclui bibliografia.
ISBN 978-85-7811-119-9

1. Crescimento Econômico. 2. Desenvolvimento Econômico. 3. Política Econômica. 4. China. I. Leão, Rodrigo Pimentel Ferreira. II. Pinto, Eduardo Costa. III. Silva, Luciana Acioly da. IV. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

CDD 338.951

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 da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República.

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

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO7

PREFÁCIO9

INTRODUÇÃO13

CAPÍTULO 1

O EIXO SINO-AMERICANO E AS TRANSFORMAÇÕES DO SISTEMA MUNDIAL: TENSÕES E COMPLEMENTARIDADES COMERCIAIS, PRODUTIVAS E FINANCEIRAS 19

Eduardo Costa Pinto

CAPÍTULO 2

A ASCENSÃO CHINESA: IMPLICAÇÕES PARA AS ECONOMIAS DA EUROPA79

Sandra Poncet

CAPÍTULO 3

A ARTICULAÇÃO PRODUTIVA ASIÁTICA E OS EFEITOS DA EMERGÊNCIA CHINESA 115

Rodrigo Pimentel Ferreira Leão

CAPÍTULO 4

CHINA E ÍNDIA NO MUNDO EM TRANSIÇÃO: O SISTEMA SINOCÊNTRICO E OS DESAFIOS INDIANOS 165

Diego Pautasso

CAPÍTULO 5

A ASCENSÃO CHINESA E A NOVA GEOPOLÍTICA E GEOECONOMIA DAS RELAÇÕES SINO-RUSSAS 195

William Vella Nozaki

Rodrigo Pimentel Ferreira Leão

Aline Regina Alves Martins

CAPÍTULO 6

A EXPANSÃO DA CHINA PARA A ÁFRICA:

INTERESSES E ESTRATÉGIAS235

Padraig Carmody

Francis Owusu

CAPÍTULO 7

CHINA E AMÉRICA LATINA NA NOVA DIVISÃO

INTERNACIONAL DO TRABALHO269

Alexandre de Freitas Barbosa

CAPÍTULO 8

CHINA E BRASIL: OPORTUNIDADES E DESAFIOS.....307

Luciana Acioly

Eduardo Costa Pinto

Marcos Antonio Macedo Cintra

NOTAS BIOGRÁFICAS.....351

APRESENTAÇÃO

A última década do século XX foi marcada pelo fim da Guerra Fria (1947-1991), que gerou modificações importantes no sistema internacional em decorrência do aumento do poder dos Estados Unidos tanto no âmbito político como no econômico. O domínio destes só não foi total no plano econômico, àquela época, em virtude da nova emergência produtiva da Ásia – mais especificamente do Sudeste Asiático –, capitaneada no primeiro momento pelo Japão e posteriormente pela China.

Na década de 2000, esse *milagre asiático* deixou de ser fenômeno regional para se tornar realidade mundial, ultrapassando as fronteiras do espaço geográfico asiático. A China, líder dessa dinâmica, tornou-se o principal produtor e exportador mundial de manufaturas e importante mercado consumidor de máquinas e equipamentos da Europa e dos países asiáticos mais desenvolvidos, assim como de matérias-primas de países da América Latina, da África e da Ásia em desenvolvimento. Da mesma forma que a Inglaterra fez durante a Primeira Revolução Industrial, a China tem alterado a divisão internacional do trabalho e tem sido considerada a *fábrica do mundo*.

Será que a ascensão chinesa está provocando mudanças estruturais no sistema mundo? Essa questão ganhou ainda mais relevância com a crise de 2008, pois geralmente são nesses momentos de crise que se abrem possibilidades para que alguns Estados consigam subir na hierarquia do sistema mundial.

Para muitos, a manifestação da grave crise global desde 2008 tornou mais claro o conjunto de sinais da decadência relativa dos Estados Unidos, evidenciando um novo deslocamento do centro dinâmico da América (Estados Unidos) para a Ásia (China) e o reaparecimento da multacentralidade geográfica mundial. Esse quadro permitiu aos países de grande dimensão geográfica e populacional assumirem maior responsabilidade no desenvolvimento mundial, tais como o Brasil, a Índia, a Rússia e a África do Sul, além, é claro, da China, que tem sido a grande propulsora dessas transformações.

Para outros, ainda é muito cedo para afirmar a decadência dos Estados Unidos – e incorrer no mesmo erro dos analistas dos anos 1970 que decretaram o fim da hegemonia norte-americana –, dadas as fontes de poder da ordem capitalista que este país ainda detém: a moeda e as armas. Isso não significa afirmar que os Estados Unidos perderam poder relativo, sobretudo em decorrência da ascensão da China, mas sim que os Estados Unidos ainda possuem grande “estoque” de poder, apesar de sua redução no período recente.

Independentemente de uma ou outra trajetória, existem evidências claras de que a ascensão da China no sistema mundial tem provocado modificações profundas na ordem política e econômica nesse início de século XXI. A compreensão do papel da China nessa dinâmica complexa requer cada vez mais estudos e pesquisas. Neste sentido, o livro *A China na nova configuração global: impactos políticos e econômicos* busca identificar e analisar o papel destacado que esse país exerce na nova ordem internacional nesse século XXI, bem como os possíveis impactos dessa nova dinâmica para diversos países e regiões, especialmente para o Brasil.

Marcio Pochmann

Presidente do Ipea

PREFÁCIO

Foi com grande satisfação que recebi o convite para escrever um prefácio ao novo livro do Ipea sobre a China. O livro contém uma série de monografias que tratam de vários aspectos da China, de sua política externa e de suas relações com o Brasil. A realização desse conjunto de pesquisas reflete a crescente importância das relações sino-brasileiras e uma nova vocação do Ipea para o estudo de temas internacionais com impacto na realidade brasileira. O livro constitui uma contribuição relevante para melhor compreender o desenvolvimento chinês, a crescente projeção internacional da China e o novo significado da parceria estratégica entre o Brasil e a China.

No plano interno, a China, após 30 anos de rápida expansão de seu produto interno bruto (PIB), procura agora acelerar a transformação de seu modelo de crescimento em direção a um modelo assentado no consumo e na qualidade mais que no investimento e no crescimento do PIB. Essa transformação, se conduzida com êxito, dará um passo importante para consolidar a situação da China como uma potência econômica global e como um país desenvolvido. Essa modificação também fará da China um parceiro cada vez mais importante ao transformá-la no maior importador mundial e em um investidor externo cada vez mais significativo. Acompanhar os rumos dessa transição e procurar entender seus avanços e obstáculos é importante para definir a nova fase das relações sino-brasileiras e para identificar sinergias entre os planos de desenvolvimento do Brasil e da China.

O crescimento chinês, que em três décadas transformou a China na segunda potência econômica mundial, fez que o país também se projetasse em nível global e se tornasse um ator relevante em todas as grandes questões internacionais. Tal ascensão está associada à dos demais países emergentes e dos países em desenvolvimento em geral e traz consigo a perspectiva de uma transformação sem precedentes na ordem internacional, com uma grande redução do fosso que separa os países em desenvolvimento dos países desenvolvidos. O Brasil, como integrante do BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul) e de outros grupos dos quais a China faz parte, é também um importante ator nesse processo e nele vê o embrião do que o ministro das Relações Exteriores, Antonio Patriota, tem chamado de uma *multipolaridade benigna*.

Brasil e China têm como um dos princípios de sua política exterior a solidariedade com os demais países em desenvolvimento. A crescente demanda chinesa por matérias-primas e a internacionalização das empresas chinesas têm levado a China a aumentar seu comércio com a África e a América Latina e a realizar importantes investimentos nessas duas regiões.

O Brasil tem a América do Sul e a América Latina e Caribe (ALC) como prioridades de sua política exterior e mantém com a região vínculos políticos, econômico-comerciais e culturais privilegiados. A presença chinesa na ALC deve assim ser acompanhada com atenção, com vista inclusive a identificar oportunidades de promoção do desenvolvimento regional, por exemplo, na integração da infraestrutura.

No caso da África, a partir do governo do presidente Lula, a política externa brasileira passou a atuar decididamente na intensificação dos laços com o continente africano, em particular com os países lusófonos, e a buscar coadjuvar nos esforços de desenvolvimento dos países africanos. A China vem também expandindo suas relações políticas, econômicas e comerciais com a África. De novo, essa atuação chinesa nesse continente deve ser entendida e nela podemos identificar, além dos naturais elementos de competição na área comercial e de investimentos, oportunidades de cooperação trilateral.

A relação da China com a Índia e sua evolução nos próximos anos constitui capítulo importante da ascensão asiática, tanto do ponto de vista geopolítico quanto do da integração econômica e expansão das cadeias produtivas do continente. A dinâmica das relações entre a China e a Rússia, especialmente à luz das mudanças ocorridas nas últimas décadas do século XX e no início do século XXI, em que o cenário internacional passou por profundas transformações, assume caráter crescentemente estratégico. A evolução das cadeias produtivas asiáticas assume papel crescente nos fluxos de comércio mundial e poderá ter papel determinante também na inovação tecnológica nas próximas décadas. Em todas essas áreas, os autores trazem contribuições relevantes e estimulantes para a compreensão da política externa chinesa.

A relação da China com os Estados Unidos é hoje talvez a mais importante relação bilateral para os dois parceiros, em particular no atual cenário de crise nas economias desenvolvidas e de continuação do ciclo de rápido crescimento da China. O rebalanceamento econômico mundial depende de ajustes nas economias americana e chinesa, que devem ser seguidos para entender a nova configuração da geografia econômica do século XXI.

A relação da China com a Europa, embora não se revista do mesmo significado simbólico, ainda é a relação dominante em termos econômicos, por ser a União Europeia o maior parceiro comercial chinês e grande investidor na China. A crise financeira tem dado novos contornos a essa relação, tendo a China se transformado em importante credor de alguns países europeus.

Todos esses estudos criam o pano de fundo para a análise da relação sino-brasileira, que cresceu a um ritmo acelerado nos últimos dez anos, tendo-se diversificado e ganhado complexidade. O diálogo político se intensificou no plano

bilateral com frequentes visitas de chefes de Estado, encontros de alto nível e criação da Comissão Sino-Brasileira de Alto Nível de Concertação e Cooperação (Cosban), que hoje conta com 11 subcomissões e vários grupos de trabalho. O diálogo ganhou também uma crescente dimensão multilateral com a criação dos BRICS e do G-20, refletindo mudanças na ordem internacional. A fim de dar uma visão estratégica e de longo prazo a essas relações e definir objetivos de médio e longo prazo e ações concretas em cada área, os dois países adotaram em 2010 o Plano de Ação Conjunta 2010-2014.

A China tornou-se o principal parceiro comercial do Brasil em 2009 e o maior investidor em 2010, o que reflete a complementaridade das duas economias. O crescimento muito rápido do comércio, com a concentração da pauta de exportações do Brasil em poucas matérias-primas e o rápido crescimento das importações totais brasileiras da China, aliado à elevação das importações de produtos de baixo custo, deram a essa relação uma imagem de desafios e oportunidades. Tal imagem se tornou mais preocupante com a crise.

Quando de sua recente visita à China, a presidente Dilma Rousseff indicou a seus interlocutores a necessidade de dar um salto qualitativo na relação. Construindo a relação sobre a base do crescimento recente, os dois lados devem trabalhar conjuntamente para corrigir desajustes e assim garantir um crescimento acelerado da relação no futuro em bases mais equilibradas e em direção a outras áreas. Em todos os campos se deve buscar explorar as sinergias entre os planos de desenvolvimento do Brasil e da China, focalizando a cooperação em áreas de interesse comum.

Com o presente volume, o Ipea presta contribuição relevante para a análise das relações com a China, tema cada vez mais importante para a política externa brasileira. Iniciativas como essa são particularmente importantes para reduzir a brecha de conhecimento em relação à China, contribuindo para a construção de uma relação sino-brasileira realmente estratégica, que combine objetivos de longo prazo e ações concretas para equacionar problemas e promover um salto qualitativo nessa relação a partir de uma clara visão dos interesses brasileiros.

China, setembro de 2011.

Clodoaldo Hugueney
Embaixador do Brasil na China

INTRODUÇÃO

"Nada seria mais equivocado do que julgar a China segundo nossos critérios europeus."
Lorde Macartney, 1794

"Quando a China despertar, o mundo tremerá."
Napoleão Bonaparte, 1816

"Só se pode falar alto [no sistema mundial] quando se tem muito dinheiro."
Deng Xiaoping, 1992

Em 1793, o lorde Macartney e sua comitiva desembarcaram em terras chinesas, mais especificamente no porto de Cantão – único autorizado a receber estrangeiros ocidentais –, com a missão de criar um canal comercial entre Inglaterra e China, que até aquela altura nunca tinha aberto suas portas a outra nação. O imperador Qianlong refutou duramente a proposta¹ e a reação inglesa foi arrombar as portas. A derrota chinesa garantiu o domínio inglês no Sudeste Asiático ao longo do século XIX, bem como auxiliou na formação de um rancor histórico entre a China e o Ocidente durante o século XX. Alain Peyrefitte, ao refazer o caminho de Macartney em 1960, constatou que muito do que houvera sido descrito pela comitiva inglesa, há quase dois séculos, se mantivera quase intacto, afirmando, assim, que o imobilismo relativo fora a marca da China naquele longo período (PEYREFITTE, 1997).

Essa foi uma das razões que motivou, no fim dos anos 1940, o surgimento da Revolução Comunista. Segundo o líder revolucionário, Mao Tse-Tung, a modernização e a eliminação da pobreza na China somente aconteceriam mediante a ruptura do regime imperialista, responsável pelo atraso do país – em relação às principais potências capitalistas – e pela cristalização das relações sociais. Desde então, a China iniciou um processo de transição de sua condição de império imóvel para se tornar o país mais dinâmico no início do século XXI. Como relatou o próprio Peyrefitte, em meados da década de 1990, esse processo ganhou grande

1. Para Peyrefitte (1997, p. 11), "um incidente aparentemente sem importância selou o fracasso de Macartney: ele se negou a executar o *kotow* – isto é, a se prosternar, em conformidade com o protocolo da corte, encostando nove vezes a cabeça no chão, diante do imperador. [...] Não há maior ofensa aos homens do que chocar seus rituais e seus costumes, o que é sempre um sinal de desprezo. A corte Celeste escandalizou-se. O imperador abreviou a missão".

dinamismo em virtude da configuração da era Deng Xiaoping. Em outras palavras, o dragão estava despertando de sua longa hibernação e, conseqüentemente, provocando profundas transformações econômicas e políticas no sistema internacional, como previra Napoleão Bonaparte há quase 200 anos.

A ascensão chinesa tem sido impressionante! A economia cresce 10% ao ano (a.a) há mais de 30 anos, sendo hoje considerada a “fábrica do mundo”, mesmo título já dado outrora a seu algóz do século XIX. No plano da política internacional, o Estado chinês tem obtido mais poder tanto no âmbito das instituições multilaterais – Organização das Nações Unidas (ONU), Organização Mundial do Comércio (OMC), Fundo Monetário Internacional (FMI), Banco Mundial, G-20 financeiro etc. – como nas negociações bilaterais com outros países. Fica cada vez mais evidente que boa parte das transformações ocorridas no sistema econômico e político internacional neste início do século XXI – nova divisão internacional do trabalho e mudanças nas posições relativas de determinados Estados nacionais na hierarquia do sistema mundial – foi fruto da ascensão econômica e política da China e de seus desdobramentos para o resto do mundo.

No plano internacional, a China de Deng Xiaoping saiu de sua condição de grande isolamento – característico do período maoísta (1949-1976) – para restabelecer suas alianças com várias nações capitalistas, a fim de apoiar suas políticas de modernização econômica sem afetar sua estabilidade política. A progressiva retomada das relações exteriores, em um cenário de expansão de sua economia, permitiu à China adquirir relevância cada vez maior nas mudanças do comércio internacional, nas estratégias das empresas transnacionais, entre outros aspectos.

Foi nesse cenário que a China conseguiu subir vários degraus na hierarquia do sistema mundial, sendo atualmente um dos países indispensáveis na mesa de negociação dos principais conflitos econômicos e políticos do sistema internacional. Apesar disso, os Estados Unidos permaneceram com elevada concentração de poder econômico, político e militar – moeda de curso internacional (dólar), títulos do Tesouro como ativos líquidos de última instância da economia mundial, quase metade dos gastos militares do mundo, forte capacidade de influenciar as negociações dos organismos multilaterais –, embora tivesse reduzido o seu poder relativo em decorrência dos efeitos da crise internacional de 2008 e do próprio aumento de poder chinês. Recentemente, Henry Kissinger chegou a afirmar que os líderes da China e dos Estados Unidos “não têm tarefa mais importante do que implementar a verdade: que nenhum dos dois países será capaz de algum dia dominar o outro” (*apud* DIEGUEZ, 2011, p. 38).

Essa nova relação entre China e Estados Unidos, consolidada na década de 2000, provocou significativas modificações na dinâmica econômica mundial até a crise internacional de 2008. Neste sentido, os Estados Unidos exerceram o papel de “consumidor de última instância” do mundo, ao passo que a China afirmou-se

como principal produtor mundial de manufaturas intensivas em tecnologia e em mão de obra, assim como importante supridor da demanda americana, ao mesmo tempo em que se transformou em um grande mercado consumidor de máquinas e equipamentos europeus, japoneses e coreanos e de matérias-primas – petróleo, minerais, produtos agrícolas etc. – asiáticas, africanas, latino-americanas e do Leste Europeu. Os mecanismos de transmissão da dinâmica chinesa possibilitaram crescimento quase sincronizado em diversos países das várias regiões do mundo – Ásia, África, América Latina e Europa. Vale ressaltar que a ampliação das relações econômicas e políticas entre a China e diversos países/regiões vem se configurando a partir de uma totalidade do sistema internacional fortemente complexa, pois essa ampliação origina, ao mesmo tempo, oportunidades e ameaças para esses países que precisam ser mais bem compreendidas, sobretudo no que diz respeito aos efeitos sobre o Brasil.

Por esses e outros motivos, não menos importantes, é extremamente oportuno ampliar a compreensão do papel da China na nova configuração da ordem mundial no século XXI, buscando analisar os impactos econômicos e políticos de sua ascensão para determinados países (Estados Unidos, Brasil, Rússia e Índia) e regiões (Europa, Sudeste Asiático e América Latina).

Para tanto, este livro é composto de oito capítulos. O primeiro deles, *O eixo sino-americano e as transformações do sistema mundial: tensões e complementaridades comerciais, produtivas e financeiras*, escrito por Eduardo Costa Pinto, mostra os efeitos da relação entre a China e os Estados Unidos, denominada de siamesa, para a dinâmica e para as transformações do sistema mundial no início do século XXI. Após analisar os dados comerciais, industriais e financeiros bilaterais entre estes dois países, o autor argumenta que a dinâmica da economia mundial criou uma teia, não necessariamente planejada, de interesses norte-americanos e chineses muito difícil de ser desfeita e, em boa medida, responsável pelas mudanças do sistema econômico e político mundial – novos fluxos comerciais, produtivos e financeiros – que têm se acelerado após a crise internacional de 2008. Por fim, afirma que a conjuntura econômica e política internacional posterior à crise de 2008 configurou-se como ponto de bifurcação histórica em que estão abertas as possibilidades para que alguns Estados consigam subir na hierarquia do sistema mundial.

No segundo capítulo, *A ascensão chinesa: implicações para as economias da Europa*, Sandra Poncet analisa a relação estabelecida entre a China e a Europa, destacando os diversos canais dos impactos – positivos e negativos – comerciais, econômicos e sociais dessa maior aproximação. Em primeiro lugar, avaliam-se os efeitos da concorrência nos mercados de exportação entre China e União Europeia para o desempenho comercial dos países europeus, estabelecendo comparações entre a Alemanha e a França. Os dados primários sugerem que os países europeus resistiram bem à concorrência da China, já que as indústrias manufatureiras da Europa deixaram de produzir bens menos sofisticados, passando a engendrar

produtos de mais alta qualidade. Em segundo lugar, discutem-se os impactos econômico e social da internacionalização das empresas europeias na China, observando como os canais comerciais afetam o mercado de trabalho europeu e quais os principais fatores explicativos do declínio de produção na Europa.

No terceiro capítulo, *A articulação produtiva asiática e os efeitos da emergência chinesa*, Rodrigo Pimentel Ferreira Leão apresenta as características da articulação produtiva na Ásia que foi e vem sendo responsável pelo acelerado desenvolvimento econômico da região, desde os anos 1950 até o momento presente. Desenvolvimento este que pode ser dividido em duas etapas diferenciadas: a capitaneada pelo Japão – entre 1950 e meados dos anos 1990 – e a liderada pela China – pós-crise asiática de 1997 até dos dias atuais. O autor explora a diferenciação entre essas duas etapas. Primeiramente, o foco é compreender o caminho percorrido pela China para deixar de ser mais uma nação que se beneficiou da articulação produtiva asiática, tornando-se um ator protagonista dessa articulação. Posteriormente, enfatiza as modificações no comércio e no investimento direto estrangeiro (IDE) na década de 2000, período em que a China se tornou o centro dinâmico regional.

No quarto capítulo, *China e Índia no mundo em transição: o sistema sinocêntrico e os desafios indianos*, Diego Pautasso analisa a evolução e as mudanças políticas e econômicas nas relações sino-indianas (China e Índia) entre 1991 e 2011. O pano de fundo utilizado para explicar essas mudanças é a ideia de que se enfrenta, desde a década de 1970, uma transição de longa duração do sistema mundial, ao estilo Wallerstein/Arrighi, da hegemonia americana para a chinesa, isto é, estar-se-ia a caminho de um sistema sinocêntrico. A partir dessa premissa, o capítulo realiza breve histórico das relações sino-indianas para, em seguida, analisar a ascensão da China e sua aproximação com a Índia, sobretudo no plano econômico, a partir da mudança operada pelo fim da bipolaridade e da rivalidade sino-soviética.

No quinto capítulo, *A ascensão chinesa e a nova geopolítica e geoeconomia das relações sino-russas*, William Vella Nozaki, Rodrigo Pimentel Ferreira Leão e Aline Regina Alves Martins investigam as contradições e as complementaridades subjacentes à aproximação recente entre China e Rússia, levando em conta tanto as desconfianças históricas entre esses países como a reaproximação em um contexto de ascensão chinesa e de reestruturação do Estado russo. Os autores ressaltam ainda que a análise da relação sino-russa só pode ser feita à luz de suas decisões estratégicas associadas a: *i*) busca pela afirmação nacional na região eurasiática; *ii*) movimentações de aproximação e de distanciamento com os Estados Unidos; e *iii*) questões militares e energéticas.

No sexto capítulo, *A expansão da China para a África: interesses e estratégias*, Padraig Carmody e Francis Owusu investigam as estratégias geoconômicas – de comércio e de investimento – chinesas para a África,

buscando mostrar que essa região passou a ter importância central para as políticas globais de segurança energética – particularmente os combustíveis fósseis – dos Estados Unidos e, sobretudo, da China. A princípio, discute-se a aproximação e a estratégia chinesa para o continente africano realizada partir de 2000 para, em seguida, analisar os impactos econômicos dessa expansão, ressaltando os efeitos desse processo para o sistema político e para a reestruturação dos Estados africanos.

No sétimo capítulo, *China e América Latina na nova divisão internacional do trabalho*, Alexandre de Freitas Barbosa realiza um panorama das relações econômicas entre a China e os países da América Latina na década de 2000, ensejando mostrar que a ascensão chinesa – ao criar nova divisão internacional do trabalho – configurou novos dilemas estruturais para os países da região que, necessariamente, são refletidos na agenda do desenvolvimento de cada país. Neste sentido, descrevem-se as diferentes estratégias de inserção externa da China e da América Latina nos anos 1990, bem como a evolução das relações econômicas – fluxo de comércio e de capitais – entre 1998 a 2008. A após realizar uma tipologia, ao estilo histórico-estrutural, para identificar as diferentes formas de relação entre a China e os países da região, o capítulo discute os vários desafios estruturais que estão postos e que recolocam a questão do desenvolvimento nacional a partir da ótica cepalina.

Por fim, no oitavo capítulo, *China e Brasil: oportunidades e desafios*, Luciana Acioly, Eduardo Costa Pinto e Marcos Antonio Macedo Cintra apresentam os desafios que o Brasil terá de enfrentar com a ampliação de suas relações comerciais, produtivas e financeiras com a potência em ascensão chinesa. Relações estas que evoluíram aceleradamente ao longo da década de 2000 e que tendem a se aprofundar ainda mais após a crise internacional de 2008, em virtude da tentativa do governo chinês de mudar seu padrão de crescimento conforme exposto no XII Plano Quinquenal (2011-2015). O capítulo afirma que a aproximação com a China cria oportunidades de curto e de médio prazo – melhora dos termos de troca, utilização do *fundings* chinês, possíveis acordos de cooperação tecnológica etc. – para o Brasil que, se não forem bem aproveitadas, poderão representar ameaças no longo prazo, em virtude: *i*) da perda de participação das exportações brasileiras em terceiros mercados para a China; *ii*) dos efeitos da concorrência chinesa para a estrutura produtiva nacional; e *iii*) da perda do controle estratégico sobre fontes de energia (petróleo) e de recursos naturais (terras e minas).

Boa leitura!

Rodrigo Pimentel Ferreira Leão
Eduardo Costa Pinto
Luciana Acioly
Organizadores

REFERÊNCIAS

DIEGUEZ, F. Subelevação na Ásia. **Retrato do Brasil**, n. 42, p. 34-38, jan. 2011.

PEYREFITTE, A. **O império imóvel ou o choque dos mundos**. Rio de Janeiro: Casa Jorge Editorial, 1997.

O EIXO SINO-AMERICANO E AS TRANSFORMAÇÕES DO SISTEMA MUNDIAL: TENSÕES E COMPLEMENTARIDADES COMERCIAIS, PRODUTIVAS E FINANCEIRAS

Eduardo Costa Pinto*

1 INTRODUÇÃO

A primeira década do século XXI foi marcada por importantes transformações no sistema econômico e político internacional. Os atentados de 11 de Setembro de 2001 foram o marco para a mudança na conjuntura internacional da década de 2000 em relação aos anos 1990, uma vez que no plano geopolítico o governo George W. Bush ampliou o unilateralismo dos Estados Unidos, trazendo a guerra para o centro da discussão internacional – guerra no Afeganistão e no Iraque e a luta contra o terrorismo internacional –, ao mesmo tempo que adotou uma política monetária e fiscal expansionista que foi um dos elementos responsáveis pelo forte ciclo de crescimento da economia mundial entre 2003 e 2007 (taxa de 4,7% na média anual).

A nova conjuntura do sistema político e econômico global, em curso desde o início do século, não foi apenas uma decorrência da ação unilateral do Estado americano; pelo contrário, o que se verificou, ao longo da década de 2000, foi o retorno e a emergência de atores representativos nos espaços de disputa global, tais como a Rússia, a Índia e a China. O aumento recente de poder deste último país está vinculado ao seu forte dinamismo econômico que se articulou com o crescimento recente da Ásia, da África, da América Latina e da Europa. A despeito do aumento do poder relativo de alguns Estados, os Estados Unidos mantêm uma elevada concentração do poder – econômico e político –, pois possui a moeda de curso internacional – dólar –, a maior economia mundial (24,4% do produto interno bruto – PIB global em dólares correntes em 2009) e uma força militar sem precedentes históricos (42% das despesas militares do mundo são realizadas pelos americanos).

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

Nesse sentido, o sistema internacional permanece unipolar; porém essa unipolaridade parece estar caminhando para uma redução do poder relativo dos Estados Unidos frente ao aumento de poder de outros Estados, em especial a China, que tem tido crescimento acelerado do seu poder político e econômico. Nesse campo, inclusive a China passou o Japão tornando-se a segunda maior economia do mundo. A visita de Hu Jintao, presidente chinês, aos Estados Unidos, em janeiro de 2011, consolida a importância da China e dos Estados Unidos – que juntos detiveram 33% do PIB mundial, em 2009 – e evidencia que estes são dois países indispensáveis para a resolução dos principais problemas enfrentados atualmente pela economia mundial.

A ascensão em curso da China, associada ao elevado poder dos Estados Unidos, difere da organização do sistema bipolar do período da Guerra Fria (Estados Unidos e União das Repúblicas Socialistas Soviéticas – URSS),¹ pois a competição pela acumulação de poder mundial entre Estados Unidos e China vem acompanhada de tensões geopolíticas, sobretudo após a crise internacional de 2008,² e de complementaridades econômicas profundas no plano comercial, produtivo e financeiro, configurando uma relação siamesa entre estes dois países – não é para menos que o presidente Barack Obama “batizou o relacionamento China/EUA como *concorrência amistosa*” (ROSSI, 2011, p. A10, grifo nosso) –, tendo os Estados Unidos claramente maior poder nesse processo, ainda que em termos relativos, menor do que o que tinha antes da crise.

Essa relação sino-americana recente teve origem, em 1972, com a aproximação dos Estados Unidos, sob o governo Richard Nixon, com a China comunista, e foi uma decorrência da estratégia americana de isolamento da URSS. O *status* chinês de aliado americano no sistema mundial perdurou até o fim do bloco comunista; a partir de então a China passou rapidamente à condição de concorrente.

Além do fim da URSS, o episódio da Tiananmen, em junho de 1989 – forte repressão do governo chinês às manifestações contra o regime comunista – e as tensões no estreito de Taiwan acirraram as relações entre a China e os Estados Unidos. Este último inclusive adotou fortes sanções econômicas contra a China em 1989 que perduraram por toda a década de 1990. Após o apoio chinês na empreitada americana de combate ao terrorismo internacional, sobretudo no Afeganistão e

1. No sistema bipolar, os Estados Unidos e a URSS – os dois principais atores – travavam uma forte competição pela acumulação de poder – político – mundial, que não necessariamente se configurava no plano econômico devido à pouca – ou quase nenhuma – integração entre os dois blocos – capitalista e comunista. No bloco capitalista, configurou-se uma cooperação antagonista entre Estados Unidos, Japão e Alemanha que representou uma articulação entre Estados capitalistas concorrentes no plano econômico, alcançando o crescimento a uma questão de manutenção da ordem capitalista. A crise dos anos 1970 desestruturou aquele arranjo cooperativo, pois a elevação dos custos produtivos – salariais, de matérias-primas e os choques do petróleo – provocou o acirramento da concorrência entre as empresas americanas, alemãs e japonesas.

2. Na primeira semana de dezembro de 2010, a China estava simbolicamente cercada por tropas americanas, sul-coreanas e japonesas devido ao exercício militar conjunto no mar do Japão (DIEGUEZ, 2011).

Iraque, as relações entre estes dois países melhoraram de forma gradual entre 2001 e 2008. Mais recentemente, pós-crise de 2008, as tensões comerciais entre estes dois países elevaram-se em virtude dos déficits americanos com a China, em um contexto de baixo crescimento da economia americana. Para os americanos, a manutenção da desvalorização artificial da moeda chinesa tem gerado perda significativa de postos de trabalho no país.

Mesmo nesse novo contexto geopolítico de ampliação do poder americano durante os anos 1990, a China já havia alcançado condições econômicas estruturais para manter o seu crescimento econômico extraordinário. Crescimento este que criou uma complementaridade econômica – comercial, produtiva e financeira – cada vez maior com os Estados Unidos. Na verdade, o ciclo de expansão mundial do início do século XXI foi uma decorrência de novos fluxos comerciais, produtivos e financeiros que conectaram, por um lado, os Estados Unidos e, por outro, as economias do Sudoeste Asiático, especialmente a China.

Nem mesmo a crise internacional de 2008 interrompeu esse processo, que parece inclusive ter reforçado a importância do eixo sino-americano. A configuração desse novo eixo que articula a *globalização financeira americana*, por um lado, e o *milagre econômico chinês*, por outro, tem provocado mudanças significativas na divisão internacional do trabalho e, conseqüentemente, gerado alterações nas posições relativas de determinados Estados na hierarquia do sistema mundial. Sistema este que é caracterizado por países que buscam acumular poder político e riqueza na arena global, bem como pela elevada concentração do poder – econômico e político – em poucos Estados, pois, nas palavras de Nobert Elias, “quem não sobe cai”.

Diante disso, este artigo busca mostrar as relações de competitividade e complementaridade econômica – comercial, produtiva e financeira – entre a China e os Estados Unidos, bem como os impactos da configuração do eixo sino-americano para a dinâmica macroeconômica mundial, tentando apontar que as mudanças do sistema econômico e político mundial observadas na década de 2000 são uma decorrência, em boa medida, da configuração desse novo eixo geoeconômico.

Além desta introdução, descreve-se, na seção 2 deste capítulo, de forma sintética, o nascimento da relação siamesa entre os Estados Unidos e a China. Na seção 3, busca-se apresentar e analisar as relações comerciais, produtivas e financeiras entre China e Estados Unidos na década de 2000, ensejando mostrar a configuração da relação siamesa entre esses países, tendo os Estados Unidos maior poder nessa relação. Na seção 4, busca-se analisar o papel desempenhado pelo eixo geoeconômico sino-americano no processo de expansão, de crise e da dinâmica pós-crise da economia mundial na primeira década do século XXI. Por fim, na seção 5, procura-se alinhar algumas ideias a título de conclusão.

2 O NASCIMENTO DA RELAÇÃO SIAMESA ENTRE ESTADOS UNIDOS E CHINA: GLOBALIZAÇÃO FINANCEIRA AMERICANA E MILAGRE ECONÔMICO CHINÊS

Um olhar retrospectivo revela que a genealogia do nascimento da relação siamesa entre os Estados Unidos e a China remonta à década de 1970 e foi fruto da estratégia americana de retomar o poder no âmbito do sistema mundial. Na segunda metade dos anos 1960, intensificou-se o conflito político entre os blocos capitalista e socialista, ampliando ainda mais a contestação da supremacia americana no polo capitalista em virtude das reações europeias – questionamento da Aliança do Atlântico, especialmente, pela França de De Gaulle –, da questão da indo-chinesa – derrota dos Estados Unidos na guerra do Vietnã, sua primeira grande derrota militar – e do fortalecimento do bloco dos países não alinhados a partir da conferência de 1961³ (FIORI, 1997). Contudo, os Estados Unidos não ficaram indiferentes a isso; a dupla Richard Nixon e Henry Kissinger, no início da década de 1970, buscou recompor o poder americano por meio de uma nova estratégia, a “*Realpolitik* orientada pelos interesses americanos no contexto de um novo ‘equilíbrio de poder’ mundial” (FIORI, 1997, p. 112). Entre as medidas dessa nova estratégia pode-se destacar: *i*) o fim da conversibilidade do ouro – dólar (desmoronamento do sistema monetário de Bretton Woods), articulada à desvalorização da moeda americana; *ii*) o fim da guerra do Vietnã; e *iii*) o início do processo de aproximação americana com a China comunista, visando reduzir o avanço da URSS.⁴

Esse projeto foi abortado devido à divisão interna do *establishment* americano e do escândalo de *Watergate*, que resultou na renúncia de Nixon em 1974. Os presidentes posteriores, durante os anos 1970 – Gerald Ford e Jimmy Carter –, retomaram a visão wilsoniana, no plano internacional, e mantiveram a política keynesiana expansionista internamente. No entanto, a estratégia de *Realpolitik* do governo americano retornou com força no fim de 1970, quando ficou evidente para o *establishment* que era necessário adotar estratégias para recuperar a competitividade de suas

3. O bloco dos países não alinhados existe desde 1949; no entanto, é a partir da conferência de 1961 que ele ganha força. Esse bloco possuía entre seus membros vários países em desenvolvimento, como China, Índia, Iugoslávia, Israel, Cuba etc. O Brasil foi observador durante toda sua existência. Embora esse bloco fosse destinado a criar uma “terceira via” à polarização Estados Unidos – URSS, ele representou uma contestação importante aos Estados Unidos em razão de vários de seus membros serem países capitalistas e históricos aliados dos norte-americanos, mas que, à época, passaram a atuar com mais independência.

4. Um marco desse processo foi a visita do presidente americano Richard Nixon à China, em fevereiro de 1972, e a declaração de intenções ao final da visita. O “Comunicado de Xangai” expôs as visões de política externa dos dois países e suas intenções de restabelecimento diplomático conforme item 15 do comunicado: “Os dois lados expressaram a esperança de que os ganhos obtidos durante esta visita poderão abrir novas perspectivas para as relações entre estes dois países. Acredita-se que a normalização das relações entre estas duas nações não é apenas do interesse do povo chinês e do povo americano, mas também contribui para a redução da tensão na Ásia e no mundo” – “*The two sides expressed the hope that the gains achieved during this visit would open up new prospects for the relations between the two countries. They believe that the normalization of relations between the two countries is not only in the interest of the Chinese and American peoples but also contributes to the relaxation of tension in Asia and the world*” (SHANGHAI COMMUNIQUÉ, 1972, p. 4).

empresas, para recompor a supremacia da posição do dólar como reserva de valor⁵ e para reforçar a sua posição no topo hierárquico da geopolítica mundial capitalista. As medidas americanas adotadas para restaurar o seu poder na ordem econômica e política centraram-se, segundo Tavares (1997), Fiori (1997, 2008), Balanco e Pinto (2005, 2007) e Pinto (2010a, 2010b), em cinco eixos que se articulam, a saber:

1. Restauração liberal conservadora apoiada no monetarismo friedmaniano, na gestão da política macroeconômica e na visão de mundo hayekiana da competitividade individual.
2. Redisciplinamento do mundo do trabalho, realizado mediante ataques aos sindicatos.
3. Controle americano do sistema monetário-financeiro internacional por meio da estabilização do padrão dólar flexível.⁶
4. Reenquadramento americano dos seus aliados e concorrentes por meio da diplomacia do dólar forte – política Volcker –, das armas – *projeto guerra nas estrelas*, intervenções armadas na América Latina e no Oriente Médio, além do apoio ao Afeganistão – e do Acordo de Plaza (1985), sendo este último uma ofensiva comercial deliberada dos Estados Unidos aos produtos japoneses.
5. Aproximação dos Estados Unidos com a China comunista como um dos elementos da estratégia americana para contrapor o avanço da URSS. As relações diplomáticas foram restabelecidas em janeiro de 1979, na visita do vice-presidente chinês Deng Xiaoping aos Estados Unidos. Esse processo gerou uma série de acordos bilaterais no campo científico, econômico e cultural.

Para Fiori (2008) hoje fica cada vez mais evidente que este último eixo da estratégia americana, a parceria estratégica com a China, construída sob a égide da derrota dos Estados Unidos no Vietnã, foi um importante elemento que contribuiu para o fim da URSS. Com aquela derrota

5. No fim da década de 1970, mais especificamente entre 1977 e 1978, o dólar apresentava sinais evidentes de sua fragilidade como unidade de reserva de valor em escala mundial em virtude da ameaça do marco e do iene. As estratégias americanas, ao longo dos anos 1970, de déficits orçamentários mais elevados e de expansão da base monetária para garantir a expansão e a elevação da competitividade do setor manufatureiro – em associação com a expansão dos euromercados – geraram forte desvalorização do dólar e o concomitante afloramento da situação nevrálgica de questionamento da própria posição do dólar como moeda-chave internacional (OLIVEIRA, 2004; BRENNER, 2003; PINTO, 2005).

6. O sistema monetário internacional, sob o padrão dólar flexível, possibilita ao país que emite a moeda-chave – os Estados Unidos – uma autonomia completa na execução de sua política, uma vez que para ele não existe nenhum tipo de restrição externa. Neste sentido, o país emissor pode incorrer em déficits de conta-corrente de forma contínua, já que não existe a necessidade de manter sua moeda local fixa em termos nominais em relação ao preço oficial do ouro, em virtude da inteira inconvertibilidade do padrão dólar. Em outras palavras, os Estados Unidos não precisam se preocupar com os déficits em conta-corrente que geram o aumento do seu passivo externo líquido, pois este é composto por obrigações denominadas na própria moeda americana e não conversíveis em mais nada (SERRANO, 2002; MEDEIROS; SERRANO, 2001).

(...) os americanos responderam, de imediato e de forma contundente, à sua perda de posição na península da Conchinchina, bloqueando a possibilidade de uma hegemonia russa no Sudeste Asiático e, ao mesmo tempo, propondo aos chineses um retorno à velha parceria que havia começado com o tratado de 1844, em torno à defesa da política de “portas abertas”, e que havia se revigorado com a aproximação sino-americana de 1943. (FIORI, 2004, p. 91).

Além do bloqueio soviético, essa parceria estratégica, por um lado, criou uma das condições⁷ para o início do *milagre econômico chinês*:⁸ a inclusão da China ao mercado de bens e ao mercado de capitais dos Estados Unidos, que permitiu sua arrancada exportadora e o acesso chinês ao financiamento internacional americano. Por outro lado, ela permitiu a maior e mais rápida expansão do *território econômico supranacional* americano, pois potencializou significativamente “o poder do dólar e dos títulos da dívida pública do governo americano e a capacidade de multiplicação do seu capital financeiro” (FIORI, 2008, p. 67). Em outras palavras, o acesso da China ao mercado americano foi um dos importantes elementos do processo de expansão da globalização financeira conduzida pelos Estados Unidos.

A retomada da supremacia americana, nos termos utilizados por Tavares (1997), no fim da década de 1970, foi a origem do processo de liberalização financeira, integração produtiva e abertura comercial. Neste sentido, a macroestrutura socioeconômica dos “anos dourados” do capitalismo – centrada no padrão de acumulação keynesiano-fordista, no *Welfare State* e no sistema monetário internacional (padrão dólar – ouro) criado a partir dos acordos de Bretton Woods (BALANCO; PINTO, 2007; PINTO; BALANCO, 2009) – foi completamente reestruturada, abrindo espaço para a promoção de nova rota de acumulação e de poder para os capitais e o Estado americano por meio da expansão quase mundial do modelo de desregulamentação neoliberal e da ampliação da acumulação com o predomínio das finanças.

Essa nova institucionalidade foi configurada a partir da “aliança” entre o Estado americano (*Washington*), em sua busca de acumulação de poder, e os segmentos do capital estadunidense, especialmente o bancário-financeiro (*Wall Street*), em

7. Além dessa condição, Medeiros (1999) aponta outras duas condições, a saber: *i*) a ofensiva comercial ao Japão que se materializou no Acordo de Plaza em 1985, provocando profundas transformações na dinâmica macroeconômica regional do Sudeste Asiático; e *ii*) a complexa “estratégia de segurança” do governo chinês que busca a afirmação da soberania do Estado sobre o território e a população por meio do desenvolvimento econômico e da modernização da indústria. Este último componente será desenvolvido à frente.

8. “Apesar da flutuação econômica ocorrida no fim da década de 1990, por conta dos impactos da crise asiática e da reestruturação econômica das empresas estatais, e apesar da recente crise financeira global, a China tem apresentado excelentes taxas de crescimento econômico nas últimas três décadas. Desde 1978, quando começou a implementar a política de abertura e reforma, a taxa de crescimento anual do produto interno bruto (PIB) real nas três décadas seguintes foi de cerca de 11%, e a taxa de crescimento anual do PIB real *per capita* mantém-se em 10,8%. No novo século, a China mantém seu impressionante desempenho econômico, mesmo após as altas taxas de crescimento no último quarto de século” (FANG; YANG; MEIYAN, 2009, p. 98).

sua busca por riqueza. Seabrook (2001) afirma que essa dinâmica foi construída a partir do momento em que o governo americano abrandou as restrições regulatórias que dificultavam aos bancos a prática do financiamento direto.

Nesse sentido, a dinâmica dos sistemas financeiros nacional e internacional – valorização e desvalorização das ações, dos títulos de dívida privada (bônus, hipotecas, *commercial papers*, notas etc.) e pública, das *commodities*, das moedas e dos derivativos – passou a influenciar fortemente a dinâmica da macroeconomia mundial da renda e do emprego. Com isso, a rentabilidade financeira dos capitais é potencializada por um conjunto de ativos, agentes e instituições crédito-financeiras, representando um universo multifacetado inédito *vis-à-vis* os tradicionais agentes da esfera financeira. Há uma nova institucionalidade composta por corporações, governos e agentes negociadores de papéis e moedas das mais diferentes modalidades, os quais remuneram os investidores com base em riqueza previamente inexistente, acentuando, dessa maneira, o caráter especulativo em seu interior (CHESNAIS, 1996, 1997, 2001; BOYER, 1999; MCNALLY, 1999; SALAMA, 2000; BALANCO; PINTO, 2005).

O avanço mundial do padrão de acumulação financeirizado e do modelo de regulação neoliberal, que foi sistematizado no Consenso de Washington⁹ em 1989, portanto, foi o resultado do processo de retomada e do avanço do poder americano no sistema econômico e político mundial, especialmente nas décadas de 1980 e 1990. No campo econômico, um elemento importante do processo de enquadramento americano aos seus sócios e competidores econômicos foi a decisão unilateral de elevar fortemente a sua taxa de juros, em 1979 – estratégia denominada de política Volcker –, que provocou uma forte mudança de direção nos fluxos de capitais (descolamento de capitais da Europa, do Japão e, principalmente, dos países em desenvolvimento para os Estados Unidos) mesmo com as reações monetárias – elevações nas taxas de juros – dos demais países.

Esse redirecionamento dos fluxos de capitais gerou a apreciação do dólar, deixando cada vez mais distante os anos de 1977 e 1978 em que essa moeda apresentava sinais evidentes de sua fragilidade como unidade de reserva em escala mundial em decorrência da ameaça do marco alemão e do iene japonês. Com isso, o governo dos Estados Unidos deixava bem claro quem mandava na ordem mundial capitalista. Esse ato de força acabou por repercutir sobre os mais diversos espaços nacionais, atingindo diferentes instâncias “regulatórias” regionais; e

9. Em síntese, os pontos eram: *i*) a abertura comercial e financeira da economia, tanto para bens quanto para o capital estrangeiro; *ii*) a redução drástica do tamanho do Estado – o Estado mínimo –, com redefinição de suas funções na direção da adoção do que eram consideradas funções típicas do Estado: garantir a segurança aos cidadãos, o direito à propriedade e à soberania nacional; *iii*) privatizações, desregulamentação e flexibilização do câmbio; *iv*) reestruturação do sistema previdenciário; *v*) investimentos em infraestrutura básica; *vi*) fiscalização dos gastos públicos; e *vii*) políticas sociais focalizadas.

foi o responsável direto pela recessão de 1982 que fez desabar a economia norteamericana (queda de 1,9%) e também atingiu fortemente o restante do mundo (crescimento de apenas 0,7%). Com o restabelecimento da “ordem” capitalista, os Estados Unidos começaram a adotar, no plano externo, um estilo mais conciliador e, no plano econômico, uma redução gradual de sua taxa de juros. Quanto a este último item, nem mesmo essa flexibilização da política Volcker, a partir de 1982, conseguiu restabelecer as taxas de crescimento pretéritas tanto do mundo (média anual de 3,6%, entre 1980 e 1989) como de diversas regiões e países (entre 1980 e 1989, média anual de 1,9%, 3,5%, 2,5%, 2,6%, 2,3% para Alemanha, Estados Unidos, União Europeia, África Subsaariana, América Latina e Caribe, respectivamente). A exceção ocorreu na Ásia e também no Japão e na China, onde se observou crescimento médio anual, entre 1980 e 1989, de 6,5%, 4,1% e 10%, respectivamente (tabela 1).

TABELA 1
Taxas de crescimento real do PIB – 1980-2010
(Em %)

Região/país	1980-1989 ¹	1990-1999 ¹	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010 ²	2002-2008 ¹	2000-2009 ¹
Mundo	3,6	3,2	4,8	2,3	2,9	3,6	4,9	4,6	5,2	5,3	2,8	-0,6	4,8	4,6	4,1
Países desenvolvidos	3,5	2,9	4,2	1,4	1,7	1,9	3,2	2,7	3,0	2,7	0,2	-3,2	2,7	2,7	2,3
Alemanha	1,9	2,0	3,2	1,2	0,0	-0,2	1,2	0,8	3,4	2,7	1,0	-4,7	3,3	1,0	1,1
Estados Unidos	3,5	3,6	4,1	1,1	1,8	2,5	3,6	3,1	2,7	1,9	0,0	-2,6	2,6	2,5	2,2
Japão	4,1	1,2	2,9	0,2	0,3	1,4	2,7	1,9	2,0	2,4	-1,2	-5,2	2,8	1,9	1,7
União Europeia	2,5	2,6	4,0	2,1	1,4	1,6	2,7	2,2	3,5	3,2	0,8	-4,1	1,7	2,2	2,2
Países em desenvolvimento	3,8	3,3	5,8	3,8	4,8	6,2	7,5	7,3	8,2	8,7	6,0	2,5	7,1	7,3	6,1
África sub-saariana	2,6	2,5	3,6	4,9	7,4	5,0	7,2	6,3	6,4	7,0	5,5	2,6	5,0	6,4	5,9
América Latina e Caribe	2,3	3,4	4,2	0,7	0,5	2,1	6,0	4,7	5,6	5,7	4,3	-1,7	5,7	4,7	4,3
Ásia	6,5	8,0	6,7	5,8	6,9	8,2	8,7	9,5	10,4	11,4	7,7	6,9	9,4	8,7	8,0
China	10,0	9,7	8,4	8,3	9,1	10,1	10,1	11,3	12,7	14,2	9,6	9,1	10,5	10,1	9,9

Fonte: FMI (2010).
Elaboração do autor.
Notas: ¹ Em média.
² Estimativa.

No plano das relações externas, os Estados Unidos passaram a adotar um estilo mais “pluralista” pautado na criação e no reforço de instrumentos de maior coordenação entre os países capitalistas centrais por meio do fortalecimento das instituições “multilaterais” (Fundo Monetário Internacional – FMI, Banco Mundial e

Organização Mundial do Comércio – OMC)¹⁰ ou por intermédio de uma coordenação mais efetiva entre os bancos centrais do G-7 – Acordo de Plaza (1985) e do Louvre (1987). Cabe destacar que o Acordo de Plaza – desvalorização coordenada do dólar – abarcava a ofensiva comercial americana sobre o Japão, que acabou gerando, por meio de seus mecanismos de transmissão, uma política macroeconômica regional expansiva durante os anos 1980 e 1990 na Ásia.¹¹

É preciso ressaltar que o Leste Asiático já vinha apresentando forte crescimento desde a década de 1960.¹² No entanto, foi a partir dos efeitos do Acordo de Plaza de 1985 que se verificou uma dinâmica macroeconômica regional integrada e com extraordinárias taxas de crescimento asiático (de 6,5%, entre 1980 e 1989, e de 8% entre 1990 e 1999, em média anual – tabela 1). Esse dinamismo permitiu um crescimento sincronizado e em etapas entre países com estágios de desenvolvimento diferentes que foi denominado de modelo dos “gansos voadores” (PALMA, 2004; MEDEIROS, 1997).

Com a desvalorização da moeda japonesa em relação ao dólar, a partir de 1995, e com o colapso financeiro do Sudeste Asiático de 1997, o modelo de crescimento sincronizado e integrado dos “gansos voadores” se fragiliza e a China começa a emergir, cada vez mais, como o centro da dinâmica asiática, articulada aos Estados Unidos. A manutenção de sua taxa nominal de iuane em relação ao dólar e o lançamento de um programa de obras públicas e de investimento possibilitaram a aceleração da acumulação de riqueza e poder chinês na Ásia, em um contexto em que vários países da região foram fortemente afetados pela crise (MEDEIROS, 2006, 2008).

A crise asiática por si só não foi o fator da ascensão regional chinesa, mas sim uma oportunidade, pois, na verdade, a ampliação do poder econômico e político da China na região foi uma decorrência de sua estratégia de crescimento, centrada no desenvolvimento econômico e na modernização da indústria, que nasceu a partir das reformas iniciadas em 1978¹³ e que teve em Deng Xiaoping seu principal idealizador. Estas reformas foram sendo construídas de forma paulatina entre 1978 e 1989, em virtude da forte resistência do segmento maoísta do Partido Comunista Chinês

10. Claro que nessas instâncias de coordenação “supranacional” os Estados Unidos sempre tiveram maior poder de deliberação. Ver Oliveira (1998) e Lichtenstein e Baer (1987).

11. Para uma discussão mais detalhada sobre a dinâmica de crescimento na Ásia, ver capítulo 3 deste livro.

12. Esse crescimento foi fruto das políticas de reconstrução do pós-guerra e do apoio econômico dos Estados Unidos – desenvolvimento a convite –, que tinha como objetivo conter a expansão do comunismo na região.

13. A reforma iniciada pelo governo chinês em 1978 pode ser resumida da seguinte maneira: *i*) ampla reforma na utilização da terra e possibilidade de comercialização do excedente agrícola, *ii*) agressivo programa de promoção de exportações e de proteção do mercado interno, *iii*) formação de grandes empresas estatais, *iv*) reformas das empresas estatais e redefinição da relação entre o planejamento e o mercado, *v*) promoção das empresas coletivas, e *vi*) transição gradual de um sistema de preços controlados para um sistema misto de preços regulados, controlados e de mercado (MEDEIROS, 1999).

(PCC).¹⁴ Os eixos centrais dessa nova rota do modelo chinês foram: *i*) descentralização das decisões econômicas por meio da delegação de poder para as províncias e as autoridades locais; e *ii*) adoção de modelos gerenciais e tecnologias do Ocidente. Esses eixos foram sendo configurados em etapas a partir da legitimação do “princípio estratégico da abertura ao mundo exterior” e da “evolução pacífica” (MARTI, 2007; CUNHA; ACIOLY, 2009). As palavras de Deng Xiaoping, proferidas à época, deixam claras as suas propostas:

É preciso aprender a gerenciar a economia com meios econômicos. Se nós mesmos não conhecemos a metodologia avançada desse gerenciamento, devemos aprendê-la com quem a conhece, em nosso país ou no exterior. Esses métodos devem ser aplicados não apenas em operações empresariais com tecnologias e materiais recentemente importados, mas também na transformação técnica das empresas existentes. Até podermos começar em campos limitados a introdução de um programa nacional unificado de gerenciamento moderno; digamos, uma região em particular ou um determinado comércio e, a partir daí, levar a aplicação do processo a outras áreas (*apud* MARTI, 2007, p. 2-3).

A estratégia institucional adotada por Deng, e seus seguidores, para criar esse espaço de aprendizado das práticas econômicas estrangeiras fora a configuração das zonas econômicas especiais (ZEEs) – que segundo Cunha e Acioly (2009) nada mais eram do que zonas de processamento de exportações (ZPEs) só que em uma escala de operação muito superior às outras experiências asiáticas –, que representou a delegação de parte do poder de decisões econômicas da autoridade central para as autoridades locais. Em julho de 1979, o Comitê Central e o Conselho de Estado concederam a Shenzhen, Zhuhai, Shantou e Xiamen o *status* de zonas especiais que foram configuradas com o objetivo de atrair investimentos estrangeiros os quais, em contrapartida, introduziriam métodos modernos de administração e tecnologias. Capitais estes que seriam atraídos por benefícios concedidos pelo governo, tais como tarifas reduzidas, infraestrutura, menos burocracia, salários flexíveis etc. Neste sentido, as

(...) atividades econômicas das ZEE deviam basear-se em condições de mercado, ao contrário do planejamento central, e empresários estrangeiros que estivessem

14. Segundo Nonnemberg (2010), a China possui várias instâncias de poder, bem como diferentes correntes de pensamento nos vários segmentos do PCC. Instituição esta que tem em seu congresso – cerca de 2.200 delegados – o órgão-base das relações de poder na China, pois é lá que são eleitos, de cinco em cinco anos, os membros do Comitê Central. “O principal centro de poder, de onde emanam todos os demais, é o Comitê Central, atualmente com cerca de 200 membros. Acima dele, está o Bureau Político (Politburo), com 24 membros e, no topo, o Comitê Permanente do Politburo, com nove membros. O líder máximo é o secretário-geral, atualmente Hu Jintao, que é o mais alto cargo na estrutura de poder do país. Subordinada ao PCC, está a Comissão Militar Central (CMC), abaixo da qual está o Exército de Libertação do Povo (ELP). Atualmente, o presidente da CMC também é Hu Jintao, mas, em alguns momentos, esse foi o cargo máximo da China, pois foi o último posto no qual Deng Xiao Ping se aposentou, em 1989, o mesmo ocorrendo com Jiang Zemin. Finalmente, há o presidente da República – também Hu – e o Conselho de Estado, presidido pelo premier” (NONNEMBERG, 2010, p. 54-55).

nas ZEE teriam tratamento diferenciado em relação a impostos e outras questões. De um modo geral, as ZEE pretendiam implantar um sistema de gestão totalmente diferente daquele prescrito para o interior do país. (MARTI, 2007, p. 10).

O segundo momento do processo de “abertura ao mundo exterior” ocorreu com o pacote de 1984 em que foi autorizada a criação de catorze “cidades abertas” – entre as quais Xangai – que poderiam negociar novos incentivos para atrair capital estrangeiro. Cidades estas que foram denominadas de zonas de desenvolvimento econômico e tecnológico (ZDET). Além disso, o governo eliminou, em 1986, o seu monopólio do comércio exterior, possibilitando aos exportadores e importadores mais liberdade para transacionar seus bens e serviços, ao mesmo tempo que introduziu um sistema de barreiras tarifárias e não tarifárias (CUNHA; ACIOLY, 2009).

No fim da década de 1980, a política da abertura chinesa ao mundo exterior adotada por Deng e seus sucessores enfrentou forte resistência da linha marxista-leninista do PCC, em virtude do aumento das greves que reivindicavam reajustes salariais – fruto do aumento dos preços ao consumidor –, de interrupções de serviços e protestos nas províncias contra a corrupção no partido e no governo, que tiveram seu ponto maior na Tiananmen, em junho de 1989 – manifestação de estudantes chineses na Praça da Paz Celestial contra o governo e o PCC, a qual foi fortemente reprimida. Para a linha do PCC contrária à abertura, a inflação – que chegou a cerca de 20% em 1988, uma das maiores do período histórico recente chinês –, a corrupção e a compra de favores seriam fruto do processo de abertura – penetração dos valores capitalistas burgueses – e da descentralização das decisões econômicas – elevação das despesas das províncias não orçadas no plano central e que geraram aumento da emissão monetária e, por conseguinte, crescimento da inflação. Estes fatores internos, associados ao desmoronamento do Partido Comunista da União Soviética em 1991 – pós-processo de liberalização implementado por Michael Gorbachev – provocaram o fortalecimento e a tomada do poder, em 1991, da linha do PCC que pregava o reforço da disciplina partidária, a centralização do controle – planejamento central – e o fim do processo de abertura (MARTI, 2007; NOGUEIRA, 2011).

Para evitar essa nova direção do PCC e do governo chinês, Deng – que estava fora dos cargos oficiais da estrutura de governo, mas ainda exercia forte influência em vários segmentos da sociedade chinesa – travou, entre 1991 e 1992, uma ampla batalha para restabelecer suas diretrizes, bem como acelerá-las. Depois de muitos enfrentamentos, jogadas políticas e forte apoio dos líderes provinciais e do ELP, Deng conseguiu seu objetivo e costurou o *Grande Compromisso* – que, segundo o Documento Central nº 2 do Politburo de março de 1992, garantiu o processo de reformas e abertura por um período de 100 anos – entre um amplo espectro dos diversos segmentos do PCC (anciões, marxistas-leninistas, pró-abertura, líderes

locais, tecnocratas e o ELP) (MARTI, 2007; CUNHA; ACIOLY, 2009). O fio condutor dessa costura foi o compromisso econômico que ensejava tornar a China uma nação rica e poderosa na metade do século XXI. “Só se pode falar alto [no sistema mundial] quando se tem muito dinheiro” (DENG *apud* MARTI, 2007, p. 123).

A configuração do *Grande Compromisso* significou a aceleração – para os padrões do tempo histórico chinês – do “princípio estratégico da abertura ao mundo exterior” por meio da expansão das ZEEs,¹⁵ da descentralização do planejamento central e de intenso processo de reformas nas empresas estatais.¹⁶ Essa estratégia econômica e política da China, iniciada em 1978 e reforçada em 1992, gerou dois padrões de crescimento que se articulam. Por um lado, a promoção das exportações, a partir das ZEEs e, por outro, a do desenvolvimento interno, por meio da elevação dos investimentos públicos em infraestrutura e de políticas indústrias destinadas à geração de ganhos gerenciais e produtivos das empresas chinesas, em especial as estatais, que não se encontravam sob o regime das ZEEs. Essa dinâmica interna, pautada pela elevação dos investimentos em infraestrutura, foi fortemente impulsionada pelas amplas reformas do sistema de financiamento chinês.¹⁷ Para Deng, de modo amplo, a complexa estratégia de crescimento da China criada por ele e seu grupo significou

15. Segundo Cunha e Acioly (2009, p. 360), “entre 1992-1993, foram criadas mais 18 ZDETs. Ademais, instituiu-se uma nova modalidade de ZEE, a chamada Zona de Desenvolvimento de Alta Tecnologia. No começo dos anos 2000, com o programa de desenvolvimento do Oeste do país, foram sendo criadas ZEEs no interior ocidental. Assim por volta de 2003, o país contava com pouco mais de 100 ZEEs reconhecidas pelo governo”.

16. Ao longo da década de 1990, a China adotou uma política industrial de escolha dos grupos estatais mais estratégicos ao estilo coreano. Neste sentido, o governo selecionou “120 grupos empresariais para formar um *national team* em setores de importância estratégica em uma direção explicitamente inspirada nos Chaebol coreanos voltada ao enfrentamento das grandes empresas multinacionais nos mercados chineses e mundiais”. Em sua política de “manter as grandes empresas públicas e deixar escapar as menores” a estratégia era diversificar simultaneamente as exportações por meio de política tecnológica, de investimentos e da modernização da infraestrutura, de forma a integrar populações e territórios do interior. Diversos centros de tecnologia foram desenvolvidos. Foram estabelecidas dezenas de ZDET – como as em Dalian, Tiajin, Fuzhou, Pequim, Xangai – especialmente concebidas para formarem polos de crescimento voltados para a economia como um todo. Estas zonas passaram a receber massivos investimentos do governo em infraestrutura e muitas criaram parques industriais em alta tecnologia” (MEDEIROS, 2006, p. 386).

17. Até 1985, os bancos da China eram caixas das finanças do governo geridos pelo Banco do Povo – subordinado ao Ministério das Finanças (MOF) –, que exercia ao mesmo tempo as funções de banco central, comercial e de desenvolvimento, além de atuar na gestão da taxa de câmbio, dos juros e das reservas internacionais. Com o avanço das reformas do sistema financeiro, em 1985, parte das atividades do Banco do Povo foi distribuída entre quatro bancos estatais, a saber: Agricultural Bank of China (ABC), Bank of China (BOC), China Construction Bank (CCB) e Industrial and Commercial Bank of China (ICBC). Mais à frente, em 1993, foram criados: *i*) três *policy banks* (bancos de desenvolvimento): Agricultural Development Bank of China, China Development Bank e Export-Import Bank of China, que tinham como função o financiamento de projetos autorizados pela Comissão Nacional de Reforma e Desenvolvimento; *ii*) doze bancos comerciais de capital misto e 112 *city commercial banks*; e *iii*) ampliação de cooperativas de crédito e de instituições financeiras não bancárias (CINTRA, 2009). Para Cintra (2009, p. 145), mesmo após as reformas o sistema financeiro chinês “permaneceu dominado pelos bancos (os quatro bancos comerciais, os 12 *joint stock commercial banks*, os 111 *city commercial banks* e os três bancos criados para fornecer crédito a setores específicos) e mantidos sob controle dos diversos níveis da administração pública – central, provincial e local. O avanço das reformas caminhou no sentido de melhorar a competitividade, mas preservar o controle estatal do núcleo central do sistema, qual seja, os quatro bancos comerciais, que detinham a maioria dos ativos bancários e extensas redes de agências e os três *policy banks*, diretamente envolvidos com a execução de políticas públicas. Esse sistema bancário, amplamente regulamentado, gerenciava a poupança das famílias e das empresas e fornecia grande parte do *funding* para as corporações – públicas e privadas –, desempenhando papel crucial no processo de desenvolvimento do país”. Para uma análise e descrição mais detalhada da reorganização do sistema financeiro chinês, ver Cintra (2009).

(...) uma série de novas políticas, notadamente a política da reforma e a política da abertura, tanto interna como externa. Marcamos uma nova linha mestra que iria mudar o foco de nosso trabalho para a construção econômica, derrubando todos os obstáculos e devotando todas as nossas energias ao avanço da modernização socialista [ao estilo chinês, que significa qualquer coisa que aumentasse a riqueza e o padrão de vida da população]. Para alcançar a modernização, implementar a reforma e fazer a abertura política, precisamos, internamente, de estabilidade política e unidade e, externamente, de um ambiente internacional pacífico. Com isto em mente, firmamos uma política externa que, em essência, cifra-se na oposição ao hegemonismo e na preservação da paz mundial (DENG *apud* MARTI, 2007, p. 273).

Além da China e do Sudeste Asiático, o outro polo da dinâmica do crescimento mundial na década de 1990 foi a economia americana – crescimento de 3,6% em médias anuais entre 1990 e 1999. No plano externo, o fim da URSS em 1989 – para além de todos os seus outros impactos econômicos, sociais e políticos – foi um dos elementos importantes para se compreender o crescimento econômico dos Estados Unidos, pois isso gerou a ampliação do seu *território econômico supranacional* em virtude do segundo estágio do processo de expansão territorial da globalização para regiões que até então estavam excluídas do processo de liberalização financeira, de integração produtiva e de abertura comercial, notadamente o Leste Europeu e a América Latina.

No plano interno, o crescimento do produto e emprego dos anos 1990 nos Estados Unidos foi impulsionado pela revolução da informática do Vale do Silício, que teve profundo impacto na reestruturação industrial,¹⁸ e pela expansão do processo de financeirização (*finance led growth*), uma vez que as ações e os títulos transformaram-se em um fundamento decisivo para a promoção do consumo e para o incremento do investimento, dado o efeito renda e riqueza desses ativos financeiros. Nessa situação, as bolsas de valores tornaram-se mecanismo essencial de alocação do capital e de controle da gestão das firmas. Vale ressaltar que esse mecanismo de alocação esteve sob forte influência das políticas monetárias praticadas pelo Federal Reserve (Fed)¹⁹ e pelo padrão monetário internacional (dólar flexível) (BOYER, 1999; BRENNER, 2003; CHESNAIS, 2001).

18. Embora a liderança do processo de crescimento dos Estados Unidos no período tenha sido decorrência da expansão do mercado financeiro, não se pode ignorar que parte desse crescimento tinha uma base real na forma de ganhos de produtividade oriundos das comunicações.

19. No início da década de 1990, o Fed reduziu a taxa de juros básica, para combater o pequeno crescimento de 1991, gerando aumento na liquidez. Parte dessa liquidez, em um contexto de ampliação da desregulamentação financeira implementada pelo próprio Fed, foi direcionada para mercado acionário. Em um segundo momento, entre 1995 e 1998, o mercado de ações, sobretudo o das empresas ligadas à nova economia, foi impulsionado, internamente, pelo regime de crédito fácil e, externamente, pela criação de um diferencial positivo entre os juros nominais americano, e europeu e japonês (valorização do dólar – Acordo de Plaza invertido), que provocou uma significativa entrada de capitais externos nos Estados Unidos, sendo que parte desse fluxo foi direcionado para o mercado de capitais. “Estes fluxos de capital externo aumentaram ainda mais a ‘exuberância irracional’ do mercado e a valorização das ações gerando uma verdadeira bolha especulativa, onde os preços das ações cresciam a níveis recordes” (SERRANO, 2004, p. 209-210).

O novo contexto geopolítico e geoeconômico mundial dos anos 1990 – caracterizado pelo fim da Guerra Fria, pelo reenquadramento americano dos seus aliados e concorrentes e pela segunda etapa do processo de globalização – foi marcado pela ampliação do poder americano no plano político – ressurgimento do seu *projeto de império mundial*²⁰ – e econômico a partir da expansão do seu território econômico supranacional, ampliando também as relações econômicas (fluxos comerciais e financeiros) com a China em virtude do processo de integração comercial, produtiva e financeira (incluindo a praça financeira de Hong Kong que volta ao controle da China em 1997).

Pelo lado da trajetória das relações políticas bilaterais entre China e Estados Unidos, verificou-se um movimento diferente do econômico, ao longo da década de 1990, pois aquele período fora marcado pelo aumento das tensões entre estes dois países a partir do episódio da Tiananmen, em junho de 1989, que gerou sanções econômicas contra a China que perduraram até 1999. Além disso, outros episódios foram marcantes para aumentar o conflito político, tais como a não assinatura do presidente Clinton do acordo que empenharia o apoio dos Estados Unidos ao ingresso da China na OMC, o aumento das vendas de armas para Taiwan – província rebelde na concepção do governo chinês –, o bombardeio por engano da Embaixada da China em Belgrado, Sérvia, em 7 de maio de 1999, durante os ataques aéreos da Organização do Tratado do Atlântico Norte (Otan) e a colisão de uma aeronave espia dos Estados Unidos com um caça chinês sobre o mar do sul da China, em abril de 2001 (LEÃO, 2009; ZUGUI, 2010).

O aumento das tensões entre Estados Unidos e China no plano político, ao longo da década de 1990, não impediram o avanço econômico da China, já que ela tinha alcançado as condições econômicas estruturais²¹ para manter o seu crescimento econômico extraordinário, alavancado ainda mais com a estratégia interna do *Grande Compromisso*, em 1992, que ensejava o enfrentamento sequencial dos estrangulamentos da economia, combinando de forma distinta os mecanismos de planejamento e do mercado por meio da descentralização do planejamento central, da concentração das empresas estatais e da ampliação da concorrência (MEDEIROS, 1999; FIORI, 2008).

20. No âmbito do sistema político internacional, os Estados Unidos, a partir de 1991, buscaram construir um império mundial liberal-cosmopolita, retomando a construção do projeto imperial. Henry Kissinger (*apud* FIORI, 2004, p. 94) afirmou que “os Estados Unidos enfrentaram, em 1991, pela terceira vez na sua história [1918 e 1945], o desafio de redesenhar o mundo à sua imagem e semelhança (...)”.

21. Entre as condições estruturais internas destacam-se: *i)* elevado *funding* com um sistema bancário amplamente regulamentado que direcionou esse recurso para os investimentos considerados cruciais no processo de desenvolvimento; *ii)* elevados superávits no balanço de pagamentos que possibilitaram ao mesmo tempo o acúmulo de reservas em moeda estrangeira e a gestão da política cambial que busca promover as exportações e controlar as importações; e *iii)* elevação da produtividade do trabalho e dos fatores de produção – economias de escala e de escopo ao mesmo tempo –, notadamente nos segmentos intensivos em tecnologia, na década de 2000, e também nos intensivos em trabalho, especialmente nos anos 1990.

Os atentados de 11 de Setembro de 2001 significaram uma nova reaproximação das relações políticas entre a China e os Estados Unidos, ao longo da década de 2000, que perdurou até a crise internacional de 2008. Esta reaproximação foi possível com o apoio chinês na empreitada americana de combate ao terrorismo internacional, sobretudo no Afeganistão e Iraque, e com a assinatura do presidente George W. Bush do acordo de apoio americano ao ingresso da China na OMC. Após a crise internacional de 2008, contudo, essa aproximação política passou a enfrentar sérias conturbações, devido à elevação das tensões comerciais – “guerra cambial” e elevados déficits americanos com a China –, em um contexto em que a economia americana apresenta baixo crescimento do produto e elevado desemprego.

No plano das relações econômicas entre China e Estados Unidos, verificou-se que os fluxos comerciais e financeiros durante a década de 2000 aproximaram ainda mais as economias desses dois países devido à maior integração produtiva em curso. Parece que a crise internacional de 2008 acelerou o processo de integração econômica entre esses dois países, reforçando a importância do eixo sino-americano em suas complementaridades econômicas – comercial, produtiva e financeira. Por um lado, a crise internacional também provocou o aumento da competição entre os Estados Unidos e a China pela acumulação de poder mundial.

3 AS DIMENSÕES COMERCIAIS, PRODUTIVAS E FINANCEIRAS DO EIXO SINO-AMERICANO NO INÍCIO DO SÉCULO XXI

A dinâmica de acumulação de riqueza e poder no âmbito mundial, ao longo da década de 1990, configurou uma relação siamesa no âmbito econômico – comercial, produtivo e financeiro – entre a economia americana e a chinesa. Vejamos agora de forma mais detalhada as relações de complementaridade e de competição entre China e Estados Unidos no plano comercial, produtivo e financeiro, bem como como estas dimensões se articulam.

3.1 O comércio: “a ponta do iceberg”

No plano comercial, a relação sino-americana ao longo da década de 2000 foi marcada pelo *i*) aumento da corrente de comércio (exportações + importações) – acima da corrente mundial; pela *ii*) elevação do déficit comercial americano com a China; pela *iii*) aumento das exportações de produtos de baixo valor agregado dos Estados Unidos para a China, especialmente as de produtos não industriais; e pela *iv*) expansão explosiva da participação de produtos de maior valor agregado das exportações chinesas para os Estados Unidos. Na verdade, essas mudanças foram o reflexo do processo de ampliação da integração comercial nos anos 2000, que conectou novos fluxos centrados no impressionante crescimento das exportações e importações chinesa e americana.

Assim como nas últimas duas décadas do século XX, a dinâmica do comércio internacional, entre 2000 e 2009, apresentou crescimento elevado (de 9,4% e de 9,3% para as exportações e importações, respectivamente, em médias anuais – tabela 2), mui-

to superior ao crescimento do produto mundial no mesmo período (3,6% em médias anuais). Para Macedo e Silva (2010, p. 144), essa maior dinâmica do comércio em relação ao produto deriva do processo de crescente integração comercial entre os países desde o início da década de 1980, sendo este um dos elementos que caracterizam a era da globalização: liberalização financeira, integração produtiva e abertura comercial.

A despeito da manutenção dessa particularidade do comércio mundial, o período compreendido entre 2000 e 2009 foi marcado por mudanças significativas no processo de integração comercial tanto no que diz respeito ao seu volume quanto à localização dos seus fluxos. Se, por um lado, verificou-se crescimento explosivo das exportações (de US\$ 249 bilhões em 2000 para US\$ 1,202 trilhão em 2009) e das importações (de US\$ 225 bilhões em 2000 para US\$ 1,004 trilhão em 2009) chinesas para o mundo, por outro lado, observou-se também baixo crescimento das exportações (3,5% em médias anuais) e das importações (2,7% em médias anuais) americanas destinadas ao conjunto de todos os países. Crescimentos estes inferiores à elevação das taxas de exportações e importações mundiais (tabela 2).

TABELA 2
Evolução das exportações e importações – mundo, Estados Unidos e China, 1980-2010
(Em US\$ bilhões correntes)

	Exportações			Importações		
	China – Mundo	Estados Unidos – Mundo	Mundo	China – Mundo	Estados Unidos – Mundo	Mundo
média (1980-1989)	31	250	2.169	35	351	2.214
média (1990-1999)	129	552	4.525	114	737	4.665
2000	249	782	6.360	225	1.259	6.594
2001	266	729	6.127	244	1.179	6.377
2002	326	693	6.419	295	1.200	6.615
2003	438	725	7.465	413	1.303	7.729
2004	593	819	9.123	561	1.525	9.458
2005	762	907	10.437	660	1.735	10.744
2006	969	1.038	12.107	792	1.918	12.331
2007	1.218	1.163	13.826	956	2.020	14.303
2008	1.429	1.301	15.975	1.132	2.169	16.509
2009	1.202	1.057	12.353	1.004	1.605	12.735
média (2000-2009)	678	863	9.780	611	1.565	10.101
2010 ¹	990	823	9.474	886	1.277	9.824

Fonte: Direção de Estatísticas Comerciais/FMI.

Elaboração do autor.

Nota: ¹ Acumulado dos três primeiros trimestres do ano.

Essa dinâmica das exportações e importações chinesas e americanas provocou mudanças significativas em seus respectivos *market-share*. Neste sentido, a China passou à condição de maior exportador e de segundo maior importador mundial. Os dados na tabela 3 evidenciam a extraordinária mudança de posição chinesa em tão pouco tempo. Em 2000, 3,9% e 3,4% das exportações e importações de bens, respectivamente, originavam-se da China, ao passo que em 2008 essa participação saltou para 8,9% e 6,9%. Cabe observar que após a crise internacional de 2008 essa tendência se acelerou, pois a participação chinesa nas exportações e importações mundiais saltou de 9,7% em 2009 para 10,4% em 2010 e de 7,9% em 2009 para 9% em 2010, respectivamente. Quanto aos Estados Unidos, verificou-se perda substancial de *market-share* das exportações (de 12,3% em 2000 para 8,7% em 2010) e das importações (de 19,1% em 2000 para 13% em 2010) mundiais.

TABELA 3

Participação nas exportações e importações globais – em US\$ correntes – Estados Unidos e China, 1980-2010

(Em %)

	Exportações		Importações	
	Estados Unidos	China	Estados Unidos	China
1980-1989	11,6	1,4	15,9	1,6
1990-1999	12,2	2,9	15,6	2,6
2000	12,3	3,9	19,1	3,4
2001	11,9	4,3	18,5	3,8
2002	10,8	5,1	18,1	4,5
2003	9,7	5,9	16,9	5,3
2004	9,0	6,5	16,1	5,9
2005	8,7	7,3	16,1	6,1
2006	8,6	8,0	15,6	6,4
2007	8,4	8,8	14,1	6,7
2008	8,1	8,9	13,1	6,9
2009	8,6	9,7	12,6	7,9
2010 ¹	8,7	10,4	13,0	9,0

Fonte: Direção de Estatísticas Comerciais/FMI.

Elaboração do autor.

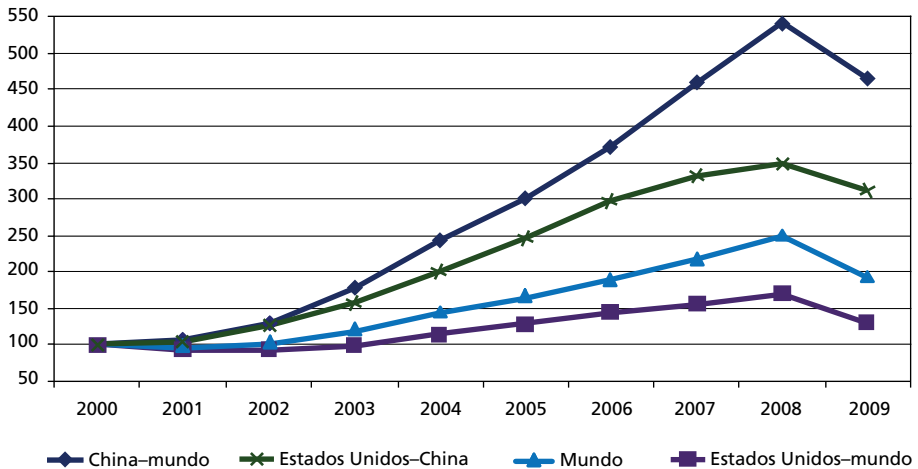
Nota: ¹ Acumulado nos três primeiros trimestres do ano.

Além da alteração do *market-share* mundial, a elevação das importações e das exportações chinesas transformou a corrente de comércio mundial. Entre 2000 e 2009, a corrente aumentou 4,6 vezes entre a China e o mundo, 1,3 vez entre

os Estados Unidos e o mundo, 1,9 vez no mundo e 3,1 vezes entre os Estados Unidos e a China (gráfico 1). Essa evolução evidencia que a China foi a grande responsável pela mudança recente dos fluxos comerciais mundiais (gráfico 1).

GRÁFICO 1

Evolução da corrente de comércio¹ – mundo, Estados Unidos e China, 2000-2009
(2000 = 100)
(Em US\$ correntes)



Fonte: Direção de Estatísticas Comerciais/FMI.
Elaboração do autor.
Nota: ¹ Soma das exportações e importações.

As correntes de comércio entre a China e os Estados Unidos e entre a China e o mundo elevaram-se em velocidade maior do que a corrente mundial. Isso mostra a importância do papel desempenhado pelo comércio internacional na estratégia de crescimento chinês. Existem vários elementos explicativos para esta expansão que vão desde a política cambial chinesa – manutenção da moeda desvalorizada em relação ao dólar –, passando por salários baixos e ganhos de produtividades da economia até o acesso da China à OMC, em novembro de 2001. Este último aspecto ressalta a importância dada pelo governo chinês ao papel do comércio internacional no seu crescimento econômico. Neste sentido,

(...) a China, ao transformar o comércio internacional em ponto central da sua política de crescimento, necessitava da garantia das regras da OMC de que suas exportações não seriam discriminadas.

Para os membros da OMC, a entrada da China significava a abertura de um vasto mercado, e a garantia de que as regras existentes poderiam controlar a invasão dos produtos chineses (THORSTENSEN, 2010-2011, p. 12).

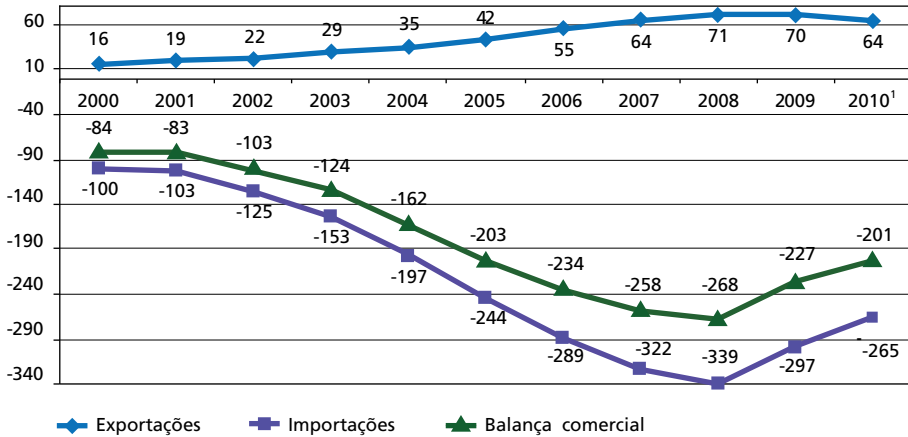
O acesso da China à OMC não gerou apenas bônus, mas também custos ao país, pois as regras de acesso foram mais duras do que as impostas para outros países em ascensão. Entre as várias regras, pode-se destacar a concessão apenas parcial da China ao *status* de país em desenvolvimento (PED), que, entre outras coisas, implicou a proibição de exigência chinesa de transferência tecnológica dos investimentos externos (THORSTENSEN, 2010-2011). Cunha e Acioly (2009) afirmam que diversos observadores – secretariado da OMC, acadêmicos especializados em comércio exterior, governo dos Estados Unidos etc. – têm reconhecido os avanços do governo chinês na promoção de um ambiente institucional mais aberto e que, de modo geral, a China tem cumprido os compromissos assumidos para a entrada na OMC. No entanto, estes mesmos observadores ressaltam que, apesar dos esforços de adequação, os marcos regulatórios na China ainda estão longe de operar de forma semelhante às economias mais maduras. O “(...) governo chinês segue utilizando mecanismos de política industrial para distorcer preços de mercado de modo a favorecer o crescimento de empresas e setores previamente escolhidos”, dado que as “leis e regulamentações na China ainda estimulam a transferência de tecnologia, os subsídios à exportação e o uso de insumos locais” (CUNHA; ACIOLY, 2009, p. 364).

A despeito da importância do comércio internacional para a estratégia de crescimento da China, é preciso destacar que essa dinâmica é muito mais complexa do que a ideia simplista do modelo de “crescimento orientado para fora” proposto pelo Banco Mundial. Na perspectiva desta instituição, o crescimento asiático a partir da segunda metade do século XX – incluída a China nesse processo – teria sido fruto de políticas de neutralidade de incentivos – tarifas comerciais, taxa de câmbio etc. – e de abertura externa às importações, gerando uma suposta alocação eficiente de recursos (BANCO MUNDIAL, 1993; MEDEIROS; SERRANO, 2001; CUNHA, 2010). Na verdade, a expansão da corrente de comércio chinesa é fruto de uma estratégia econômica e política complexa de crescimento.

Além do aumento da corrente de comércio entre China e Estados Unidos, o segundo elemento significativo dessa relação comercial, ao longo dos anos 2000, foi a elevação do déficit comercial americano com a China. O déficit da balança comercial bilateral, entre 2000 e 2008, elevou-se em 219% (de US\$ 84 bilhões para US\$ 268 bilhões). Esse crescimento do déficit ocorreu mesmo com a expansão das exportações americanas para a China (de 334%, passando de US\$ 16 bilhões para US\$ 71 bilhões), pois as importações americanas, oriundas da China, também cresceram de forma significativa (de 238%, passando de US\$ 100 bilhões para US\$ 339 bilhões). Após a crise internacional de 2008, verificou-se que as exportações americanas para a China caíram em velocidade menor do que as importações, gerando redução dos déficits comerciais entre os países em 2009 (US\$ 227 bilhões) e nos três primeiros trimestre de 2010 (US\$ 201 bilhões) (gráfico 2).

GRÁFICO 2

Exportações, importações e saldo comercial dos Estados Unidos para a China continental – 2000-2010
(Em US\$ bilhões)



Fonte: Direção de Estatísticas Comerciais/FMI.

Elaboração do autor.

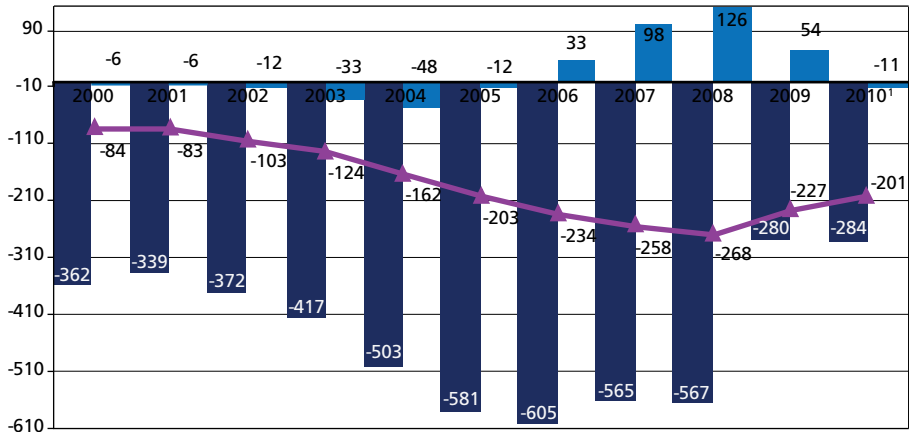
Nota: ¹ Acumulado nos três primeiros trimestres do ano.

Os Estados Unidos também apresentaram crescimento em seus déficits comerciais com o resto do mundo – incluindo China –, entre 2000 e 2008 (de US\$ 446 bilhões para US\$ 567 bilhões: crescimento de 87%), os quais, contudo, reduziram-se em ritmo acelerado após a crise internacional (US\$ 507 bilhões em 2009 e US\$ 486 bilhões nos três primeiros trimestres de 2010). Cabe destacar ainda que, entre 2000 e 2010, os déficits comerciais entre Estados Unidos e China contribuíram cada vez mais para ampliar os déficits comerciais daquele país com o mundo (de 18,8% do déficit comercial total em 2000 para 31,1% em 2008); inclusive essa participação se acelerou após a crise (44,7% em 2009 e 41,4% nos três primeiros trimestres de 2010). Pelo lado chinês, observaram-se também déficits comerciais com o resto do mundo – excluindo os Estados Unidos – entre 2000 e 2005, que foram revertidos para superávits em 2006, 2007, 2008 e 2009 (gráfico 3).

GRÁFICO 3

Evolução do saldo comercial – mundo, Estados Unidos e China, 2000-2010

(Em US\$ bilhões)

■ Estados Unidos – mundo (exceto China)¹

■ China – mundo (exceto Estados Unidos)

Fonte: Direção de Estatísticas Comerciais/FMI.

Elaboração do autor.

Nota: ¹ Acumulado nos três primeiros trimestres do ano.

No plano comercial, o terceiro elemento importante da relação sino-americana foi a redução na participação das importações chinesas de maior valor agregado oriundas dos Estados Unidos. Esta foi uma tendência contrária à observada nas importações industriais de alta intensidade tecnológicas chinesas originárias do mundo (de 27,7%, no acumulado entre 1990 e 1994, para 43,6% no acumulado entre 2005 e 2009). Entre 1990 e 2009, verificou-se expansão significativa em valor das importações industriais chinesas oriundas dos Estados Unidos (de US\$ 61,2 bilhões, no acumulado entre 1990 e 1994, para US\$ 267 bilhões, no acumulado entre 2005 e 2009) que não foi suficiente para aumentar a participação desse tipo de importações. Pelo contrário, o que se observou foi a redução da participação das importações industriais (de 74,6%, em 1990-1994, para 66,6%, em 2005-2009), em especial as importações industriais de alta intensidade tecnológica (de 45,2%, em 1990-1994, para 41,9%, em 2005-2009). A contrapartida disto foi que as importações de produtos não industriais (*commodities* primárias), no mesmo período, cresceram tanto em termos de valor (de US\$ 13,8 bilhões, no acumulado entre 1990 e 1994, para US\$ 107,9 bilhões, no acumulado entre 2005 e 2009) como em participação (de 16,8%, em 1990-1994, para 26,8%, em 2005-2009) (tabela 4).

Apesar desse significativo aumento da participação de *commodities* primárias, a maioria das importações chinesas dos Estados Unidos ainda é de produtos industriais (66,6% em média entre 2005 e 2009), sobretudo os de alta intensidade tecnológica (41,9% em média entre 2005 e 2009). Além disso, entre 1990 e 1994 e 2005 e 2009, as importações industriais e as industriais de alta intensidade tecnológicas cresceram em valor 336,3% e 354,1%, respectivamente (tabela 4).

TABELA 4

Evolução das importações chinesas originárias dos Estados Unidos por intensidade tecnológica – valor acumulado para períodos – 1990-2009

(Em US\$ correntes)

Intensidade	1990-1994		1995-1999		2000-2004		2005-2009	
	Valor	Participação (%)	Valor	Participação (%)	Valor	Participação (%)	Valor	Participação (%)
Produtos industriais ¹	61,2	74,6	101,9	76,7	142,3	74,3	267,0	66,6
Alta intensidade tecnológica	37,0	45,2	64,0	48,1	90,9	47,5	168,0	41,9
Baixa intensidade tecnológica	1,4	1,7	2,4	1,8	3,7	1,9	9,2	2,3
Média intensidade tecnológica	15,9	19,4	24,3	18,3	34,7	18,1	67,7	16,9
Trabalho e recursos naturais	6,9	8,4	11,2	8,4	13,0	6,8	22,2	5,5
Não classificados	7,1	8,6	7,8	5,8	12,0	6,3	26,5	6,6
Produtos não industriais	13,8	16,8	23,2	17,5	37,1	19,4	107,6	26,8
Total	82,0	100,0	132,9	100,0	191,4	100,0	401,1	100,0

Fonte: Comtrade/ONU.

Elaboração do autor.

Nota: ¹ Classificação extraída de OCDE (2003).

A redução na participação do conteúdo tecnológico das importações chinesas oriundas dos Estados Unidos também é observada na evolução da participação total e da posição dos dez principais produtos importados – segundo classificação Standard International Trade Classification (SITC) rev.2 com três dígitos. Em 1990, os dez principais produtos de importação somavam 8,6% do total e concentravam-se em aeronaves (5,3%, 1ª posição) e fertilizantes (0,7%, 2ª posição). Em 2000, os dez principais produtos importados totalizavam 39,8% do conjunto, sendo que assumem a 1ª, a 2ª e a 3ª posições os seguintes produtos: sementes e frutos oleaginosos (9,8%), incandescentes, microcircuitos, transistores e válvulas (7,1%) e aeronaves (5,6%) (tabela 5).

TABELA 5
Evolução da participação e da posição dos dez principais produtos importados pela China originados dos Estados Unidos – 1990-2009

Produtos	2009		2000		1990	
	%	Posição	%	Posição	%	Posição
Sementes e frutos oleaginosos, inteiros ou partidos, para a fabricação de óleos	9,8	1	1,2	5	–	–
Incandescentes, microcircuitos, transistores, válvulas etc.	7,1	2	1,5	3	–	–
Aeronaves, equipamentos e suas partes	5,6	3	1,5	2	5,3	1
Medição, análise de verificação e controle de instrumentos	3,6	4	1,0	6	0,3	6
Produtos de polimerização e copolimerização	3,3	5	0,7	7	–	–
Resíduos de papel e celulose	2,6	6	0,7	8	–	–
Automóveis de passageiros – exceto ônibus	2,3	7	–	–	–	–
Produtos químicos diversos	2,2	8	–	–	–	–
Sucata de ferro ou aço	1,7	9	–	–	–	–
Peças não elétricas e acessórios de máquinas	1,6	10	–	–	–	–
Algodão	–	–	–	–	0,4	4
Máquinas automáticas para processamento de dados e suas unidades	–	–	1,3	4	0,2	10
Outras máquinas, aparelhos e equipamentos para indústrias especializadas	–	–	0,6	9	0,3	5
Equipamentos de telecomunicações	–	–	5,4	1	–	–
Fertilizantes	–	–	0,6	10	0,7	2
Trigo e centeio	–	–	–	–	0,7	3
Engenharia civil, instalações contratadas e equipamentos e suas partes	–	–	–	–	0,3	7
Madeira em estado bruto ou simplesmente esquadriada	–	–	–	–	0,2	8
Ácidos carboxílicos e seus derivados	–	–	–	–	0,2	9

Fonte: Comtrade/ONU.
 Elaboração do autor.

O quarto elemento representativo da relação sino-americana, no plano comercial, foi o aumento explosivo da participação de produtos de maior valor agregado nas exportações chinesas para os Estados Unidos. A análise da evolução das exportações por intensidade tecnológica, entre 1990 e 2009, evidencia o aumento significativo do volume e da participação das exportações industriais com maior valor agregado. As exportações de produtos industriais de alta e média intensidade tecnológica foram as que mais cresceram em valor (de US\$ 56,9 bilhões, no acumulado entre 1990 e 1994, para US\$ 700 bilhões, no acumulado entre 2005 e

2009) e em participação (de 28,8% em 1990-1994 para 53,9% em 2005-2009). Ao passo que produtos industriais exportados intensivos em trabalho e recursos naturais tiveram forte redução na participação total (de 57,7%, em 1990-1994, para 31,3%, em 2005-2009), mesmo com aumento em seu valor (de US\$ 114,1 bilhões no acumulado entre 1990 e 1994, para US\$ 407,2 bilhões, no acumulado entre 2005 e 2009) (tabela 6). É preciso destacar que esta tendência de aumento do conteúdo tecnológico das exportações chinesas para os Estados Unidos também é verificada para as exportações chinesas ao resto do mundo – a participação das exportações chinesas para o mundo de produtos industriais de alta e média intensidade tecnológica aumentou de 32,6% em 1990-1994 para 58,6% em 2005-2009.

TABELA 6

Evolução das exportações chinesas originárias dos Estados Unidos por intensidade tecnológica, valor acumulado para períodos – 1990-2009

(Em US\$ correntes)

Intensidade	1990-1994		1995-1999		2000-2004		2005-2009	
	Valor	Participação (%)	Valor	Participação (%)	Valor	Participação (%)	Valor	Participação (%)
Produtos industriais ¹	179,2	90,7	340,4	92,5	572,7	92,8	1.207,7	92,9
Alta intensidade tecnológica	36,8	18,6	87,7	23,8	186,0	30,1	477,5	36,8
Baixa intensidade tecnológica	8,3	4,2	22,1	6,0	48,2	7,8	100,5	7,7
Média intensidade tecnológica	20,1	10,2	48,3	13,1	97,1	15,7	222,5	17,1
Trabalho e recursos naturais	114,1	57,7	182,3	49,5	241,5	39,1	407,2	31,3
Não classificados	13,1	6,6	20,4	5,6	32,3	5,2	58,2	4,5
Produtos não industriais	5,2	2,6	7,2	1,9	12,5	2,0	33,4	2,6
Total	197,5	100,0	368,0	100,0	617,5	100,0	1.299,3	100,0

Fonte: Comtrade/ONU.

Elaboração do autor.

Nota: ¹ Classificação extraída de OCDE (2003).

O aumento do conteúdo tecnológico das exportações chinesas para os Estados Unidos é evidenciado também pela evolução da participação total e da posição dos dez principais produtos exportados – pela classificação SITC rev.2 com três dígitos. É impressionante a mudança no padrão de exportações dos principais produtos entre as décadas de 1990 e 2000. Em 1990, os dez principais produtos de exportação representavam 3,4% do total e estavam concentrados em petróleo bruto e óleos de minerais betuminosos (2,5%, 1ª posição) e calçados (0,2%, 2ª posição). Em 2000, os dez principais produtos já representavam 8,6% do total, sendo que o produto petróleo bruto e óleos de minerais betuminosos desapareceu da lista e assumem a 1ª,

2ª e 3ª posições os seguintes produtos: carrinhos de bebê, brinquedos, jogos e artigos esportivos (4,8%), calçados (1,9%) e máquinas automáticas para processamento de dados e suas unidades (1,5%) (tabela 7). Esses dados evidenciam uma primeira etapa da melhora no padrão dos dez principais produtos de exportações chinesas para os Estados Unidos ao longo da década de 1990, pois se reduziu de forma significativa a participação dos produtos básicos ao mesmo tempo que aumentou a dos produtos industriais intensivos em trabalho, ainda que de baixa intensidade tecnológica.

TABELA 7

Evolução da participação e da posição dos dez principais produtos exportados pela China para os Estados Unidos – 1990-2009

Produtos	2009		2000		1990	
	%	Posição	%	Posição	%	Posição
Máquinas automáticas para processamento de dados e suas unidades	13,5	1	1,5	3	–	–
Equipamentos de telecomunicações e suas partes e acessórios	5,9	2	0,9	4	–	–
Móveis e suas partes	4,0	3	0,8	5	–	–
Carrinhos de bebê, brinquedos, jogos e artigos esportivos	4,0	4	4,8	1	0,1	8
Calçados	3,4	5	1,9	2	0,2	2
Receptores de televisão	2,6	6	–	–	–	–
Gramofones, ditafones e outros gravadores de som	2,5	7	0,5	9	-	-
Casaco de malha não elástica e sem borracha	2,4	8	–	–	0,1	5
Casacos têxteis de crianças, meninas e mulheres, exceto de malha	2,2	9	0,5	10	0,1	3
Eletrrodomésticos	2,2	10	0,6	7	–	–
Peças e acessórios para máquinas das posições	–	–	–	–	–	–
Artigos de matérias plásticas	–	–	0,7	6	–	–
Artigos de vestuário, acessórios de vestuário, não têxteis e chapalaria	–	–	0,6	8	–	–
Petróleo bruto e óleos de minerais betuminosos	–	–	–	–	2,5	1
Crustáceos e moluscos – frescos, refrigerados, congelados, salgados etc.	–	–	–	–	0,1	4
Casacos têxteis de meninos e homens e mulheres, exceto malha	–	–	–	–	0,1	6
Artigos de materiais têxteis – total ou principalmente	–	–	–	–	0,1	7
Tecidos de algodão – não incluindo as fitas ou especial	–	–	–	–	0,0	9
Peças de vestuário têxteis, exceto de malha	–	–	–	–	0,0	10

Fonte: Comtrade/ONU.
Elaboração do autor.

A década de 2000 consolidou esse processo de aumento do grau tecnológico das exportações chinesas para os Estados Unidos, avançando para uma segunda etapa em que os principais produtos de exportação tornaram-se os industriais intensivos em tecnologia. Em 2009, a lista dos principais produtos foram: máquinas automáticas para processamento de dados e suas unidades (13,5%, 1ª posição), equipamentos de telecomunicações e suas partes e acessórios (5,9%, 2ª posição). Os dados identificam significativa concentração dos dez principais produtos de exportações em relação ao total entre 1990 e 2009 (de 3,4% para 42,6%), que veio acompanhada com o aumento das exportações de produtos industriais de alta tecnologia (tabela 7).

Esse impressionante aumento do grau de sofisticação das exportações chinesas para os Estados Unidos, e também para o mundo, tem suscitado amplo debate sobre os principais fatores explicativos desse processo. Os estudos econométricos sobre o tema ainda não permitem um consenso a respeito das variáveis explicativas, enquanto alguns defendem que não houve aumento da sofisticação das exportações chinesas (BRANSTETTER; LARDY, 2006), outros defendem essa ideia, embora diverjam quanto à explicação de suas causas. Alguns identificam a política governamental como principal determinante do sucesso tecnológico do país (WANG WEI *apud* XU; LU, 2009, RODRIK, 2006), enquanto outros atribuem ao investimento direto estrangeiro (IDE) um papel mais significativo nesse processo (XU; LU, 2009).

Rodrik (2006), após análise empírica de conjunto de países, utilizando o indicador EXPY – que mede o nível de produtividade associado a uma cesta de exportações do país –, concluiu que a China é uma *outlier* em termo de sofisticação de suas exportações, pois o país apresenta grau de sofisticação três vezes maior do que os países com o mesmo nível de renda *per capita*. Para esse autor, não foram as vantagens comparativas chinesas nem a força de mercado que geraram esse resultado, mas sim as políticas governamentais chinesas, em especial a industrial, que têm ajudado a fomentar as capacidades nacionais dos setores industriais.

Em outra perspectiva, Branstetter e Lardy (2006) afirmam que o nível de exportações sofisticadas da China seria fruto da sua escala e da natureza do seu comércio de processamento, sendo que esse resultado decorre exclusivamente da grande importação de parte, peças e componentes de alto valor agregado, sobretudo de outros países asiáticos, e que esse país não teria atividades produtivas sofisticadas e seria apenas uma plataforma de exportação.

Para boa parte da literatura que tenta compreender esse fenômeno – entre os quais Rodrik (2006), Xu e Lu (2009), Schott (2008) etc. –, uma das variáveis mais significativas do desempenho chinês é o IDE, dado o papel desempenhado pelas empresas multinacionais nas exportações do país (55,35% das exportações

chinesas em 2008 foram realizadas por empresas estrangeiras – FIEs, segundo Customs Statistics do Ministério do Comércio da China).

Argumenta-se aqui, seguindo a mesma linha de Rodrik (2006), que o principal fator explicativo do aumento do conteúdo tecnológico das exportações chinesas foi a política governamental da China que articula mecanismos de planejamento e de mercado e que vem sendo implementada de forma gradual desde 1978 e ganhou impulso com o *Grande Compromisso* de 1992. Dahlman (*apud* FILIPE *et al.*, 2010) destaca alguns eixos centrais da política industrial chinesa, a saber: *i*) intenso processo de reformas e privatização das empresas estatais em 1991, no entanto, ainda persiste alto o número de empresas de propriedade do Estado; *ii*) crédito subsidiado para as empresas estatais por meio dos bancos públicos que são o núcleo do sistema financeiro chinês; *iii*) incentivos fiscais voltados aos investimentos estrangeiros de alta tecnologia; *iv*) barreiras tarifárias mais baixas após a entrada da China na OMC em 2001, mas a manutenção de significativas barreiras não tarifárias; e *v*) políticas de estímulos aos IDEs em áreas de alta tecnologia. Investimentos estes que vem sendo atraídos tanto pelo mercado interno chinês quanto pelo baixo custo de fabricação que permite a configuração de zonas de reexportação; *vi*) políticas que estimulam a transferência de tecnologia por meio de mecanismo que requer a produção de conteúdo por empresas locais; e *vii*) múltiplos instrumentos que tem como objetivo criar empresas nacionais – privadas ou públicas – de classe mundial que possam concorrer com as empresas multinacionais tanto no mercado interno como no externo.

A despeito do avanço das exportações chinesas de alta tecnologia, a China ainda está realizando o seu *catching up* tecnológico e que parte desse avanço recente ainda é decorrência das estratégias das firmas estrangeiras instaladas naquele território, dada a configuração das cadeias de produção global. Apesar disso, existem evidências de que as firmas nacionais chinesas estão ganhando cada vez mais espaços no mercado mundial, especialmente após a crise (WOOLDRIDGE, 2010). Na verdade, o comércio é apenas a “a ponta do *iceberg*”, que se configura a partir de uma teia intrincada de nós do processo de produção globalizado em que a China vem assumindo papel significativo e as empresas americanas conseguem auferir os maiores ganhos na cadeia de valor globalizada da produção de manufatura, dado que são elas as empresas de *brand* no ciclo produtivo globalizado.

3.2 Os nós da cadeia produtiva manufatureira globalizada: deslocalização com e sem IDE

O processo de integração produtiva em escala mundial, em curso desde o início dos anos 1980 – um dos elementos característicos da era da globalização –, é fruto da configuração de novas formas de gestão do trabalho, de padrões de automação informatizada – base microeletrônica – e da teleinformática, e de organização da in-

dústria, tais como a empresa-rede e mais recentemente a cadeia de produção global etc. Chesnais (1996, p. 104) identificou, na década de 1990, a existência de

(...) uma extensão considerável da gama de meios que permitem à grande empresa reduzir seu recurso à integração direta e evitar ter de ampliar continuamente o seu mercado interno (mesmo que mais bem dominado, graças à telemática).

Processo este que se aprofundou ainda mais na década de 2000 – e que para Sturgeon (2002) e Whittaker *et al.* (2010) deve ser denominado de cadeia de produção global ou cadeia de valor global –, o qual se ampliou de forma acelerada para os espaços dos países em desenvolvimento, especialmente na Ásia (Coreia do Sul, Tawian, Hong Kong e China continental).

Para diversos autores – Chesnais (1996), Pinto e Balanco (2009), Busato e Pinto (2005), Martinelli e Schoenberger (1994), Hiratuka e Sarti (2010), Veltz (1994), Sturgeon (2002), Whittaker *et al.* (2010) –, esses elementos possibilitaram às grandes multinacionais maior controle e expansão de seus ativos em escala internacional, ao mesmo tempo que serviram para reforçar a ampliação das operações dessas firmas no âmbito mundial de duas maneiras, a saber:

1. Por meio da ampliação crescente das filiais de empresas multinacionais nas estruturas de produção, configurando assim novas unidades descentralizadas territorialmente, tendo os IDEs como principal instrumento de integração horizontal e verticalmente desse processo. Segundo Hiratuka e Sarti (2010, p. 259), “nas últimas três décadas, os fluxos de IDE cresceram a taxas superiores às do comércio internacional que, por sua vez, cresceram a taxas superiores às do produto global (...)”. Isso, na verdade, reflete o “(...) intenso processo de internacionalização, deslocamento e/ou descentralização do processo produtivo global (...)”.
2. Por intermédio do processo de terceirização da atividade produtiva, configurando novas formas de organização industrial – produção em rede – em que ocorrem a deslocalização e a desverticalização do processo manufatureiro de partes dos componentes, os quais antes eram produzidos na fábrica central do grupo, para empresas juridicamente independentes – tanto grandes como pequenas – e em outros espaços nacionais. Neste sentido, a grande companhia – especialmente a que possui o *brand* – estabelece controle significativo sobre o processo produtivo de outras empresas, sem que para isso tenha de absorvê-la. Isso significa deslocalização/desverticalização sem que necessariamente ocorra IDE.

Nesse contexto de globalização produtiva em escala mundial, a integração produtiva entre Estados Unidos e China, que tem se intensificado de forma acelerada recentemente, apresenta três circuitos. *O primeiro* deles, de mais fácil

identificação, associado à entrada de IDE americano no território chinês que é destinado tanto para as exportações de produtos para os Estados Unidos como para a produção voltada ao mercado interno chinês em forte expansão.

O segundo circuito se dá por meio de um processo imbricado das cadeias produtivas industriais globalizadas (produção em rede) – de difícil observação, pois parte do processo de coordenação dessa rede não envolve IDE e se dá diretamente por meio do comércio entre firmas da cadeia de valor – que articula ao mesmo tempo as grandes empresas americanas detentoras de grandes marcas mundiais, notadamente a indústria de eletrônica – que geralmente captura o maior valor agregado das cadeias produtivas globalizadas – e as grandes empresas de países ou regiões asiáticos, especialmente Japão, Hong Kong, Taiwan e Coreia do Sul, que fornecem suprimento de máquinas, equipamentos, peças e componentes para indústria chinesa, que por sua vez os transforma reexportando produtos acabados para o mundo, sobretudo os Estados Unidos. Neste circuito apenas parte da cadeia de valor aparece claramente em termos dos dados agregados, que é a ligação entre estes países asiáticos e a China, já que o capital e a tecnologia fluem dos primeiros, na forma de IDE, para os últimos. Cabe destacar que as modificações dos processos produtivos – codificação, modularização etc. –, especialmente da indústria de eletrônica, possibilitou o deslocamento para a China de atividades de montagem de processos produtivos desse segmento (ACIOLY, 2006, 2009; STURGEON, 2002; MEDEIROS, 2010).

O terceiro circuito da integração produtiva entre Estados Unidos e China vem ocorrendo na cadeia liderada pelos consumidores da indústria leve de consumo – vestuário, material esportivo, brinquedos e miscelânea. Esse circuito é liderado pelas cadeias varejistas americanas e envolve maior participação das firmas chinesas, o que, por sua vez, tem como resultado um menor conteúdo de investimento externo (MEDEIROS, 2011).

A articulação desses três circuitos de produção tem transformado a China no centro global de montagem e produção de manufatura. Em outras palavras, o país é hoje a nova “oficina do mundo”.

Antes de se analisar a integração produtiva entre os Estados Unidos e a China do primeiro circuito – movimento das filiais das empresas multinacionais americanas para a China por meio do investimento direto estrangeiro –, faz-se necessário alertar que não existe consistência nos dados sobre IDE na China, pois a depender da fonte – lado americano ou chinês – os valores, e até mesmo a tendência, modificam-se. Para a análise dos IDEs americanos da China utilizou-se a fonte americana – *Bureau* de Análise Econômica/ Departamento de Comércio dos Estados Unidos.

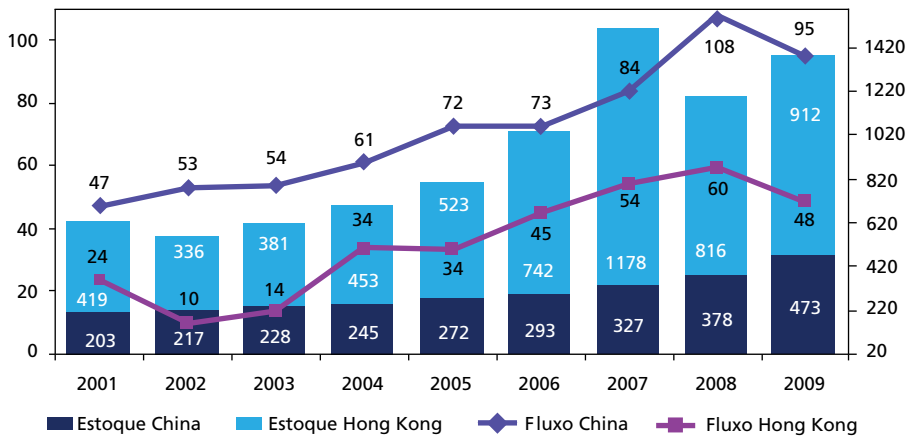
vem atraindo um representativo volume de investimentos estrangeiros. Cada vez mais, notadamente na década de 2000, as firmas multinacionais vêm ganhando importância para a estrutura econômica na China como já observado.

A evolução dos fluxos e estoques do IDE na China e em Hong Kong (China) ao longo da década de 2000, segundo a base de dados da Comissão das Nações sobre Comércio e Desenvolvimento (United Nations Conference on Trade and Development – Unctad) (gráfico 4), evidencia elevado crescimento nos fluxos e conseqüentemente nos estoques. Entre 2001 e 2009, o fluxo de IDE para a China e Kong Kong cresceram 103% (de US\$ 47 bilhões para US\$ 95 bilhões) e 104% (de US\$ 24 bilhões para US\$ 48 bilhões), respectivamente. Isso gerou o aumento do estoque de IDE na China, que saltou de US\$ 203 bilhões em 2001 para US\$ 473 bilhões em 2009, e em Hong Kong, que se elevou de US\$ 419 bilhões em 2001 para US\$ 912 bilhões em 2009. Esses dados mostram o significativo crescimento dos IDEs na China e em regiões – províncias – que estão articuladas ao desenvolvimento chinês.

GRÁFICO 4

Evolução dos fluxos e estoques dos IDEs na China continental e em Hong Kong – 2001-2009

(Em US\$ bilhões)



Fonte: Handbook of Statistics/Unctad.

Elaboração do autor.

O fluxo de IDE americano para China cresceu significativamente ao longo da década de 2000. No início da década, esses fluxos giravam em torno de US\$ 1 bilhão, mas a partir de 2004 eles assumiram novo patamar, alcançando a cifra de US\$ 15 bilhões em 2008. Em 2009, em virtude da crise, os fluxos mudaram de sentido (-US\$ 7 bilhões), mas já em 2010 os IDEs americanos retornaram para China (US\$ 4,5 bilhões). Essa dinâmica do fluxo de IDE provocou significativa

elevação de 309% do estoque de investimento estrangeiro dos Estados Unidos na China (de US\$ 12,1 bilhões em 2001 para US\$ 49,4 bilhões) (tabelas 8 e 9).

TABELA 8
Fluxos de IDE americano – 2001-2010
(Em US\$ bilhões sem ajuste sazonal)

	China (a)	Hong Kong (b)	Taiwan (c)	“Grande China” (a + b + c)	Japão	Coreia
2001	1,9	4,8	1,0	7,7	-4,7	1,2
2002	0,9	1,2	1,4	3,5	8,7	1,7
2003	1,3	-0,7	0,9	1,4	0,9	1,2
2004	4,5	1,6	0,8	6,8	12,8	4,3
2005	2,0	4,7	0,2	6,8	5,9	1,7
2006	4,2	4,2	2,2	10,6	2,7	2,5
2007	5,2	11,5	1,1	17,8	15,7	0,8
2008	15,8	-0,3	4,1	19,7	-1,2	2,1
2009	-7,0	6,4	0,4	-0,2	6,1	3,4
2010	4,5	1,2	0,6	6,3	4,4	1,9

Fonte: Bureau de Análise Econômica/Departamento de Comércio dos Estados Unidos.
Elaboração do autor.

Essa tendência de crescimento dos fluxos de IDE dos Estados Unidos para a China, e o consequente aumento dos estoques de IDE dos Estados Unidos, também foi observada para outros países (Japão e Coreia do Sul) e regiões (Hong Kong e Taiwan) da Ásia. Entre 2001 e 2009, os estoques de IDE dos Estados Unidos cresceram 55% em Hong Kong – que já possuía um nível de estoque elevado –, 110% em Taiwan, 122% na “Grande China” (China + Hong Kong + Taiwan), 86% no Japão – que já possuía nível de estoque elevado – e 170% na Coreia do Sul (tabela 9).

TABELA 9
Estoque de IDE americano – 2001-2009
(Em US\$ bilhões baseados no custo histórico)

	China (a)	Hong Kong (b)	Taiwan (c)	“Grande China” (a + b + c)	Japão	Coreia
2001	12,1	32,5	9,3	53,9	55,7	10,0
2005	19,0	36,4	14,4	69,8	81,2	19,8
2008	52,5	40,0	18,1	110,6	101,9	22,4
2009	49,4	50,5	19,5	119,4	103,6	27,0

Fonte: Bureau de Análise Econômica/Departamento de Comércio dos Estados Unidos.
Elaboração do autor.

Os dados dos estoques de IDE dos Estados Unidos na China evidenciam crescimento em todos os setores entre 2000 e 2009. Essa dinâmica de crescimento foi interrompida, em alguns setores, em 2009 em virtude da crise. Em 2009 verificou-se significativo aumento na participação do estoque de IDE no segmento financeiro bancário (22%), ao passo que ocorreu a redução na participação na manufatura total (de 62% em 2007 para 46% em 2009), a despeito do seu crescimento em termos absolutos (de 22,2% entre 2007 e 2009) (tabela 10).

TABELA 10

Estoque de IDE americano na China por setor produtivo – 2000-2009
(Em US\$ bilhões baseados no custo histórico)

	2000	2005	2006	2007	2008	2009
Todos os setores	11,1	19,0	26,5	29,7	52,5	49,4
Mineração	1,4	2,0	2,0	1,8	3,0	3,6
Manufatura total	7,1	9,3	14,8	18,5	22,6	22,6
Químicos	1,1	2,3	3,3	4,4	5,3	5,0
Máquinas	0,2	0,4	0,8	1,3	1,4	1,2
Computadores e produtos eletrônicos	3,5	1,7	5,3	7,0	6,4	5,7
Equipamento de transporte	0,7	1,5	1,7	1,7	2,0	2,7
Comércio no atacado	0,4	2,1	3,3	2,0	2,8	2,9
Instituições depositárias	0,1	0,8	1,1	0,9	nd	10,9
Finanças – exceto instituições depositárias – e seguro	0,0	1,5	1,7	1,8	1,9	1,8
Empresas <i> Holding</i> – não bancárias	nd	1,2	1,2	1,6	3,1	3,9
Outros	3,6	4,1	4,4	4,9	22,2	7,3

Fonte: Bureau de Análise Econômica/Departamento de Comércio dos Estados Unidos.

Elaboração do autor.

Obs: nd = não disponível

Apesar do crescimento do estoque do IDE dos Estados Unidos na China ou na “Grande China” expressivo, verifica-se que este representa uma parcela relativamente pequena do volume total americano (1,4% para a China e 3,4% para a Grande China em 2009). Contudo, esses dados não significam baixa integração produtiva entre Estados Unidos e China – ou Grande China –, pois hoje as interconexões produtivas não necessariamente envolvem o IDE. Segundo Sturgeon (2002) e Whittaker *et al.* (2010), o processo de globalização produtiva tem criado uma nova forma de organização industrial por meio da terceirização do processo produtivo – “deslocalização” e “desverticalização” – para empresas juridicamente independentes.

Sturgeon (2002) e Whittaker *et al.* (2010), após analisar vários casos da indústria americana – IBM, Nortel, Apple Computer, 3Com, Hewlett Packard, etc. –, afirmaram que essa nova forma de organização industrial tem sido adotada pelas grandes empresas de *brand* dos Estados Unidos, especialmente as de eletrônica. Essas empresas vêm terceirizando o seu processo de produção – fabricação de peças e componentes e montagem final –, ao mesmo tempo que estabelecem controle/coordenação significativa sobre o processo produtivo globalizado, o que, por sua vez, lhes garante maior valor agregado das cadeias produtivas globalizadas.

A dinâmica da cadeia de valor global, bem como quanto e onde cada empresa captura esse valor, foi muito bem detalhada por Linden, Kraemer e Dedrick (2007) ao estudar a captura de valor no sistema de inovação global para o iPod desenvolvido pela empresa Apple. Após construir procedimentos para medir e mapear o valor criado ao longo da cadeia de produção global, os autores supracitados obtiveram resultados que corroboram a ideia de que a empresa americana de *brand* (Apple) é a que consegue capturar o maior valor da cadeia, ao passo que as empresas japonesas e coreanas conseguem capturar parcela significativa do valor. Já as empresas chinesas que participam da cadeia de valor – basicamente montagem final – conseguem obter um valor muito pequeno da cadeia global do produto. Linden, Kraemer e Dedrick (2007, p. 10), ao concluir o estudo, afirmam:

O que podemos dizer sobre quem captura o valor da inovação, com base nesta análise inicial? Primeiro, o maior ganhador é a Apple, uma empresa americana, com empregados e acionistas predominantemente americanos que colhem os maiores benefícios. Se o iPod tivesse sido feita pelo Sony ou Samsung, o valor capturado pelo Estados Unidos seria consideravelmente menor.

Em segundo lugar, os produtores de componentes críticos de alto valor capturam uma boa parte dos benefícios. Para o 30GB Video iPod, esses componentes críticos são o disco rígido e a tela, ambos fornecidos por empresas japonesas. Além dos dois microchips mais valiosos que são fornecidos por empresas americanas.

Em terceiro lugar, as estatísticas comerciais podem enganar mais do que informar. Para cada iPod vendido por US\$ 300 nos Estados Unidos, o *déficit* comercial deste país com a China aumenta em cerca de US\$ 150 (a custo de fatores). No entanto, o valor adicionado ao produto na linha de montagem chinesa não passa de poucos dólares.²²

Isso significa que as grandes empresas americanas – de marcas mundiais – permanecem no topo do processo produtivo da globalização produtiva, dada

22. "So what can we say about who captures the value of innovation, based on this initial analysis? First, the biggest winner is Apple, an American company, with predominantly American employees and stockholders who reap the benefits. Second, the producers of high value, critical components capture a large share of the value. For the 30GB Video iPod, the highest value components are the hard drive and the display, both supplied by Japanese companies. U.S. suppliers provide the two most valuable microchips. Third, trade statistics can mislead as much as inform. For every \$300 iPod sold in the U.S., the politically volatile U.S. trade deficit with China increased by about \$150 (the factory cost). Yet, the value added to the product through assembly in China is probably a few dollars at most."

sua maior capacidade de captura do valor da cadeia globalizada. Portanto, parte dos déficits comerciais entre Estados Unidos e China esconde a geração de valor para as empresas americanas, que eleva substancialmente a sua lucratividade. O problema é que o processo de realocização e desverticalização da firma americana tem gerado deslocamento dos empregos industriais para a Ásia, especialmente a China, onde ocorre o processo de montagem de boa parte das cadeias globalizadas – nas ZEEs. Enquanto a economia americana crescia, entre 2002 e 2007, esse problema ficava submerso, pois o crescimento interno garantia novos postos de trabalho na área de serviços etc. No entanto, com a crise hipotecária de 2008, o problema veio à tona, já que foram eliminados de mais de 7 milhões de postos de trabalho (tabela 18), gerando crise permanente de emprego nos Estados Unidos.

Pelo lado da China, o tipo de participação de suas empresas na cadeia global não significa que elas sejam apenas maquiladoras, ao estilo mexicano, como afirmado por Branstetter e Lardy (2006). A diferença, segundo Medeiros (2010), é que, em paralelo às atividades de processamento de exportações realizadas nas zonas especiais, ocorreu grande esforço do governo chinês em desenvolver capacidades tecnológicas,²³ que geraram impactos significativos tanto sobre as exportações não processadas como sobre a substituição de importações.

Na verdade, embora as empresas chinesas ainda participem das cadeias globais em posições inferiores – capturam baixo valor agregado –, o governo chinês tem utilizado instrumentos de financiamento e de política industrial com o objetivo de fortalecê-las, para que estas firmas – tais como a Lenovo (computadores), a Huawei (equipamentos de telecomunicações), a Haier (eletrodomésticos e eletroeletrônicos) e a Chery Automobile (automóveis) – se tornem *players* no mercado mundial e, conseqüentemente, subam na hierarquia da cadeia de valor global. Certamente esse caminho pode ser muito longo, mas há evidências de que as estratégias adotadas pelo governo chinês têm conseguido gerar processo de *catching up*, que ainda está em suas fases iniciais.

Essa dinâmica de *catching up*, inclusive, tem se refletido no crescimento consistente dos salários.²⁴ Para Keidel (*apud* NOGUEIRA, 2011), os salários chineses

23. Segundo Medeiros (2010, p. 19), o governo chinês criou, sob a coordenação do Ministério de Ciência e Tecnologia, "53 zonas de desenvolvimento em atividades de alta tecnologia. Estas receberam grandes fluxos de investimento procedentes das grandes firmas multinacionais e destinaram-se principalmente ao mercado interno. Ao lado das definições gerais estabelecendo prioridades para a evolução tecnológica industrial através de estímulos indiretos (fiscais e creditícios), a política tecnológica chinesa se dá diretamente a partir da sua influência sobre os investimentos das grandes empresas estatais".

24. "A expansão do emprego vem ocorrendo acompanhada da elevação dos salários, (...) desde meados dos anos 1980 os salários urbanos multiplicaram-se por 22 vezes, fazendo com que, a partir de 1986, sua taxa de crescimento quase sempre estivesse acima dos 10%. Em termos absolutos, entre 1986 e 2008, o salário médio nominal medido em iuane cresceu de ¥\$ 111,00 para ¥\$ 2.436,00, com destaque para o período de 1998 a 2007, quando aconteceu cerca de 80% de todo este crescimento. Em termos reais, o aumento do salário também foi muito significativo, ainda que inferior ao verificado em termos nominais – devido, principalmente, à elevação da inflação no final dos anos 1980 –, já que se ampliou em torno de seis vezes no mesmo período, saindo de ¥\$ 111,00 para ¥\$ 591,00, a preços constantes de 1986". (LEAO, 2010a, p. 51).

estão acompanhando a mesma trajetória dos países desenvolvidos do Leste Asiático em suas fases de *catching up*, sendo assim, é de se esperar que este crescimento continue nos próximos anos. É preciso destacar que, mesmo com elevação dos salários,²⁵ as empresas que operam na China continuaram obtendo expressivos lucros, pois os aumentos salariais têm sido compensados pelo incremento da produtividade geral em diversos ramos produtivos.

Entre 2003 e 2006, a produtividade cresceu 20,2% ao ano (a.a.) no conjunto de setores de mineração, manufatura e serviços de utilidade, 23,2% a.a. no setor de máquinas e equipamentos e 21,1% a.a. no setor de têxteis. Isso gerou queda na razão entre o custo do trabalho e a produção bruta (NOGUEIRA, 2011).

Nesse sentido, as transformações que levaram a China a ocupar a posição de “fábrica do mundo” são fruto de amplo conjunto de fatores internos (política industrial, reformas, financiamento, política monetária, fiscal e cambial etc.) e externos (aproximação com os Estados Unidos, estratégias operacionais das grandes firmas estrangeiras etc.).

3.3 As conexões financeiras: reservas internacionais chinesas e títulos do Tesouro dos Estados Unidos

A inclusão da China ao mercado de bens e de capitais dos Estados Unidos significou, no plano financeiro, a maior e mais rápida expansão do território econômico supranacional americano, pois potencializou significativamente o poder do dólar e dos títulos da dívida pública do governo americano, o que, por sua vez, elevou a capacidade de multiplicação do capital financeiro dos Estados Unidos. Nesse contexto, a China é, ao mesmo tempo, devedora dos Estados Unidos – devido aos altos IDEs americanos no território chinês – e credora do Estado americano – em virtude do enorme acúmulo de reservas soberanas na forma de títulos do Tesouro (FIORI, 2008; TAVARES; BELUZZO, 2004).

As reservas estrangeiras – exclusive ouro – da China vêm crescendo de forma acelerada ao longo da década de 2000 (de US\$ 168,3 bilhões em 2000 para US\$ 2,416 trilhões em 2009) (tabela 11). O governo chinês não divulga a composição de suas reservas, no entanto, existem estimativas que avaliam que entre 70% e 75% delas são mantidas em ativos denominados em dólares, sendo o restante composto por ativos denominados em ienes e euros (LEÃO, 2009; PRASAD; SORKIN, 2009; PRASAD; GU, 2009).

25. Para uma discussão detalhada sobre o mercado de trabalho na China ver Nogueira (2011).

TABELA 11
Balço de pagamentos e reservas internacionais – China, 2000-2009
 (Em US\$ bilhões)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Reservas internacionais	168,3	215,6	291,1	408,2	614,5	821,5	1.068,5	1.530,3	1.949,3	2.416,0
Em proporção do PIB	14,1	16,4	20,0	24,7	31,6	36,0	38,3	43,8	43,0	47,8
Mudança na posição da reserva (B.P.)	10,7	47,4	75,2	137,5	189,8	251,0	284,7	460,7	479,6	400,5
1. Transações Corrente	20,5	17,4	35,4	45,9	68,7	160,8	253,3	371,8	436,1	297,1
Em proporção do PIB	1,7	1,3	2,4	2,8	3,5	7,0	9,1	10,6	9,6	5,9
Balança Comercial	34,5	34,0	44,2	44,7	59,0	134,2	217,7	315,4	360,7	249,5
Em proporção do PIB	2,9	2,6	3,0	2,7	3,0	5,9	7,8	9,0	8,0	4,9
2. Conta Capital e Financeira	1,9	34,8	32,3	52,7	110,7	63,0	6,7	73,5	19,0	146,7
Resultado IED	37,5	37,4	46,8	47,2	53,1	67,8	56,9	121,4	94,3	34,3
3. Erros e omissões	-11,7	-4,7	7,5	38,9	10,5	27,2	24,7	15,3	24,5	-43,3
PIB nominal ¹	1.193	1.317	1.456	1.651	1.943	2.284	2.787	3.494	4.532	5.051

Fonte: International Financial Statistics (IFS)/FMI.

Elaboração do autor.

Nota: ¹ Convertido pela taxa de câmbio – iuane/dólar – na média do período.

Obs.: BP = balanço de pagamento.

Os dados da decomposição da mudança na posição das reservas da China (tabela 12) acumuladas entre 2000 e 2009 (de US\$ 2,337 trilhões) evidenciam que o saldo em transações correntes contribuiu com 73% do acumulado das reservas no período, sendo que a balança comercial foi o item que mais contribuiu nesta conta (cerca de 63,9%), ao passo que a conta capital e financeira contribuiu com 23,2% das reservas acumuladas. Como o ingresso líquido de IED foi superior ao resultado da conta capital e financeira, ocorreu uma saída líquida de capitais de outros tipos da China.

TABELA 12
Decomposição da mudança na posição das reservas – valor acumulado para os períodos selecionados – China, 2000-2009
 (Em US\$ bilhões)

	2000-2009	2000-2004	2005-2009
Mudança na posição da reserva (B.P.)	2.337,0	460,7	1.876,3
1. Transações correntes	1.707,0	187,9	1.519,2
Participação do total acumulado (%)	73,0	40,8	81,0
Balança comercial	1.493,8	216,3	1.277,5
Participação do total acumulado (%)	63,9	47,0	68,1

(Continua)

(Continuação)

	2000-2009	2000-2004	2005-2009
2. Conta capital e financeira	541,2	232,4	308,8
Participação do total acumulado (%)	23,2	50,4	16,5
Resultado IDE	596,8	222,0	374,8
Participação do total acumulado (%)	25,5	48,2	20,0
3. Erros e omissões	88,8	40,4	48,4
Participação do total acumulado (%)	3,8	8,8	2,6

Fonte: IFS/FMI.

Elaboração do autor.

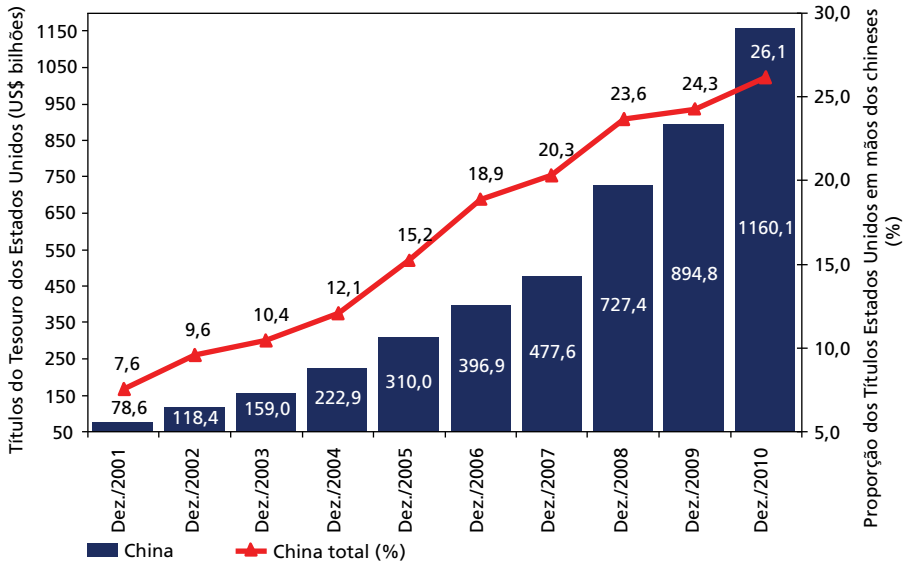
Obs.: BP = balanço de pagamento.

É preciso ressaltar que existe significativa diferença da decomposição das reservas acumuladas ao longo desse período, a saber: *i*) entre 2000 e 2004, as transações correntes contribuíram com 40,8% das reservas acumuladas (de US\$ 460,7 bilhões), sendo que a contribuição da balança comercial (47,%) foi maior do que a das transações correntes, o que evidencia que os outros componentes das transações correntes foram deficitários. Pelo lado da conta capital e financeira, verificou-se a contribuição de 50,4% do acúmulo de reservas, sendo que o ingresso líquido de IDE contribuiu com 48,2%; *ii*) entre 2005 e 2009, o saldo nas transações correntes contribuíram com 81% das reservas (de US\$ 1,519 trilhão). Desta conta, o componente que mais gerou reservas foi a balança comercial (68,1%). Quanto à conta capital e financeira observou-se que ela proporcionou 16,5% das reservas que foi inferior ao resultado líquido do IED (20%), evidenciando, por sua vez, a ocorrência de uma saída de outros tipos de capitais (tabela 12).

Esse enorme aumento das reservas internacionais chinesas esteve associado ao acúmulo de títulos do Tesouro americano pela China. Entre dezembro de 2001 e dezembro de 2010, verificou-se crescimento de 1.375% (de US\$ 78,6 bilhões para US\$ 1,160 trilhão) no estoque de títulos do Tesouro dos Estados Unidos em poder dos chineses. Essa evolução gerou significativa elevação da participação do total de títulos americanos em poder do governo chinês (de 7,6% para 26,1%) (gráfico 5). Inclusive, a partir de setembro de 2008 a China passou a ser o país com o maior estoque de títulos do Tesouro dos Estados Unidos, ultrapassando o Japão. Vale ressaltar que, após a crise internacional de 2008, a China manteve o ritmo das compras dos títulos do Tesouro dos Estados Unidos.

GRÁFICO 5

Evolução da posse e participação chinesa na propriedade de títulos do Tesouro dos Estados Unidos



Fonte: Departamento do Tesouro dos Estados Unidos.
Elaboração do autor.

Além dos títulos do Tesouro, a China elevou o seu estoque de títulos privados americanos entre março de 2000 e março de 2009, que passou de US\$ 19 bilhões para US\$ 424 bilhões. Até meados de 2008, a China vinha também acumulando de forma significativa títulos *Government Sponsored Enterprises* (GSE), tais como os de firmas do setor imobiliário – Fannie Mae, Freddie Mac (PRASAD; SORKIN, 2009).

Esse acúmulo chinês de reservas soberanas na forma de títulos do Tesouro americano, entre outras estratégias, significa intervenção direta do Banco Central da China (Banco Popular da China – BCP) no mercado cambial que enseja reduzir a entrada de capital – dados os elevados superávits nas transações correntes e na conta capital e financeira (tabelas 8 e 9) –, mantendo assim a estabilidade nominal de sua moeda – iuane – em relação ao dólar, preservando, por sua vez, a competitividade das exportações chinesas. A articulação entre a política cambial chinesa e os títulos do Tesouro americano reforça os elos da conexão entre a economia chinesa e a americana.

4 A DINÂMICA DA MACROECONOMIA MUNDIAL: O PAPEL DESEMPENHADO PELO EIXO SINO-AMERICANO NA PRIMEIRA DÉCADA DO SÉCULO XXI

A primeira década do século XXI foi marcada por dois momentos econômicos distintos: *i*) o extraordinário crescimento mundial entre 2002 e 2008 (tabela 1); e *ii*) a crise da economia mundial em 2008. Estes dois momentos históricos vêm gerando modificações estruturais no sistema econômico e político internacional que são fruto da configuração de uma nova divisão internacional do trabalho: globalização financeira e produtiva; e cadeias de produção global.

O período de extraordinário crescimento foi gerado pela configuração de novos fluxos comerciais, produtivos e financeiros que conectaram, por um lado, os Estados Unidos e, por outro, as economias do Sudoeste Asiático, especialmente a China. A dinâmica da acumulação capitalista passou a ser liderada pelo eixo sino-americano, e não mais pela tríade Estados Unidos, Alemanha e Japão (FIORI, 2010; PINTO, 2010a, 2010b; CARCANHOLO; FILGUEIRAS; PINTO, 2009).

Os dados da tabela 13 evidenciam a impressionante evolução da participação da China do PIB global em dólares correntes (de 1,9% em 1980 para 9,3% em 2010, tornando-se a segunda maior participação – fruto do denominado “milagre chinês”) e pequena perda na participação dos Estados Unidos (de 26,1% em 1980 para 23,6% em 2010). Estas duas economias juntas detiveram 32,9% do PIB global em 2010. A despeito do tão propalado avanço das economias em desenvolvimento, verifica-se que, ao se retirar desse grupo a China, o aumento da participação desses países foi pequeno (de 21,7% em 1980 para 24,2% em 2010), sendo que parte dessa dinâmica foi fruto de diversos mecanismos de transmissão gerados pela dinâmica chinesa.

TABELA 13
Participação no PIB global – 1980-2010
(Em %)

Região/país	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2007	2008	2009	2010 ¹
Países desenvolvidos	76,4	78,9	79,7	81,7	79,9	76,2	65,2	68,9	68,9	66,5
Alemanha	7,7	5,4	7,0	8,5	5,9	6,1	5,4	6,0	5,8	5,3
Estados Unidos	26,1	35,4	26,2	25,0	31,0	27,8	23,0	23,5	24,4	23,6
Japão	9,9	11,3	13,7	17,7	14,5	10,0	7,2	8,0	8,8	8,7
União Europeia	34,2	25,6	31,8	30,9	26,5	30,3	27,8	30,0	28,4	26,0
Países em desenvolvimento	23,6	21,1	20,3	18,3	20,1	23,8	25,7	31,1	31,1	33,5
África subsaariana	2,5	1,6	1,3	1,1	1,0	1,4	1,3	1,5	1,5	1,7
América Latina e Caribe	7,9	6,5	5,3	6,1	6,5	5,8	6,0	7,0	6,9	7,6

(Continua)

(Continuação)

Região/país	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2007	2008	2009	2010 ¹
Ásia	6,2	7,0	5,1	6,2	7,3	8,9	9,9	12,2	13,6	14,7
China	1,9	2,6	1,8	2,5	3,7	5,0	5,7	7,4	8,6	9,3
Estados Unidos + China	28,0	37,9	28,0	27,4	34,7	32,7	28,7	30,9	33,0	32,9
Países em desenvolvimento – exceto China	21,7	18,5	18,5	15,8	16,4	18,8	20,0	23,7	22,4	24,2

Fonte: FMI (2010).
Elaboração do autor.
Nota: ¹ Estimativa.

Além do aumento da participação do PIB global, o G-2 – China e Estados Unidos – também contribuiu de forma significativa para o crescimento do PIB global, ao longo das últimas três décadas. Nas décadas de 1980 e 1990 – respectivamente os períodos de retomada do poder americano e de seu *boom* econômico –, os Estados Unidos foram os maiores responsáveis pelo crescimento mundial (contribuição de 26,3% entre 1981 e 1990 e de 41,5% entre 1991 e 2000), ao passo que a China ainda contribuiu pouco para o crescimento, mas mostrou significativo salto entre as décadas de 1980 e 1990 (de 1,6% entre 1981 e 1990 para 8,4% entre 1991 e 2000). Elevação esta, provavelmente, originária da configuração do *Grande Compromisso* em 1992 que acelerou a estratégia de crescimento econômico configurada em 1978 (tabela 14).

A década de 2000 assistiu a uma queda significativa na contribuição dos Estados Unidos ao crescimento mundial (de 41,5% entre 1991 e 2000 para 15,7% entre 2001 e 2000) e a uma elevação na contribuição da China (de 8,4% entre 1991 e 2000 para 15,2% entre 2001 e 2010). Ao longo da década (2001-2010), cada uma destas economias contribuiu com participações muito próximas para o crescimento mundial. Em 2010, as duas economias juntas devem responder – estimativas – por 30,7% do crescimento mundial, sendo que a participação da China (18,5%) deve ser significativamente maior do que a dos Estados Unidos (12,3%) (tabela 14).

TABELA 14
Contribuição ao crescimento do PIB global – em US\$ correntes – 1981-2010
(Em %)

Região/país	1981-1990	1991-2000	2001-2010	2002-2007	2008	2009	2010 ¹
Países desenvolvidos	82,8	80,3	52,0	61,3	41,0	-69,0	31,9
Alemanha	6,3	3,6	4,7	6,1	5,7	-9,4	-0,8
Estados Unidos	26,3	41,5	15,7	15,9	5,5	-7,5	12,3
Japão	17,2	16,4	2,4	1,2	9,1	5,4	7,8
União Europeia	29,6	14,6	25,5	35,5	25,0	-58,7	-7,5

(Continua)

(Continuação)

Região/país	1981-1990	1991-2000	2001-2010	2002-2007	2008	2009	2010 ¹
Países em desenvolvimento	17,2	19,7	48,0	38,7	59,0	-31,0	68,1
África subsaariana	0,2	0,3	2,4	2,2	2,0	-1,4	3,4
América Latina e Caribe	3,0	9,0	8,8	7,0	10,5	-9,0	17,8
Ásia	4,0	12,1	22,8	15,2	24,7	13,2	30,6
China	1,6	8,1	15,2	9,2	18,4	13,9	18,5
Estados Unidos + China	27,9	49,5	30,9	25,1	23,9	6,4	30,7
Países em desenvolvimento – exceto China	15,6	11,6	32,7	29,6	40,6	-17,1	49,6

Fonte: FMI (2010).

Elaboração do autor.

Nota: ¹ Estimativa.

Esses dados (tabelas 13 e 14) mostram que o eixo sino-americano dita a dinâmica da acumulação capitalista, bem como foi o grande responsável pelo ciclo de expansão entre 2002 e 2007 – contribuíram juntos com 25,1% do crescimento global neste período. Na verdade, as políticas monetária²⁶ e fiscal expansionistas²⁷ dos Estados Unidos, implementadas após o 11 de Setembro de 2001, conjugadas com a política econômica desenvolvimentista chinesa,²⁸ permitiram a manutenção e o posterior aumento das exportações chinesas para os Estados Unidos, ao mesmo tempo que possibilitaram o aumento das importações chinesas *i*) de máquinas e equipamentos, oriundas da Alemanha e do Japão, *ii*) de produtos industriais dos demais países asiáticos e *iii*) de matérias-primas e alimentos dos países em desenvolvimento da África e da América-Latina (PINTO, 2010a, 2010b; SERRANO, 2008).

Essa dinâmica gerou, por meio de diversos mecanismos de transmissão, crescimento mundial quase sincronizado entre os países (tabela 1). Por um lado, os Estados Unidos funcionaram como consumidor de última instância do mundo – aumentando seu déficit em transações correntes: de 0,9% do PIB em 2001 para

26. Verificou-se “uma forte redução das taxas de juros básica que passou de 3,1% em setembro de 2001, para 1,7% em janeiro 2002. Essa tendência já era observada antes mesmo dos ataques às torres gêmeas quando a taxa de juros passou a cair mês a mês desde dezembro de 2000 (6,4%) até alcançar o valor de 3,7% em agosto de 2001” (PINTO, 2010b, p. 90).

27. O governo George W. Bush, após os atentados, adotou uma política fiscal fortemente expansionista por meio da redução dos impostos (de 29,5% em 2001 para 27,4% em 2002 e para 26% em 2003 em proporção do PIB) e elevação dos gastos (de 29,2% em 2001 para 30,4% em 2002 e para 31,3% em 2003 em proporção do PIB), gerando uma reversão do superávit de 0,3% em 2001, em proporção do PIB, para um déficit público de 3% do PIB, em 2002, e de 5,2% do PIB em 2003 (tabela 16).

28. O governo chinês “optou por: i) expandir ainda mais o programa de investimentos públicos em infraestrutura, em curso desde 1998, depois dos atentados de 11 de Setembro de 2001 nos EUA. Isso se refletiu, por sua vez, no crescimento dos investimentos (FBKF) da ordem de 23,5% (de 34,4% do PIB em 1998, para 42,5% do PIB em 2006); e ii) manter sua taxa de câmbio fixa em relação ao dólar durante e após a crise da Nasdaq, em 2000, bem como posteriormente aos atentados de 11 de Setembro de 2001, quando o dólar passou a se desvalorizar em relação às principais moedas, inclusive em comparação com algumas moedas de países asiáticos” (PINTO, 2010b, p. 91).

2,1% do PIB em 2008. Por outro, a China – como um dos principais supridores da demanda americana – funcionou com uma correia de transmissão de efeitos positivos para outras regiões do mundo – Ásia, África, América Latina e até Europa. Nesse contexto, vários países obtiveram superávits comerciais, o que, por sua vez, permitiu a redução da vulnerabilidade externa e o acúmulo de reservas internacionais. Possibilitando assim, a configuração de políticas econômicas voltadas à expansão do produto e do emprego.

O ciclo de expansão mundial foi interrompido pela crise sistêmica internacional.²⁹ Crise esta que se iniciou em meados de 2007 no mercado imobiliário americano, mais especificamente no segmento de hipotecas de alto risco (*subprime*). A falência do Lehman Brothers, em setembro de 2008, desencadeou o caráter sistêmico da crise que a partir daí se propagou de forma rápida. Todos os países foram atingidos pela crise, o que se refletiu na queda mundial do nível de atividade econômica, do emprego, da formação bruta de capital fixo (FBKF) e dos fluxos de comércio e de IDE.

O aprofundamento da crise, em setembro de 2008, gerou um colapso do estado de confiança em quase todos os países. Nesse contexto, os Estados tiveram de configurar uma ampla variedade de estratégias anticíclicas – monetárias, fiscais e cambiais –, ao estilo keynesiano, para conter tal situação. Além das medidas de política monetária centrada na redução das taxas de juros e no aumento da liquidez – base monetária –, os Estados passaram a adotar outras medidas de contenção da crise, que estavam renegadas até então, a saber: *i*) intervenção direta em instituições bancárias e não bancárias, por meio do aumento da garantia sobre depósitos privados e empréstimos bancários, da compra de ativos de valor incerto e da injeção de capital, entre outras medidas; *ii*) medidas de estímulos fiscais, tais como gastos em infraestrutura, apoio ao emprego, transferências para a população mais pobre, redução de impostos, entre outras medidas; e *iii*) intervenção no mercado de moeda (PINTO, 2010a, 2010b; KHATIWADA, 2009).

É preciso aqui se deter mais especificamente sobre as medidas de enfrentamento da crise na China e nos Estados Unidos, bem como observar quais foram os seus resultados macroeconômicos. Isso é fundamental para que se possa compreender a dinâmica da economia mundial após a crise, bem como os efeitos desse processo para a dinâmica tanto de acumulação de riqueza quanto de poder no sistema econômico e político internacional.

A economia chinesa foi abalada pela crise econômica internacional de 2008, só que em uma dimensão muito menor do que a observada na economia

29. Para uma análise detalhada das causas, dos mecanismos de transmissão e dos impactos da crise internacional recente, ver Freitas e Cintra (2008), Kregel (2008) e Fhari (2010).

americana, epicentro da crise. Para Fang, Yang e Meiyang (2009), o mecanismo de transmissão da crise sobre a economia chinesa ocorreu de forma indireta, por meio da queda da demanda externa por produtos chineses – as exportações caíram de US\$ 354,4 bilhões no quarto trimestre de 2008 para US\$ 245,5 bilhões no primeiro trimestre de 2009 (tabela 15). Com isso, muitas empresas localizadas nas ZEEs que orientavam sua produção para a exportação – notadamente aquelas muito intensivas em mão de obra – foram obrigadas a dispensar contingente significativo de trabalhadores. Fang, Yang e Meiyang (*op. cit.*) apontam ainda que a crise demonstrou quais são os principais problemas do padrão de acumulação da economia chinesa, bem como a necessidade de construção de estratégias voltadas ao reforço do consumo das famílias para a sustentabilidade do crescimento de longo prazo, reduzindo a dependência externa.

O governo chinês agiu de forma rápida e agressiva, redirecionando o seu foco de atuação, que até então estava voltado à contenção da inflação que se mantinha acelerada no primeiro semestre de 2008 – 8% para o índice de preço ao consumidor –, para a manutenção do crescimento econômico. O Banco Central da China (Banco do Povo) adotou uma mudança no sinal da política monetária em curso por meio da *i*) expansão do crédito – base monetária M1 em porcentagem do PIB – de 57,1% entre o quarto trimestre de 2008 e o primeiro trimestre de 2009 (de 171,3% para 257%) e *ii*) da redução nas taxas de juros (de 4,14 pontos percentuais – p.p. no terceiro trimestre de 2008 para 2,79 p.p. no quarto trimestre de 2008) (tabela 15). No plano fiscal, o esforço de expansão foi ainda maior, haja vista o imenso pacote de RMB 4 trilhões (US\$ 586 bilhões) – 54,3% desse valor foram destinados aos investimentos em infraestrutura – e as iniciativas de ampliação da proteção social e de políticas trabalhistas que sinalizam o reforço da estratégia de crescimento pautada pelo avanço de seu mercado interno (FANG; YANG; MEIYAN, 2009; KHATTIWADA, 2009; ACIOLY; CHERNAVSKY, LEÃO, 2010; PINTO, 2010a, 2010b).

TABELA 15

Indicadores macroeconômicos trimestrais selecionados – China, 1º trimestre de 2008-4º trimestre de 2010

Períodos	2008 T1	2008 T2	2008 T3	2008 T4	2009 T1	2009 T2	2009 T3	2009 T4	2010 T1	2010 T2	2010 T3	2010 T4
Reservas (menos ouro) (bilhões US\$)	1.684	1.811	1.908	1.949	1.957	2.135	2.288	2.416	2.464	2.471	2.667	nd
Taxa de câmbio (iuan/US\$)	7,2	7,0	6,8	6,8	6,8	6,8	6,8	6,8	6,8	6,8	6,8	6,7
Taxa de juros ¹	4,14	4,14	4,14	2,79	2,79	2,79	2,79	2,79	2,79	2,79	2,79	nd
Base Monetária (M1)/PIB (%)	227,6	208,7	203,5	171,3	257,0	249,9	247,2	204,2	281,0	263,7	nd	nd

(Continua)

(Continuação)

Períodos	2008 T1	2008 T2	2008 T3	2008 T4	2009 T1	2009 T2	2009 T3	2009 T4	2010 T1	2010 T2	2010 T3	2010 T4
Exportações (bilhões US\$)	306	360	408	354	246	276	325	355	316	389	430	nd
Importações (bilhões US\$)	264	303	325	240	183	241	286	294	302	348	364	nd
Balança Comercial (bilhões US\$)	41	58	83	114	62	35	39	61	14	41	66	nd
Índice de preço ao consumidor	8,0	7,8	5,3	2,5	-0,6	-1,5	-1,3	0,7	2,2	2,9	3,5	nd
Produção industrial (número índice)	nd	15,9	13,0	6,4	n.a.	9,0	12,3	17,9	14,6	16,0	13,5	nd
PIB (bilhões iuane)	6.628	7.419	7.655	9.702	6.868	7.730	8.161	10.776	8.162	9.122	nd	nd

Fonte: IFS/FMI.

Elaboração do autor.

Nota: ¹ Convertida pela taxa de câmbio – iuane/dólar – na média do período.

Obs.: nd = não disponível.

Os incentivos fiscais e monetários adotados pelo governo chinês mostraram-se eficazes na recuperação econômica, já que depois da abrupta queda do PIB (de 28% no primeiro trimestre de 2009 contra o semestre imediatamente anterior) e da produção industrial (de 51,2% no quarto trimestre de 2009 contra semestre o imediatamente anterior), verificou-se rápida recuperação do PIB e da produção industrial, pois este cresceu 12,5% no segundo trimestre de 2009 – no cotejo com o trimestre anterior – e a produção industrial elevou-se em 39% no terceiro trimestre de 2009 – em relação ao trimestre anterior (tabela 15).

Além dos incentivos fiscais e monetários, a China reafirmou a sua política cambial de atrelamento de sua moeda ao dólar³⁰ – taxa de câmbio iuane/dólar permaneceu praticamente estável no valor de 6,8 entre o primeiro trimestre de 2008 e segundo trimestre de 2010 –, que tem como contrapartida o aumento das reservas cambiais (de US\$ 1,684 trilhão no primeiro trimestre de 2008 para US\$ 2,667 trilhões no terceiro trimestre de 2010). Essa política cambial possibilitou a recuperação das exportações chinesas (de US\$ 429,8 bilhões no terceiro trimestre de 2010) para um patamar maior do que aquele observado antes da crise (tabela 4). Com a desvalorização do dólar em relação às outras moedas nacionais – aumento elevado da base monetária dos Estados Unidos (tabela 13) – e a política de atrelamento do iuane ao dólar, as exportações chinesas ficaram mais competitivas em terceiros mercados – América Latina, Europa etc.

30. Com o aprofundamento da crise internacional, a China, em julho de 2008, interrompeu a sua política de flexibilização gradual do câmbio – adotada em julho de 2005, que se configurou em um sistema de câmbio “flexível” administrado em bandas estreitas a partir da variação de uma cesta de moedas, com maior peso do dólar – e retornou ao sistema de paridade fixa em relação ao dólar (LEÃO, 2010b).

A despeito desse aumento das exportações chinesas, os superávits comerciais reduziram-se em virtude da aceleração das importações (de US\$ 183,1 bilhões no primeiro trimestre de 2009 para US\$ 364,2 bilhões no terceiro trimestre de 2010), fruto das políticas econômicas expansionistas voltadas à recuperação da crise. Essa taxa de crescimento maior das importações em relação às exportações reforça a ideia de que o governo chinês esteja tentando realizar um ajuste estrutural no seu atual padrão de crescimento, buscando reforçar a demanda interna (FANG; YANG; MEIYAN, 2009; PINTO, 2010a, 2010b).

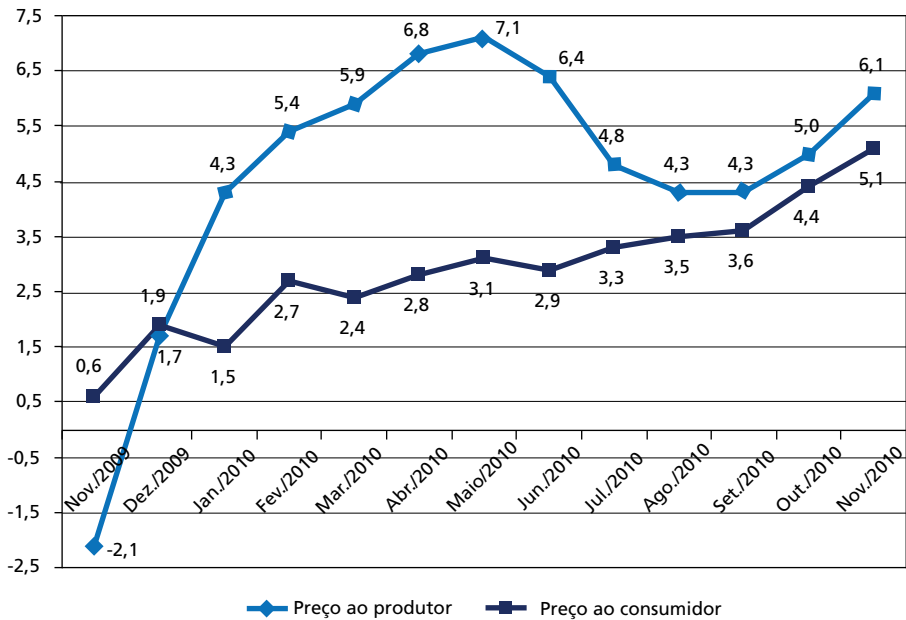
Essa política cambial, em um contexto de superávit do balanço de pagamentos, só foi possível com a ampliação da compra de divisa pelo BPC que gera a ampliação da base monetária. Para esterilizar o aumento da oferta de iuane, o BPC vem utilizando instrumentos de operação de mercado aberto – venda de títulos do Banco Central – e de aumento da taxa de compulsório dos bancos. O problema é que cada vez mais vem se elevando o custo de esterilização para o Banco Central e os ajustes frequentes nas taxas de compulsórios dos bancos tem afetado, em certa medida, a eficiência do sistema financeiro (XIAOLIAN, 2010).

Os estímulos fiscais, monetários e cambiais recolocaram a economia chinesa na rota do crescimento, inclusive, no auge da crise em 2009, a China contribuiu de forma positiva para o desempenho do PIB global que foi negativo naquele ano (tabela 14). Os dados de 2010 do PIB da China mostram crescimento de 10,2%. A preocupação atual do governo chinês não é mais o restabelecimento econômico, mas sim os efeitos gerados pela forte e rápida recuperação econômica, sobretudo no que diz respeito aos seus impactos inflacionários – alimentos, matérias-primas e imóveis.

Nesse novo contexto, o governo tem se utilizado, de forma pragmática e gradualista, de instrumentos de política econômica, tais como elevações contínuas e graduais das taxas de juros básica desde outubro de 2010 e da taxa de compulsório dos bancos – o BPC elevou a taxa de compulsório dos maiores bancos da China para 19,5%, em janeiro de 2011, sendo que este foi o oitavo aumento consecutivo, levando a taxa ao seu maior patamar histórico – para conter a aceleração da inflação em 2011 (WALDMEIR; COOKSO, 2011). Entre junho e novembro de 2010, o preço ao consumidor elevou-se de 3,3% para 5,1%, ao passo que o preço ao produtor se acelerou desde janeiro de 2010 (4,3%), atingindo o pico de 7,1% em maio, desacelerando nos quatro meses seguintes e voltando a elevar-se em outubro (5%) e novembro (6,1%) de 2010 (gráfico 6).

GRÁFICO 6

Evolução do preço ao consumidor e produtos na China – novembro de 2001-novembro de 2010
(Em %)



Fonte: IFS/FMI.
Elaboração do autor.

É evidente a preocupação do governo chinês com os impactos econômicos e políticos da elevação dos preços ao consumidor, sobretudo para os segmentos sociais que têm baixos salários. O repique inflacionário no fim da década de 1980 e seus efeitos políticos à época – greves, protestos etc. – ainda está na memória do PCC. No entanto, isso não significa que o governo chinês vai abandonar o seu gradualismo na condução da política macroeconômica, pois o controle inflacionário necessariamente deve vir acompanhado da manutenção do ritmo de desenvolvimento estável e relativamente rápido – que garante a legitimidade interna do partido – em conformidade com o regime geral do Comitê Central do PCC e do Conselho de Estado. Isso significa afirmar que a economia dificilmente deverá crescer abaixo dos 7,5% estabelecidos no último plano quinquenal.

No outro polo da relação siamesa, a economia dos Estados Unidos, epicentro da crise hipotecária, foi fortemente abalada. A elevada exposição dos grandes agentes financeiros às hipotecas *subprime* levou o sistema financeiro americano à beira do colapso. Neste sentido, o governo americano teve de realizar intervenção direta em instituições bancárias e não bancárias, que significou o aumento da

garantia sobre depósitos privados e sobre empréstimos bancários e a compra de ativos de valores duvidosos. Segundo dados do Gabinete de Gestão e Orçamento americano, as despesas executadas do governo federal aumentaram US\$ 531,1 bilhões entre 2008 e 2009, dos quais a função crédito habitacional e comercial – salvamento do sistema financeiro – contribuiu com US\$ 263,7 bilhões.

Além da intervenção direta no sistema financeiro, o governo americano adotou uma política monetária de forte injeção de liquidez na economia com o objetivo de recuperar o estado de confiança dos agentes econômicos – nos termos keynesianos. O Fed reduziu a taxa de juros básica (de 2,15 p.p. no primeiro trimestre de 2008 para 0,14 p.p. no quarto trimestre de 2010), o que gerou forte elevação da base monetária (M1) em proporção do PIB (crescimento de 21% entre o primeiro trimestre de 2008 e o quarto trimestre de 2010) (tabela 17).

No plano fiscal, o combate à crise se deu pela significativa expansão das despesas (de 30,9% em 2007 para 32,3% em 2008 e para 36,1% em 2009 em proporção do PIB) e redução das receitas (de 28,8% em 2007 para 27,8% em 2008 e para 24,8% em 2009 em proporção do PIB), que, por sua vez, geraram a elevação do déficit público americano (de 2,1% em 2007 para 4,5% em 2008 e para 11,3% em 2009 em proporção do PIB). Essa evolução dos fluxos financeiros do setor público provocou o aumento na dívida líquida do setor público (de 36,2% em 2007 para 53% em proporção do PIB em 2009) (tabela 16).

TABELA 16

Indicadores de finanças públicas dos Estados Unidos – 2000-2010
(Em % do PIB)

Ano	Receitas		Despesas		Superávit/déficit (-)		Dívida líquida federal
	Setor público	Governo federal	Setor público	Governo federal	Setor público	Governo federal	
2000	30,6	20,6	28,8	18,2	1,8	2,4	34,7
2001	29,5	19,5	29,2	18,2	0,3	1,3	32,5
2002	27,4	17,6	30,4	19,1	-3,0	-1,5	33,6
2003	26,0	16,2	31,3	19,7	-5,2	-3,4	35,6
2004	26,0	16,1	30,9	19,6	-4,8	-3,5	36,8
2005	27,5	17,3	31,0	19,9	-3,5	-2,6	36,9
2006	28,5	18,2	31,1	20,1	-2,6	-1,9	36,5
2007	28,8	18,5	30,9	19,6	-2,1	-1,2	36,2
2008	27,8	17,5	32,3	20,7	-4,5	-3,2	40,2
2009	24,8	14,8	36,1	24,7	-11,3	-9,9	53,0
2010 ¹	nd	14,8	nd	25,4	nd	-10,6	63,6

Fonte: Gabinete de Gestão e Orçamento americano.

Elaboração do autor.

Nota: ¹ Acumulado dos três primeiros trimestres

Obs.: nd = não disponível.

Essas políticas de intervenção do governo americano conseguiram impedir o colapso do sistema financeiro. No entanto, elas ainda não conseguiram restabelecer o dinamismo da economia real – produto, investimento e emprego –, a despeito da forte injeção de liquidez e da magnitude da política fiscal expansionista. A evolução das principais variáveis macroeconômicas evidencia: *i*) que o PIB e a produção industrial se recuperaram de forma lenta (de 3,5% e 6,4% entre o primeiro trimestre de 2009 e o terceiro trimestre de 2010), sendo que no terceiro trimestre de 2010 ainda não tinham alcançado o valores pretéritos à crise; *ii*) o não restabelecimento da dinâmica dos investimentos – FBKF –, pois se verificou trajetória de queda desde o primeiro trimestre de 2008 (20,1% do PIB) – que sofreu um lapso ainda maior no primeiro trimestre de 2009 (17,8% do PIB) – até o primeiro trimestre de 2010 (16,6% do PIB), mantendo-se a partir daí estabilidade ou pequeno crescimento; *iii*) a redução do déficit comercial após o auge da crise (de US\$ 250 bilhões no terceiro trimestre de 2008 para US\$ 199 bilhões no terceiro trimestre de 2010);³¹ e *iv*) a forte elevação do desemprego (taxa de desemprego aberto saltou de 5,3%, no primeiro trimestre de 2008, para 9,1%, no quarto trimestre de 2010 (tabela 17).

TABELA 17

Indicadores macroeconômicos trimestrais selecionados – Estados Unidos, 1º trimestre de 2008-4º trimestre de 2010

Períodos	2008 T1	2008 T2	2008 T3	2008 T4	2009 T1	2009 T2	2009 T3	2009 T4	2010 T1	2010 T2	2010 T3	2010 T4
Taxa de juros ¹	2,15	1,64	1,66	0,39	0,23	0,18	0,17	0,07	0,10	0,14	0,15	0,14
Base Monetária (M1)/PIB (%)	9,8	9,7	9,9	11,5	11,3	11,8	11,6	12,1	12,0	11,9	11,8	nd
Exportações (bilhões US\$)	318	344	341	299	247	252	265	294	297	315	319	nd
Importações (bilhões US\$)	520	572	590	487	365	373	419	448	440	492	517	nd
Balança comercial (bilhões US\$)	-203	-228	-250	-188	-118	-122	-154	-154	-143	-177	-199	nd
PIB (média de 2005 = 100)	105,5	105,7	104,6	102,8	101,5	101,4	101,8	103,0	104,0	104,4	105,1	nd
Investimento (FBKF) (% PIB)	20,1	20,1	20,0	19,3	17,8	17,3	17,1	16,8	16,6	17,2	17,2	nd
Produção Industrial (média de 2005 = 100)	104,5	103,2	101,4	96,9	92,5	89,7	92,9	93,3	95,2	96,8	98,4	99,0
Índice de preço ao consumidor (2005 = 100)	108,6	111,0	112,3	109,1	108,6	109,7	110,5	110,7	111,1	111,7	111,8	112,1
Taxa de desemprego	5,3	5,2	6,0	6,6	8,8	9,1	9,6	9,5	10,4	9,5	9,5	9,1

Fonte: IFS/FMI.

Elaboração do autor.

Nota: ¹ Taxa de remuneração dos títulos do Tesouro.

Obs.: nd = não disponível.

31. Essa redução foi muito mais fruto da queda das importações – em outras palavras, reflexo da estagnação econômica – do que do crescimento das exportações.

As variáveis econômicas americanas, ao longo de 2009 e 2010, mostraram que a forte injeção de liquidez na economia, por meio dos diversos instrumentos, não se reverteu em significativos aumentos no produto, nos investimentos e nos empregos, gerando assim, excesso de liquidez. Dado que os Estados Unidos são o emissor da moeda mundial, este excesso gera dois movimentos: *i*) a desvalorização do dólar em relação às outras moedas – exceção ao caso chinês que adotou estratégia reativa de atrelamento de sua moeda ao dólar; e *ii*) a abundância de dólares no mercado mundial. Isso significa aumento de liquidez que se destina à busca de aplicações rentáveis – mercados futuros de *commodities* e aplicações em mercados de títulos e ações –, especialmente nos países emergentes, pressionando ainda mais a valorizações das moedas locais e dificultando a competitividade de suas exportações.

Os dados mais recentes da economia americana mostram recuperação lenta do produto e dos investimentos; no entanto, esse movimento de recuperação gradual ainda não tem gerado efeitos sobre o mercado de trabalho. O grande dilema do governo Barack Obama é a geração de novos postos de trabalho. Para Wicks-Lim (2010), Pollin (2010) e Papadimitriou e Hannsgen (2010), os Estados Unidos vivem uma “crise de emprego”.

Entre 2007 e 2010, a oferta de trabalho – população economicamente ativa (PEA) – cresceu de 2,6%, ao passo que a demanda – empregos – encolheu quase 5%, o que provocou a elevação da taxa de desemprego de 4,6% em 2007 para 9,6% em 2010 (tabela 18). Isso representou a eliminação de aproximadamente 7 milhões de postos de trabalho (tabela 18), em um mercado de trabalho já precarizado – baixos salários, elevado *turnover* etc. –, segundo Wicks-Lim (2010).

TABELA 18
Evolução do mercado de trabalho americano – 2007-2010
(Em milhões de pessoas iguais ou acima de 16 anos)

Ano	PIA ¹	PEA						Inativos
		Total	PEA (%)	Empregados		Desempregados		
				Total	PIA (%)	Total	PEA (%)	
2007	231,9	153,1	66,0	146,0	63,0	7,1	4,6	78,7
2008	233,8	154,3	66,0	145,4	62,2	8,9	5,8	79,5
2009	235,8	154,1	65,4	139,9	59,3	14,3	9,3	81,7
2010	237,8	153,9	64,7	139,1	58,5	14,8	9,6	83,9

Fonte: Bureau Labor Statistics.

Elaboração do autor.

Nota: ¹ População em idade ativa.

Nesse contexto de crise de emprego, o presidente Barack Obama está vivenciando um problema de legitimidade interna significativo, haja vista o seu atual baixo índice de popularidade e a vitória eleitoral do partido oposicionista – republicanos – nas eleições para o Congresso – novembro de 2010. A questão posta é que as duas principais estratégias do presidente para combater a crise – política industrial voltada à geração de energia limpa, e a ampliação do investimento público em infraestrutura econômica e social – não têm conseguido deslanchar, sobretudo no que diz respeito à geração de emprego, quer seja pelo seu caráter mais estrutural, quer seja pela resistência do partido republicano e de parte da população contra a manutenção das políticas fiscais expansionistas que geram déficits públicos.

Para Papadimitriou e Hannsgen (2010), a crise ainda não foi superada: o mercado de trabalho continua a ser o ponto crítico e a economia deve continuar a ser estimulada pelo governo por meio da manutenção dos elevados déficits do setor público.

No atual contexto político, parece que cada vez mais o presidente Barack Obama, mesmo no cenário de baixa inflação, não conseguirá manter os estímulos fiscais destinados aos investimentos e à garantia de renda, devido às pressões internas. Como então resolver o problema do desemprego no ciclo eleitoral, pois a eleição se aproxima (2012) e, provavelmente, este será o grande tema do debate eleitoral. Tudo indica que o presidente já escolheu o inimigo dos empregos americanos: as exportações chinesas. Basta observar o tom dos discursos recentes do presidente, bem como de outras autoridades do governo – secretário do Tesouro etc. –, quando o tema é a desvalorização da moeda chinesa. Quando dificuldades de conciliação entre os segmentos internos surgem, a alternativa política americana, quase sempre, é escolher um inimigo externo, neste caso, a China.

A estratégia do presidente Barack Obama apresenta duas dimensões históricas (conjuntural e estrutural, no sentido braudeliano) que podem se articular a depender do seu alcance. Pelo lado conjuntural, o ataque às exportações chinesas representam a busca de legitimidade interna pela via da defesa do emprego para os americanos, haja vista o ciclo eleitoral. Pelo lado estrutural, os Estados Unidos, ao escolher a China como o país a ser contido, vêm buscando aproximações com a Índia e, especialmente, a Rússia. Nessa possível aliança entre a Rússia e os Estados Unidos³² duas dimensões seriam contempladas: *i*) no plano geopolítico, a Rússia “colaboraria com a estabilização da Ásia Central (...)”, ao passo que

32. O presidente Barack Obama vem conduzindo uma mudança significativa na relação entre os Estados Unidos e a Rússia por meio de uma política externa de “reset” (recomeço). “Anunciada em fevereiro [de 2010], durante a visita do vice-presidente John Biden a Moscou, a política do ‘reset’ (...), a despeito de todas as contradições e restrições, levou o Conselho Nacional de Segurança americano a conduzir uma revisão formal de sua política em relação a Rússia e permitiu um melhoramento significativo das relações entre os dois países; sob a liderança da Secretária de Estado Hilary Clinton e do Ministro das Relações exteriores da Rússia Sergei Lavrov, foi criada uma Comissão Presidencial bi-lateral, com mais de uma dezena de grupos de trabalho para trabalhar assuntos de interesse de ambos os países. Não menos significativo foram o avanço das negociações e a assinatura do novo START, para a redução do arsenal nuclear dos dois países e a aproximação, derivada do processo de negociações, entre os presidentes Obama e Medvedev” (POMERANZ, 2011, p. 174-175).

(...) a Rússia teria o apoio americano para retomar sua “zona de influência”, e reconstruir sua hegemonia nos territórios perdidos, depois da Guerra Fria, sem as armas, e pelo caminho do mercado e das pressões diplomáticas (FIORI, 2011, p. 1);

e *ii*) no plano geoeconômico, a aliança se configuraria a partir do apoio americano “ao desenvolvimento do capitalismo russo, bloqueado pelo seu excessivo viés “primário-exportador”, com o objetivo de bloquear “a expansão chinesa na Ásia” (FIORI, 2011, p. 1). Esse possível apoio americano vai ao encontro da discussão interna russa do pós-crise que se centra na necessidade de modernização/diversificação da economia – mudança na estratégia de desenvolvimento de longo prazo. Uma das medidas mais emblemáticas dessa nova estratégia é a criação do Centro de Inovação Tecnológica de Skolkovo³³ – a versão russa do Silicon Valley (POMERANZ, 2011).

O presidente Barack Obama, provavelmente premido pelo ciclo eleitoral e pela perda de legitimidade, está apostando em uma estratégia ousada e de alto risco, que, inclusive, pode gerar mudanças radicais na geopolítica mundial do século XXI. Este possível cenário gera três questões que estão postas para se conjecturar a respeito da geopolítica mundial: *i*) será que o governo russo realmente vai comprar essa ideia de aliança?; *ii*) as mudanças presidenciais que ocorrerão nos Estados Unidos e na Rússia em 2012 não atropelarão essa possível estratégia de aliança? (FIORI, 2011); e *iii*) quais serão as reações da China caso essa aliança se processe, ainda mais que as economias dos Estados Unidos e da China estão ligadas de forma siamesa?

No que se refere a esse último ponto, Henry Kissinger afirmou, em setembro de 2010, que: “O DNA de ambos [dos Estados Unidos e da China] poderia gerar, cada vez mais, uma relação de adversários”. Contudo, ambos deveriam evitar isso, pois

(...) seus líderes não têm tarefa mais importante do que implementar a verdade: que nenhum dos dois países será capaz de algum dia dominar o outro, e que um conflito [com tom bélico] entre eles vai exaurir suas sociedades e solapar as perspectivas de paz mundial (*apud* DIEGUEZ, 2011, p. 42).

33. O projeto do Centro de Inovação Tecnológica “iniciou-se com a viagem de Vladislav Surkov, então presidente da Comissão Presidencial, aos Estados Unidos em janeiro de 2010, para participar de um seminário sobre inovação no MIT; e recebimento, em meados de fevereiro, de uma delegação do Silicon Valley à Rússia, que incluiu altos executivos da EBay, da Twitter e da Cisco Systems, entre outros. Nesta mesma época, em entrevista concedida ao jornal *Vedomosti*, [Surkov] alinhou diretrizes para a formação do centro: a) ele seria tão aberto quanto possível, num quadro de referência internacional, cosmopolita; b) seria preciso construir uma atividade inovadora estatisticamente significativa, a fim de tornar a economia russa, parte integrante da chamada terceira onda; c) seria preciso criar inovações e produções para as quais há demanda, tentando desenvolver uma demanda competitiva. Não havia ainda decisão sobre a sua localização, nem sobre a sua dimensão territorial. Surkov referiu-se a alternativas como Moscou e Vladivostok. Finalmente, em 17 de março, o presidente Medvedev anunciou a decisão de construir a versão russa do Silicon Valley em uma área de 370 hectares, na cidade de Skolkovo, na região de Moscou (...)” (POMERANZ, 2011, p. 171).

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Procurou-se, ao longo deste artigo, mostrar que boa parte das transformações ocorridas no sistema econômico e político mundial, na primeira década do século XXI, foi gerada pela configuração do eixo sino-americano. Processo este que tem provocado modificações significativas na divisão internacional do trabalho – ampliação do processo de globalização produtiva – e nos fluxos comerciais e financeiros, e que se acelerou ainda mais após a crise internacional de 2008. Observou-se também que esse novo eixo sino-americano de acumulação capitalista é marcado por tensões (no plano geopolítico) e complementaridades profundas no plano comercial (ampliação da corrente de comércio), produtivo (articulação entre as empresas americanas e chinesas na cadeia global de produção) e financeiro (reservas estrangeiras da China e títulos do Tesouro americano).

O que fica evidente na conjuntura econômica e política internacional é que após a crise está-se vivendo, provavelmente, um ponto de bifurcação histórica em que, segundo Prigogine (1996), o determinismo é negado, dado que nesse ponto o sistema se depara com a dimensão da indeterminação. Isso, na verdade, caracteriza a irreversibilidade do tempo e das evoluções dos sistemas instáveis, pois, quando o sistema segue certa trajetória entre as bifurcações, não existe mais a possibilidade de retornar ao modo anterior. É nessa fase que os agentes, neste caso os Estados, podem criar opções – dada a disponibilidade do conjunto de informações e de suas estratégias de ação – que são capazes de modificar conscientemente o seu ambiente. Na perspectiva do sistema econômico e político mundial, isso significa a abertura de possibilidades para que alguns países consigam subir na hierarquia do sistema.

Nesse cenário de bifurcação histórica poderão surgir transformações profundas para a geopolítica e a economia mundial do século XXI. Os desfechos do contexto de elevação das tensões entre China e os Estados Unidos e a possível aproximação deste último com a Rússia e Índia podem sinalizar novas trajetórias. As próximas jogadas poderão sinalizar os vitoriosos nesse grande jogo de xadrez do tabuleiro mundial. É claro que o xeque-mate entre os principais oponentes – China e Estados Unidos – ainda está distante do nosso tempo histórico, como bem alertou Henry Kissinger.

REFERÊNCIAS

ACIOLY, L.; CHERNAVSKY, E.; LEÃO, R. Crise internacional: medidas de políticas de países selecionados. **Boletim de Economia Política Internacional**, Ipea, n. 1, jan./mar. 2010.

BALANCO, P.; PINTO, E. Padrões de desenvolvimento, funções estatais e en-
dividimento no capitalismo contemporâneo. **Análise Econômica**, Porto Alegre,
UFRGS, v. 46, p. 165-188, 2005.

_____. Os anos dourados do capitalismo: uma tentativa de harmonização entre
as classes. **Pesquisa & Debate** (*on-line*), v. 18, p. 27-47, 2007.

BANCO MUNDIAL. **The East Asian miracle: economic growth and public
policy**. New York: Oxford University Press, 1993.

BOYER, R. Dois desafios para o século XXI: disciplinar as finanças e organizar a
internacionalização. **Nexos Econômicos**, Salvador, UFBA, v. 1, n. 2, dez. 1999.

BRANSTETTER, L.; LARDY, N. **China's embrace of globalization**. Cam-
bridge, MA: NBER, 2006 (Working Paper, n. 12373).

BRENNER, R. **O boom e a bolha: os EUA na economia mundial**. Rio de Janci-
ro: Record, 2003.

BUSATO, M.; PINTO, E. A nova geografia econômica: uma perspectiva regula-
cionista. **Revista Desenharia**, Salvador, BA, v. 2, p. 201-222, 2005.

CARCANHOLO, M.; FILGUEIRAS, L.; PINTO, E. A Alca (ainda) não fa-
leceu: alternativas reais para a América Latina e Caribe. *In*: ESTAY, J. (Org.).
La Crisis Mundial y sus Impactos en América Latina. Puebla: BUAP, 2009.
p. 131-162.

CHESNAIS, F. **A mundialização do capital**. São Paulo: Xamã, 1996.

_____. A emergência de um regime de acumulação mundial predominate-
mente financeiro. **Estudos Marxistas**, São Paulo, Hucitec, n. 3, p. 19-46, 1997.

_____. Nova economia: uma conjuntura específica da potência hegemônica no
contexto da mundialização do capital. **Revista da Sociedade Brasileira de Eco-
nomia Política**, Rio de Janeiro, 7 Letras, n. 9, p. 53-85, dez. 2001.

CINTRA, M. As instituições financeiras de fomento e o desenvolvimento eco-
nômico: as experiências dos EUA e da China. *In*: FERREIRA, F.; MEIRELLES,
B. (Org.) **Ensaio sobre economia financeira**. Rio de Janeiro: BNDES, 2009.

CUNHA, A. **O paradigma do "Estado desenvolvimentista": origens e relevân-
cia contemporânea**. Brasília: Ipea, 2010. Mimeografado.

CUNHA, A.; ACIOLY, A. China: ascensão à condição de potência global: ca-
racterísticas e implicações. *In*: CARDOSO, J.; ACIOLY, L.; MATIJASCIC, M.
(Org.). **Trajetórias recentes de desenvolvimentos**. Brasília: Ipea, 2009.

DIEGUEZ, F. Subelevação na Ásia. **Retrato do Brasil**, n. 42, p. 34-38, jan. 2011.

FANG, C.; YANG, D.; MEIYAN, W. Crise e oportunidade: resposta da China à crise financeira global. **Revista Tempo do Mundo**, Brasília, DF, Ipea, v. 1, n. 1, dez. 2009.

FHARI, M. Crise financeira e reformas da supervisão e regulação. *In*: ACIOLY, L.; CINTRA, M. A. M. (Ed.). **Inserção internacional brasileira**: temas de economia internacional. Brasília: Ipea, 2010. v. 2.

FILIPPE, J. *et al.* **Why has China succeeded**: and why it will continue to do so. New York: Levy Economics Institute of Bard College, 2010 (Working Paper, n. 611). Disponível em: <http://www.levyinstitute.org/pubs/wp_611.pdf>.

FIORI, J. L. Globalização, hegemonia e império. *In*: TAVARES, M. C.; FIORI, J. L. (Org.). **Poder e dinheiro**: uma economia política da globalização. Petrópolis, RJ: Vozes, 1997.

_____. Formação, expansão e limites do poder global. *In*: FIORI, J. L. (Org.). **O poder americano**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2004.

_____. Brasil e América do Sul: o desafio da inserção internacional soberana. *In*: ACIOLY, L.; CINTRA, M. A. M. (Ed.). **Inserção internacional brasileira**. Brasília: Ipea, 2010. v. 1.

_____. O grande jogo de Barack Obama. **Valor econômico**, 26 jan. 2011.

FIORI, J. L. O sistema interestatal capitalista no início do século XXI. *In*: FIORI, J. L.; MEDEIROS, C. A.; SERRANO, F. (Org.). **O mito do colapso do poder americano**. Rio de Janeiro: Record, 2008. p. 173-277.

FREITAS, M.; CINTRA, M. Inflação e deflação de ativos a partir do mercado imobiliário americano. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 28, n. 3, p. 414-433, 2008.

FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL (FMI). **World Economic Outlook Database**, Oct. 2010.

HIRATUKA, C.; SARTI, F. Investimento direto e internacionalização de empresas brasileiras no período recente. *In*: ACIOLY, L.; CINTRA, M. A. M. (Ed.). **Inserção internacional brasileira**: temas de economia internacional. Brasília: Ipea, 2010. v. 2.

KHATIWADA, S. **Stimulus packages to counter global economic crisis**: a review. Genebra: International Institute for Labour Studies, 2009 (Texto para Discussão, n. 196).

KREGEL, J. **Minsky's cushions of safety**: systemic risk and the crisis in the U.S. subprime mortgage market. New York: The Levy Economics Institute of Bard College, Jan. 2008 (Public Policy Brief, n. 93).

LEÃO, B. **As relações econômicas EUA-China no início do século XXI**. 2009. Tese (Doutorado) – Universidade de Brasília, Instituto de Relações Internacionais, Brasília, 2009.

LEÃO, R. P. F. China: notas sobre a migração, as transformações na produção e os efeitos no mercado de trabalho. **Boletim de Economia Política Internacional**, Ipea, n. 2, abr./jun. 2010a.

_____. A gestão da política cambial chinesa: as lições do período da crise financeira de 2008. **Boletim de Economia e Política Internacional**, n. 4, p. 31-40, out./dez. 2010b.

LICHTENSZTEJN, S.; BAER, M. **Fundo Monetário Internacional e bando mundial**: estratégias e políticas do poder financeiro. São Paulo: Brasiliense, 1987.

LINDEN, G.; KRAEMER, K.; DEDRICK, J. **Who captures value in a global innovation system?** The case of Apple's ipod. PCIC, jun. 2007.

MACEDO E SILVA, A. C. Mudanças estruturais na economia global: produção e comércio. *In*: ACIOLY, L.; CINTRA, M. A. M. (Ed.). **Inserção internacional brasileira**: temas de economia internacional. Brasília: Ipea, 2010. v. 2.

MARTI, M. **A China de Deng Xiaoping**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2007.

MARTINELLI, F.; SCHOENBERGER, E. Os oligopólios estão de boa saúde, obrigado! Elementos de reflexão sobre a acumulação flexível. *In*: BENKO, G.; LIPIETZ, A. (Org.). **As regiões ganhadoras – distritos e redes**: os novos paradigmas da geografia econômica. Oeiras: Celta Editora, 1994.

MCNALLY, D. The present as history: thoughts on capitalism at the millennium. **Monthly Review**, v. 51, n. 3, p. 134-145, July/Aug. 1999.

MEDEIROS, C. A. Globalização e inserção internacional diferenciada da Ásia e da América Latina. *In*: TAVARES, M. C.; FIORI, J. L. (Org.). **Poder e dinheiro**: uma economia política da globalização. Petrópolis: Vozes, 1997. p. 279-346.

_____. China: entre os séculos XX e XXI. *In*: FIORI, J. L. (Org.). **Estados e moedas no desenvolvimento das nações**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1999.

_____. A China como um duplo pólo na economia mundial e a recentralização da economia asiática. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 26, n. 3, p. 577-594, jul./set. 2006.

_____. Desenvolvimento econômico e ascensão nacional: rupturas e transições na Rússia e na China. *In*: FIORI, J. L.; MEDEIROS, C. A.; SERRANO, F. (Org.). **O mito do colapso do poder americano**. Rio de Janeiro: Record, 2008. p. 173-277.

_____. O ciclo recente de crescimento chinês e seus desafios. *In*: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA POLÍTICA (SEP), 15., São Luis, Maranhão, 2010.

MEDEIROS, C. A.; SERRANO, F. Inserção externa, exportações e crescimento no Brasil. *In*: FIORI, J. L.; MEDEIROS, C. A. (Org.). **Polarização mundial e crescimento**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2001.

NOGUEIRA, I. **Desenvolvimento econômico, distribuição de renda e pobreza na China contemporânea**. 2011. Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Economia, Rio de Janeiro, 2011.

NONNEMBERG, M. J. B. **China**: estabilidade e crescimento econômico. Brasília: Ipea, 2010 (Texto para Discussão, n.1470).

OLIVEIRA, N. A conversão obediente ao mandato imperial: reflexão sobre políticas impostas pelo Banco Mundial. **Cadernos do CEAS**, Salvador, n. 178, p. 21-44, nov./dez. 1998.

_____. **Neocorporativismo e política pública**: um estudo das novas configurações assumidas pelo Estado. São Paulo: Edições Loyola/Ceas, 2004.

ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). Directorate for Science, Technology and Industry. **STAN Indicators**, 2003.

PALMA, G. Gansos voadores e patos vulneráveis: a diferença da liderança do Japão e dos Estados Unidos, no desenvolvimento do Sudeste Asiático e da América Latina. *In*: FIORI, J. L. (Org.). **O poder americano**. Petrópolis: Vozes, 2004.

PAPADIMITRIU, D.; HANNSENGEN, G. **Debts, deficits, economic recovery and the U.S. government**. New York: Levy Economics Institute of Bard College, 2010 (Public Policy Brief, n. 114). Disponível em: <http://www.levyinstitute.org/pubs/ppb_114.pdf>.

PINTO, E. **As dimensões constitutivas do capitalismo contemporâneo e a desarticulação social e setorial no Brasil**. 2005. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal da Bahia, Faculdade de Ciências Econômicas, Salvador, 2005.

_____. **Bloco no poder e governo Lula**: grupos econômicos, política econômica e novo eixo sino-americano. 2010. Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Economia, Rio de Janeiro, 2010a.

_____. O eixo sino-americano e a inserção externa brasileira: antes e depois da crise. *In*: ACIOLY, L.; CINTRA, M. (Org.). **Inserção internacional brasileira**. Brasília: Ipea, 2010b. v. 2.

PINTO, E.; BALANCO, P. Capitalismo contemporâneo e suas dimensões constitutivas. *In*: GOMES, F.; PINTO, E. (Org.). **(Des)ordem e regresso: o período de ajustamento neoliberal no Brasil, 1990-2000**. São Paulo: Mandacaru, Hucitec, 2009. p. 252-284. v. 1.

POLLIN, R. **U.S. trade policy and Jobs crises**. Peri/University of Massachusetts, Sept. 2010.

POMERANZ, L. Rússia: mudanças na estratégia de desenvolvimento. *In*: PINELI, A. **Uma longa transição: vinte anos de transformação na Rússia**. Brasília: Ipea, 2011.

PRASAD, E.; GU, G. **An awkward dance: China and the United States**. Washington, DC: Brookings Institution, 2009.

PRASAD, E.; SORKIN, I. **Sky's the limit? National and global implications of China's reserve accumulation**. Washington, DC: Brookings Institution, 2009.

PRIGOGINE, I. **O fim das certezas: tempo, caos e leis da natureza**. São Paulo: Editora da Universidade Estadual Paulista, 1996.

RODRICK, D. **What's so special about China's exports?** Cambridge, MA: NBER, 2006 (Working Paper, n. 11947).

ROSSI, C. Como fica o Brasil diante do G2? **Folha de S.Paulo**, São Paulo, p. A10, 22 jan. 2010.

SALAMA, P. Do produtivo ao financeiro e do financeiro ao produtivo na Ásia e na América Latina. **Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política**, Rio de Janeiro, 7 Letras, n. 6, p. 5-47, jun. 2000.

SCHOTT, P. The relative sophistication of Chinese exports. **Economic Policy**, 53, p. 5-49, 2008.

SEABROKE, L. **US power in international finance: the victory of dividends**. New York: Palgrave, 2001.

SERRANO, F. Do ouro imóvel ao dólar flexível. **Economia e Sociedade**, Instituto de Economia/UNICAMP, n. 20, 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, RJ: Vozes, 2004.

_____. A economia americana, o padrão dólar flexível e a expansão mundial nos anos 2000. *In*: FIORI, J. L.; MEDEIROS, C. A.; SERRANO, F. (Org.). **O mito do colapso do poder americano**. Rio de Janeiro: Record, 2008. p. 173-277.

SHANGHAI COMMUNIQUÉ. **Joint Communique of the United States of America and the People's Republic of China**. Febr. 28th 1972. Disponível em: <<http://www.taiwandocuments.org/communique01.htm>>.

STURGEON, T. Modular production networks: a new american model of industrial organization. **Industrial and Corporate Change**, v. 11, n. 3, p. 451-496, 2002.

TAVARES, M. C. A retomada da hegemonia americana. *In*: TAVARES, M. C.; FIORI, J. L. (Org.). **Poder e dinheiro: uma economia política da globalização**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1997.

TAVARES, M. C.; BELLUZO, L. G. M. A mundialização do capital e a expansão do poder americano. *In*: FIORI, J. L. (Org.). **O poder americano**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2004.

THORSTENSEN, V. China e EUA: de guerras cambiais a guerra comerciais. **Política Externa**, v. 19, n. 13, p. 11-34, dez./fev. 2010-2011.

VELTZ, P. Hierarquias e redes: na organização da produção e do território. *In*: BENKO, G.; LIPIETZ, A. (Org.). **As regiões ganhadoras – distritos e redes: os novos paradigmas da geografia econômica**. Oeiras: Celta Editora, 1994.

WADE, R. **Governing the market: economic theory and the role of government in East Asian industrialization**. Princeton: Princeton University Press, 2003.

WALDMEIR, P.; COOKSO, R. China in fresh interest rate rise. **Financial Times**, London, Feb. 9th 2011.

WHITTAKER, D. *et al.* Compressed development. **Studies in Comparative International Development (SCID)**, v. 45, n. 4, p. 439-467, Dec. 2010.

WICKS-LIM, J. **Creating decent jobs**. Peri/University of Massachusetts, Jan. 2010.

WOOLDRIDGE, A. The world turned upside down. **The Economist: a special report on innovation in emerging markets**, New York, Apr. 17th 2010.

XIAOLIAN, H. **Exchange Rate Regime Reform and Monetary Policy Effectiveness**. Banco Popular da China, July 26th 2010. Disponível em: <http://www.pbc.gov.cn/publish/english/1956/2010/20100804100116452770088/20100804100116452770088_.html>.

XU, B.; LU, J. Foreign direct investment, processing trade, and the sophistication of China's exports. **China Economic Review**, n. 20, p. 425-439, 2009.

ZUGUI, G. Transforming Sino-U.S. strategic relations. **Contemporary International Relations (CIR)**, Beijing, v. 20, n. 3, p. 31-40, May/June 2010.

A ASCENSÃO CHINESA: IMPLICAÇÕES PARA AS ECONOMIAS DA EUROPA

Sandra Poncet*

1 INTRODUÇÃO

Em fevereiro de 2011, a China entrou no “ano do coelho” desfrutando da posição de segunda maior economia do mundo. Conforme destacado por Martin e Méjean (2011), esse cenário foi resultado de uma progressiva ascensão da China na produção e no comércio desde o início da década de 1990. No âmbito do comércio mundial, a maior integração chinesa tem se dado em um ritmo impressionante ao longo das últimas duas décadas. As exportações chinesas mais que quintuplicaram entre 1992 e 2007. O funcionamento econômico da China tem passado por transformações radicais, uma vez que o país asiático saiu de uma posição isolada internacionalmente para uma economia altamente integrada, cujas exportações que eram inferiores a 10% do produto interno bruto (PIB), em 1980, chegaram a um percentual de mais de 37%, em 2007. Este processo foi acompanhado por uma diversificação não menos impressionante do comércio exterior chinês, na qual as vendas de manufaturados assumiram uma função central na pauta global de exportação, desde tecidos de baixo valor agregado até eletrônicos de alta tecnologia e computadores.

Um aspecto dessa integração comercial foi a rápida modernização das exportações chinesas. Nesse sentido, a partir de meados dos anos 1990, a pauta de exportação da China se notabilizou não apenas por agregar uma gama muito ampla de produtos, mas também pela elevada capacidade de exportar produtos intensivos em capital, produtos de alta tecnologia, bem como produtos que costumam ser considerados como pertencentes à área de especialização de países mais desenvolvidos. Isso permitiu uma acelerada ascensão das empresas chinesas nos mercados mundiais dos setores de tecnologia da informação (TI), telefones celulares e eletrônicos, tais quais a Lenovo, a Founder, TCL e a Skyworth.

Conforme o gráfico 1, ao longo do período 1991-2009, o aumento significativo dos países emergentes¹ na participação mundial de exportações

* Professora de Economia da Universidade Paris 1, Panthéon Sorbone, e pesquisadora do Centro de Estudos e Investigação em Economia Internacional da França (CEPII).

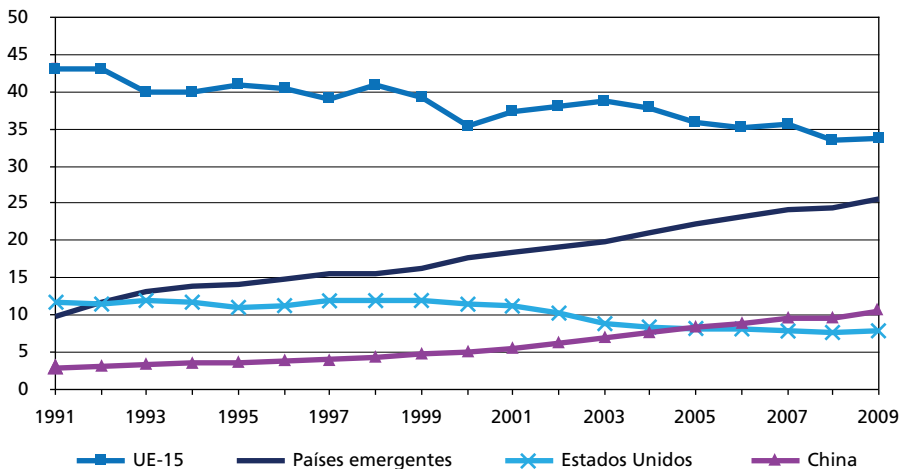
1. Nesse grupo, consideram-se os seguintes países: Turquia, União da África do Sul, Equador, México, Brasil, Argentina, Chile, Colômbia, Tunísia, Egito, Indonésia, Índia, Malásia, Filipinas, Tailândia, Brunei, Bangladesh, Sri Lanka, Rússia, China e Indochina.

(de 10% para 26%) foi impulsionado principalmente pela elevação da participação chinesa, que saltou de 3% para 11%. Este aumento de quase dez pontos percentuais (p.p.) foi acompanhado por uma redução, de magnitude quase equivalente (de 44% para 34%), no percentual das exportações mundiais dos 15 principais países da União Europeia (UE-15).

GRÁFICO 1

Evolução da participação nas exportações mundiais por regiões e países selecionados – 1991-2009

(Em %)



Fonte: Chelem Database. Disponível em: <<http://chelem.bvdep.com>>.

Elaboração da autora.

De modo geral, essa evolução concomitante e inversa das pautas exportadoras tem sido associada à crise econômica e ao crescimento do desemprego da Europa. Tais temores levaram a reações por vezes desequilibradas. Bongiorno (2007) que descreveu sua tentativa de passar um ano sem consumir produtos fabricados na China, advertiu para a elevada dependência ocidental das exportações chinesas, já que quase tudo tem sido fabricado nesse país. Parte do público e dos formuladores de políticas tem sugerido que a transferência inevitável de atividades para a China tenha sido a responsável pela eliminação de empregos. Entre 1990 e 2007, o estoque de investimento direto estrangeiro (IDE) em manufatura realizado pelos países que compõem a UE-15 – participação de longo prazo em ativos produtivos no exterior – aumentou seis vezes (de US\$ 299 bilhões para US\$ 1,97 trilhão), segundo a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). De acordo com as estatísticas da EU KLEMS (2009), o setor manufatureiro da UE-15 possuía 38,5 milhões de empregos em 1990 e apenas 27,6 milhões em 2007. O cenário do emprego industrial no país e

no exterior das empresas multinacionais da Alemanha também não foi diferente. Em 1990, a Alemanha contabilizava 10,4 milhões de empregos na indústria local e 819 mil empregos no exterior em filiais alemãs. Já em 2007, enquanto o setor de manufatura alemão havia perdido 3 milhões de empregos, as filiais estrangeiras de corporações alemãs viram ser criados 1,9 milhão de empregos, como apontou a OCDE. Mesmo que esses dois números não tivessem uma relação direta com a inserção chinesa no processo de globalização, apareceram como resultados negativos para os formuladores de políticas públicas e para a sociedade em geral.

Além disso, uma série de analistas tem alertado que a emergência da China impulsionou um acirramento da concorrência entre os custos de produção, fazendo que, de forma crescente, os salários europeus fossem “determinados em Pequim” (FREEMAN, 1995). Tais preocupações sobre os supostos efeitos negativos da globalização e da intensificação da concorrência com a China em matéria de emprego e salários trouxeram implicações políticas relevantes. De acordo com o *Eurobarometer*, esses resultados justificaram o voto contrário no referendo da Constituição Europeia, em 2005, na França. A Comissão Europeia sugeriu a imposição de sanções financeiras às empresas que tinham recebido financiamento da União Europeia, mas decidiram se estabelecer em outra localidade. Em maio de 2005, a Comissão de Desenvolvimento Regional do Parlamento Europeu (European Parliament’s Regional Development Committed) expressou forte apoio a esta proposta e também pediu medidas legais a fim de garantir que as corporações detentoras de subsídios europeus não se deslocassem para o exterior durante um período “longo e predeterminado”. Vários países europeus adotaram regulamentos visando impedir o acesso a recursos públicos subsidiados às empresas que transferissem uma parcela significativa de suas atividades para o exterior – como na Itália –, ou ofereceram subsídios às companhias para estimular o retorno ao país de origem de atividades que antes estavam localizadas no exterior – como na França. Alguns economistas chegaram a defender sanções comerciais se a China não permitisse a valorização de sua moeda. Apesar das evidências observadas sobre os efeitos da ascensão econômica chinesa, as políticas econômicas dos outros países, em vários casos, também foram responsáveis pelas transformações das cadeias produtivas e do mercado de trabalho europeu.

Tendo em vista esse debate, torna-se fundamental analisar as pesquisas recentes para compreender de modo mais preciso e abrangente as consequências para a Europa do recente crescimento econômico da China. Este trabalho, portanto, avalia como a concorrência com economias de baixos salários, particularmente a da China, afeta os países europeus. De maneira mais específica, pretende destacar os diversos canais, tanto positivos como negativos, pelos quais se deram os impactos sociais, econômicos e no comércio exterior dos países europeus.

Para alcançar esses objetivos, este trabalho divide-se em duas seções, além desta introdução e das considerações finais. A seção 2 discute a forma como a crescente competitividade da China nos mercados de exportação tem afetado o desempenho comercial dos países europeus, estabelecendo uma comparação entre Alemanha e França. Em uma análise ainda preliminar, as duas primeiras subseções (2.1 e 2.2) sugerem que os países europeus resistiram muito bem à concorrência da China, pelo menos melhor do que os Estados Unidos e o Japão.² Isso foi explicado pelo fato de a China e os países europeus exportarem cada vez mais produtos semelhantes de acordo com as categorias estatísticas, mas que não apresentaram as mesmas variedades/qualidades. A subseção 2.3, a partir de uma comparação entre Alemanha e França, também aponta que o posicionamento mais elevado de mercado permitiu à União Europeia maior resistência às pressões competitivas advindas de países emergentes com baixos salários. Todavia, apesar dos efeitos reduzidos do crescimento das exportações chinesas para a Europa, as reformas comerciais e financeiras do país asiático deram às empresas europeias uma oportunidade para ingressarem no mercado chinês, aproveitando-se da forte expansão das receitas exportadoras daquele país. A subseção 2.4 salienta que grande parte das exportações chinesas foram produzidas por firmas com investimento estrangeiro (FIE) e que uma proporção quase igual de exportações chinesas incorporou componentes importados. Com efeito, a China agregou um valor relativamente baixo à sua produção, transferindo boa parte desses ganhos para as transnacionais estrangeiras (entre as quais as europeias).

A seção 3 deste trabalho mostra o impacto econômico e social da internacionalização chinesa sobre as economias europeias, analisando, nas duas primeiras subseções, os vários canais pelos quais o comércio com a China e os investimentos realizados nesse país afetou o mercado de trabalho europeu. Partindo dessa análise, os supostos efeitos negativos da transferência de parte da produção para países com mão de obra barata não se comprovaram empiricamente. O impacto macroeconômico adverso da concorrência, em termos de emprego, imposta pelas regiões de baixos salários concentrou-se no trabalhador menos qualificado e foi bastante limitado. Ademais, na subseção 3.3, discute-se a possibilidade de que a emergência da China pudesse ser efetivamente uma oportunidade para as empresas europeias, entre outros aspectos, reduzirem seus custos de produção e aumentarem a produtividade, além de impulsionarem um ciclo virtuoso de inovação. Estudos empíricos em nível de empresa enfatizaram que, por um lado, os efeitos dos IDEs nas ativi-

2. Embora a sobreposição de exportações da China com a UE seja muito maior do que seria possível prever, dado o seu tamanho e nível relativo de desenvolvimento, em mercados de produtos, as variedades chinesas costumam menos do que as variedades da UE, e o preço relativo chinês vem diminuindo ao longo do tempo em alguns segmentos. Uma análise detalhada de dados sugere que a emergência da China como exportadora de quase todos os produtos (mesmo os mais sofisticados) não implica automaticamente um colapso das indústrias manufatureiras na Europa (e em outras economias desenvolvidas). Conforme argumentado por Fontagné (2009), a especialização ocorre em níveis mais refinados de desagregação da mercadoria do que se costumava pensar.

dades das matrizes – emprego e produtividade – foram muitas vezes considerados positivos. Por outro lado, a disponibilidade de produtos baratos importados da China beneficiou o consumidor final, em especial os de baixa renda.

Por fim, seguem-se as considerações finais que busca sintetizar as principais ideias descritas nas seções anteriores.

2 OS EFEITOS DA CONCORRÊNCIA CHINESA SOBRE OS MERCADOS DE EXPORTAÇÕES DA UNIÃO EUROPEIA

2.1 O debate em torno da concorrência sino-europeia

Segundo a teoria de vantagem comparativa, o grau em que os países se especializam em diferentes grupos de bens tem implicações importantes para os trabalhadores, seja por meio da determinação dos salários, seja pela variação dos custos produtivos. Se a concorrência imposta pela China tem se dado naqueles setores em que a União Europeia produziu e exportou a maior parcela de sua cesta de bens, os efeitos da entrada chinesa no mercado global impactariam os mercados exportadores europeus. Com efeito, a redução de preços globais dos manufaturados, impulsionada pela liberalização do comércio e pelo crescimento chinês, deveria reduzir os salários europeus. Em contrapartida, se os chineses e a União Europeia não estiveram posicionados no mesmo segmento de mercado e, assim, não concorreram diretamente, os salários dos trabalhadores europeus não seriam impactados diretamente pelos bens produzidos na China. Nesse mesmo caso, a diferenciação/complementaridade entre a produção chinesa e da União Europeia reduziria o valor das importações europeias, em função da redução dos preços dos produtos chineses, criando um adicional de renda disponível para aquisição de outros bens e serviços (SCHOTT, 2008).

Vários estudos cujo objeto de análise foi a especialização do comércio da China e dos países da União Europeia sugeriram que ambas as regiões convergiram para a atuação em setores similares de mercado. Para Rodrik (2006), por exemplo, a China se afirmou como caso atípico em relação à sofisticação total de suas exportações. De acordo com o índice de sofisticação de Hausmann, Hwang e Rodrik (2007), que estimou o “nível médio de receitas das exportações de um país”, o volume de exportações chinesas se mostrou semelhante ao de um país com um nível de renda *per capita* três vezes maior do que o seu. O indicador apresentado por Schott (2008) também observou que os segmentos exportados pela China têm se equiparado àquelas das economias mais desenvolvidas do mundo, por causa não apenas da dotação de fatores, mas também pelo esforço interno de agregação de valor e tecnologia.³

Efetivamente, já em 2007 as exportações chinesas abrangiam quase todo o espectro de produtos classificados pelas estatísticas internacionais. Considerando-se a classi-

3. Sobre esse ponto ver Fontagné, Gaulier e Zignago (2008).

ficação do sistema harmonizado (SH), a seis dígitos, extraída de Baci,⁴ a tabela 1 aponta que, dos 5.017 produtos comercializados em nível internacional, em 1990, 4.434 foram exportados pela China em comparação com 5.014 exportados pela UE-15.

TABELA 1
Sobreposição das exportações chinesas com as da UE-15 – 1990-2007
(Anos selecionados)

	1990	2000	2007
Quantidade de produtos exportados			
UE-15	5.014	5.012	4.966
França	4.946	4.967	4.894
Alemanha	5.004	5.006	4.918
China	4.434	4.937	4.924
Sobreposição das exportações chinesas			
UE-15 (%)	88,4	98,5	98,9
França (%)	89,0	99,3	99,6
Alemanha (%)	88,4	98,6	99,3

Fonte: Baci.
Elaboração da autora.

Logo, a proporção de produtos exportados tanto pela UE-15 como pela China foi de 88,4% em 1990. Esse percentual subiu para 98,5% e 98,9%, respectivamente, em 2000 e 2007, especialmente devido ao aumento de 11% no número de bens vendidos pela China ao longo do período (de 4.434 para 4.924).

Surpreendentemente, a participação dos bens fabricados e comercializados na UE-15 (intraUE-15), entre 1990 e 2007, sofreu somente um pequeno declínio de 97% para 92%, mesmo levando-se em conta que as exportações chinesas para a UE-15, nesse período, quase dobraram – de 2.619, em 1990, para 4.367, em 2007.⁵ Desse modo, os produtos da União Europeia não pareceram ser empurrados para fora dos seus mercados consumidores, apesar da concorrência acirrada dos produtos chineses.

4. Os dados sobre comércio mundial do Baci, construídos com dados originais; do Comtrade, apresentam os fluxos de comércio bilateral em nível de produto de seis dígitos. O download está disponível em: <<http://www.cepii.fr/anglaisgraph/bdd/baci.htm>>. O fluxo do conjunto de dados é construído utilizando um processo original que concilia as declarações de exportadores e importadores. O processo de harmonização permite ampliar consideravelmente o número de países para os quais estão disponíveis dados do comércio, em comparação com o conjunto de dados original.

5. Essa expansão das exportações chinesas fez que o percentual importado pela UE-15 de todos os bens produzidos pela China saltasse de 52%, em 1990, para 87%, em 2007.

2.2 O debate em torno da qualidade

Como destacaram Fontagné, Gaulier e Zignago (2008), a crescente coexistência nos mercados de exportação dos produtos chineses e das economias mais desenvolvidas, como as da União Europeia, deveu-se ao estabelecimento de um processo denominado diferenciação vertical. Embora a China exportasse os mesmos produtos que os países mais ricos da União Europeia, esses bens apresentaram grandes variações em termos qualitativos, segundo as categorias estatísticas. A análise da variação de preços de exportação entre os países e produtos, de acordo com o conjunto de dados Baci, revelou que os bens manufaturados vendidos pela China foram comercializados a um custo relativamente inferior se comparados aos produtos exportados pelos países desenvolvidos, onde os salários são mais elevados.

Seguindo a metodologia de Fontagné, Gaulier e Zignago (2008), procurou-se analisar a evolução dos preços dos produtos da UE-15 e da China, a partir do cálculo da mediana geométrica ponderada dos valores unitários dos bens da UE-15 em relação aos da China nas mesmas posições geográficas e destinos das exportações SH, a seis dígitos – os pesos são as médias simples das participações do fluxo de exportação no total das exportações da UE-15 e China.⁶ A mediana da distribuição dos preços da UE-15 relativos aos preços chineses foi de 1,71 em 2007. Isso significou que os preços europeus foram 71% maiores do que os chineses naquele ano. Esse valor atingiu o patamar de 100% somente para os produtos franceses e de 117% para os alemães. Considerando-se apenas o mercado de importação japonês, os preços da UE-15 quando comparados aos da China foram 210% mais caros. Uma exceção notável foi o caso dos produtos têxteis, para os quais a diferença de preços entre os bens da UE-15 e da China se reduziram de 63%, em 1997, para 55%, em 2007. No entanto, de modo geral, os valores assimétricos entre as importações produzidas na UE-15 e na China mantiveram-se praticamente estáveis desde o fim dos anos 1990, confirmando a conclusão de Fontagné, Gaulier e Zignago (2008) de que o resultado de uma especialização em variedades distintas de produtos definiu uma divisão de trabalho bem específica entre as duas regiões.

A existência dessas grandes diferenças de preços indicou que a China e a UE-15 não se posicionaram no mesmo segmento de mercado. Para que os consumidores aceitassem arcar com os custos mais elevados dos produtos da UE-15, estes últimos necessitavam apresentar recursos mais avançados, ou melhor qualidade em relação aos bens chineses. Entre estes, podem ser citadas: *design* mais elegante, tecnologia mais sofisticada e acabamento superior. Em resumo, a concorrência tem se dado em nível de variedades diferenciadas de qualidade, e não apenas de produtos.

6. Calculamos a mediana ponderada de $UVkEU-15,j/UVkChina,j$ onde j é a direção da exportação. A variável ponderada é $w = 0.5*(VkEU-15,j + VkChina,j)$ onde $VEU-15$ e $VChina$ são as exportações totais da UE-15 e China e UV expressa valores unitários.

As implicações resultantes desse cenário se mostraram fundamentais para entender o impacto social e econômico do crescimento chinês sobre os países da Europa. Se as variedades exportadas pela China e pela Europa permanecessem diferentes a ponto de evitar uma concorrência direta entre os produtos de ambas as regiões, os trabalhadores europeus, como foi proposto por Schott (2008), não seriam afetados pelos baixos salários chineses. Ou seja, em geral, quanto menos substituíveis fossem os bens chineses e da União Europeia segundo seu nível de sofisticação, mais fraca seria a relação entre os preços de exportação e salários e, em função disso, menor o impacto da ascensão global da estrutura produtiva chinesa sobre a base industrial da União Europeia.

As análises realizadas em um nível de produto altamente desagregado indicaram que a União Europeia conseguiu sustentar sua posição no mercado internacional de bens, a despeito da concorrência estabelecida pelas economias emergentes como a China. Dessa perspectiva, Cheptea *et al.* (2010) sugeriram que o volume de vendas dos países europeus, na realidade, tiveram um desempenho melhor do que o dos Estados Unidos e do Japão, graças a uma posição reforçada do segmento superior do mercado.

Conforme indicado na tabela 2, que reproduz os resultados de Cheptea *et al.* (2010), a participação das exportações dos países europeus – seja considerando a UE-25 ou a UE-15 – no comércio internacional foi apenas ligeiramente afetada pela ascensão da China.

TABELA 2
Indicadores de participação nas exportações mundiais por regiões e países selecionados – 1994-2007
(Anos selecionados)

	Participação no mercado mundial de exportações (%)			Variação da participação (p.p.)		
	1994	2000	2007	1994-2007	1994-2000	2000-2007
UE-25 – excluindo comércio intraUE	19,7	18,1	19,3	-0,34	-1,58	1,23
UE-15 – excluindo comércio intraUE	19,1	17,5	18,0	-1,06	-1,62	0,56
Alemanha	5,5	4,7	5,5	0,02	-0,82	0,85
França	2,8	2,4	2,3	-0,49	-0,36	-0,12
Reino Unido	2,9	2,6	2,0	-0,89	-0,28	-0,61
Estados Unidos	18,5	18,3	12,5	-5,97	-0,23	-5,74
Japão	14,8	11,7	8,6	-6,23	-3,12	-3,11
China	5,8	8,0	16,1	10,26	2,17	8,09
Índia	1,0	1,1	1,7	0,61	0,09	0,51
Brasil	1,5	1,3	1,6	0,1	-0,27	0,37

Fonte: Cheptea *et al.* (2010).

Entre 1994 e 2007, o crescimento da participação mundial das exportações chinesas, que aumentou 10 p.p., impulsionou o país à condição de principal exportador global, ultrapassando os Estados Unidos. Apesar disso, ao longo da década de 2000, quando a pressão concorrencial chinesa se intensificou, os países europeus foram capazes de reforçarem sua presença no mercado mundial de exportações, ampliando seu percentual em mais de 1 p.p., enquanto Japão e Estados Unidos perderam, respectivamente, 3 p.p. e 6 p.p.

No entanto, como mostra a tabela 3, o desempenho na União Europeia foi relativamente assimétrico, uma vez que, por um lado, o crescimento observado na região se deveu principalmente à Alemanha e, por outro, as exportações de França e Reino Unido tiveram perda de participação no mercado global.

No período 2000-2007, por exemplo, grande parte (69%) dos ganhos registrados pela UE-25 respondeu à acelerada expansão da capacidade exportadora alemã. Além disso, a evolução da participação dos países variou consideravelmente também entre os setores e a qualidade dos produtos. Segundo a sistematização da tabela 3 – que partiu dos cálculos realizados por Cheptea *et al.* (2010) sobre a evolução das participações de mercado nas exportações mundiais diferenciadas por nível de tecnologia e qualidade –, foram identificados três segmentos qualitativos de mercado: *i*) superior; *ii*) intermediário; e *iii*) inferior, com base nos índices de valor unitário relativos.

TABELA 3
Evolução da participação nas exportações mundiais segundo o segmento de mercado – 1994-2007

	Produtos <i>high-tech</i>		Superior		Intermediária		Inferior	
	2007 (%)	1994-2007 (p.p.) ¹	2007 (%)	1994-2007 (p.p.)	2007 (%)	1994-2007 (p.p.)	2007 (%)	1994-2007 (p.p.)
UE-15	16,9	0,81	28,8	0,83	16,8	-1,51	16,1	0,25
UE-25	15,7	-0,02	27,5	-0,16	15,6	-2,18	14,6	-0,24
Estados Unidos	13,7	-11,15	13,5	-6,00	13,5	-3,20	10,5	-5,39
Japão	8,0	-12,68	9,8	-9,76	8,0	-10,79	8,5	-1,34
China	21,2	17,79	7,6	5,94	15,5	11,37	22,9	10,67
Índia	0,6	0,39	1,0	0,52	1,9	1,00	1,9	0,50
Rússia	0,4	0,14	0,9	0,59	2,0	0,90	1,5	0,22
Brasil	0,6	0,32	0,9	0,12	2,1	-0,20	1,7	-0,19

Fonte: Cheptea *et al.* (2010).

Nota: ¹ Variações em pontos percentuais.

Em primeiro lugar, observou-se que a elevada participação dos produtos de alta tecnologia nas exportações chinesas (21,2%), em 2007, esteve concentrada no segmento inferior de mercado, confirmando a hipótese de que a especialização da China tem ocorrido nos setores intensivos em tecnologia de baixa qualidade. Enquanto o crescimento da participação das exportações chinesas no segmento superior de mercado foi de apenas 5,9 p.p. (alcançando 7,6%, em 2007), nos dois segmentos inferiores o aumento foi de 22 p.p. (atingindo 15,5% no segmento intermediário e 22,9% no inferior, em 2007). Em segundo lugar, os países europeus se destacaram pelo seu posicionamento no segmento superior de mercado. Em 2007, as exportações da UE-15 nos setores de alta qualidade foram quase duas vezes superiores às dos segmentos intermediário ou inferior. Embora este padrão fosse semelhante ao do Japão, ele se diferiu ao verificado nos Estados Unidos, onde os segmentos intermediários e superiores de mercado tiveram participação muito próxima – em torno de 13%. Ademais, ao contrário do Japão e dos Estados Unidos, a participação da UE-15 em produtos de alta qualidade permaneceu relativamente estável entre 1994 e 2007. Em comparação com a UE-15, os resultados da UE-25 foram ainda mais exitosos, uma vez que, entre 1994 e 2007, a participação de suas exportações tanto em produtos de alta tecnologia, como em produtos do segmento superior de mercado se expandiu 0,8 p.p.. O melhor desempenho da UE-25 em relação à UE-15 foi interpretado por Fontagné (2009) como resultado da terceirização intra União Europeia, ou melhor, da realocação de produção intra União Europeia (MARIN, 2006).

Em termos gerais, o desempenho da União Europeia pareceu satisfatório, levando-se em conta a pressão de novos concorrentes, como China e Índia. Esse fato foi confirmado por Chepeta *et al.* (2010). Eles investigaram a evolução na composição do mercado global de exportações a partir tanto das mudanças estruturais – devido ao posicionamento setorial e geográfico dos exportadores –, como de competitividade. Mesmo que as transformações promovidas pelos aspectos estruturais, ao longo do período 1994-2007, tivessem contribuído para o crescimento das exportações dos países desenvolvidos (Estados Unidos, Japão e União Europeia), foi o efeito competitividade o responsável pelas principais alterações nesse período, principalmente no que diz respeito aos países em desenvolvimento, como a China e o Brasil.⁷ Apesar disso, a indústria da União Europeia conseguiu se manter relativamente dinâmica nesse cenário.

As conclusões do estudo foram de que as participações norte-americanas e japonesas nas exportações mundiais diminuíram no período, enquanto o percentual detido pela China aumentou e o da União Europeia ficou

7. Ainda que nesses países os efeitos estruturais tivessem impacto de modo negativo para a expansão de suas participações nos mercados exportadores, estes foram progressivamente ultrapassados por efeitos inversos da competitividade.

relativamente estável. Embora na média a União Europeia tivesse perdido competitividade – embora em menor grau se comparada com os Estados Unidos e Japão –, essa foi compensada pelos efeitos estruturais, principalmente por uma reorientação setorial de suas exportações – direcionada para produtos que apresentavam uma crescente demanda mundial, notadamente de segmentos intensivos em tecnologia. Em suma, a melhor capacidade da União Europeia, em relação ao Japão e aos Estados Unidos, de resistir à concorrência dos grandes comerciantes emergentes não se deveu apenas a um desempenho exportador superior relativo, mas também a uma especialização mais acentuada em bens com demandas de importação em expansão.

Quando comparados somente com os Estados Unidos, a União Europeia – seja a UE-15, seja a UE-25 – foi a região que se mostrou apta a ampliar sua participação nos segmentos mais qualificados na cadeia de alta tecnologia, entre 1994 e 2007. Enquanto o percentual das exportações do Japão e dos Estados Unidos nos segmentos superiores de mercado se reduziu, respectivamente, 6 p.p. e quase 10 p.p., o da UE-25 cresceu 0,8 p.p. Desse modo, a União Europeia tem resistido melhor à concorrência dos países emergentes do que outros países desenvolvidos, por conta de um melhor posicionamento no mercado de alta tecnologia. Todavia, esse resultado se deveu principalmente à atuação da Alemanha, como se observa na subseção 2.3 que compara o desempenho deste país com a França.

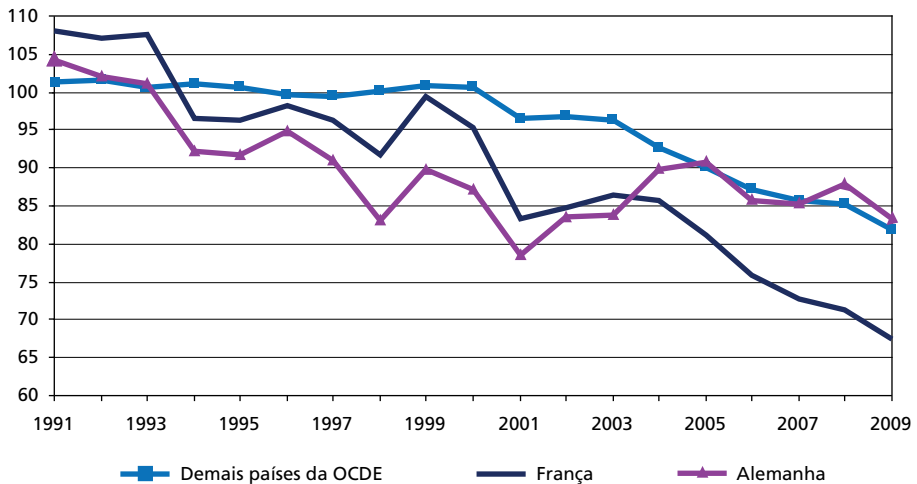
2.3 A comparação entre França e Alemanha

Como destacado na tabela 2, houve um forte contraste entre o desempenho da Alemanha, maior exportadora da União Europeia (responsável por 5,5% dos 18% da participação de mercado mundial da UE, em 2007), e da França, cujos valores totais de exportações foram duas vezes menores. Entre 1994 e 2007, em meio a fortes pressões competitivas impostas pelas economias de baixos salários, como a China, a Alemanha sustentou sua posição no mercado mundial de exportações – chegando a recuperar espaço entre 2000 e 2007 –, enquanto a França perdeu participação de forma contínua.

O gráfico 2 mostra claramente que, até o fim da década de 1990, França e Alemanha alcançaram desempenhos semelhantes de exportação. Desde então, a Alemanha tem superado a França e o restante da OCDE. Este cenário diferenciado não foi explicado pela adoção das políticas cambiais ou monetárias distintas, uma vez que ambos os países aderiram ao euro como moeda única e possuem políticas monetárias similares, mas sim pelos locais de destinos de suas exportações, bem como pelo segmento de mercado que ocuparam em termos de qualidade.

GRÁFICO 2

Participação nas exportações mundiais na OCDE – 1991-2009 (1990 = 100)



Fonte: Chelem Database. Disponível em: <<http://chelem.bvdep.com>>. Elaboração da autora.

Embora França e Alemanha tivessem a mesma especialização em nível do produto – a sobreposição entre os produtos exportados pelos dois países é de quase 100% –, as exportações dos dois países se dirigiram para diferentes mercados. A probabilidade média de um exportador francês concorrer com um exportador alemão vendendo o mesmo produto, do SH a seis dígitos, no mesmo mercado era de aproximadamente 70% em 2007. Além disso, notou-se que naquele mesmo ano, a exemplo dos anteriores, comparando-se com a China, a Alemanha conseguiu exportar um número maior de produtos – classificados no SH a seis dígitos – do que a França. Esse tipo de indicador foi denominado por Fontagné e Gaulier chamaram de *elementary markets*.⁸

Ao lado desse aspecto, os países de destino das exportações alemãs foram, em média, para mercados mais dinâmicos (FONTAGNÉ; GAULIER, 2008). A diferenciação de custos dos produtos mais sofisticados exportados pelas duas nações mostrou que a Alemanha conseguiu ter maior vantagem comparativa em relação à França no segmento superior de mercado. Isso se deveu também a outros dois fatores complementares. Primeiro, refletiu a percepção alemã de que a competitividade dos seus produtos no mundo, em comparação com os produtos franceses, deveu-se aos aspectos qualitativos, como inovação tecnológica, e não relacionados ao preço.

8. Esse indicador (*elementary markets*) tem como objetivo mensurar a sobreposição da pauta de exportações de dois países. Em vez de contar o número de produtos similares exportados pelos dois países (isto é, o número de produtos que exportam ambos os países), esse indicador calcula a sobreposição das exportações para um dado par produto-país. Isto é, mensura-se o valor ou a quantidade dos mesmos bens exportados para um mesmo destino em ambos os países.

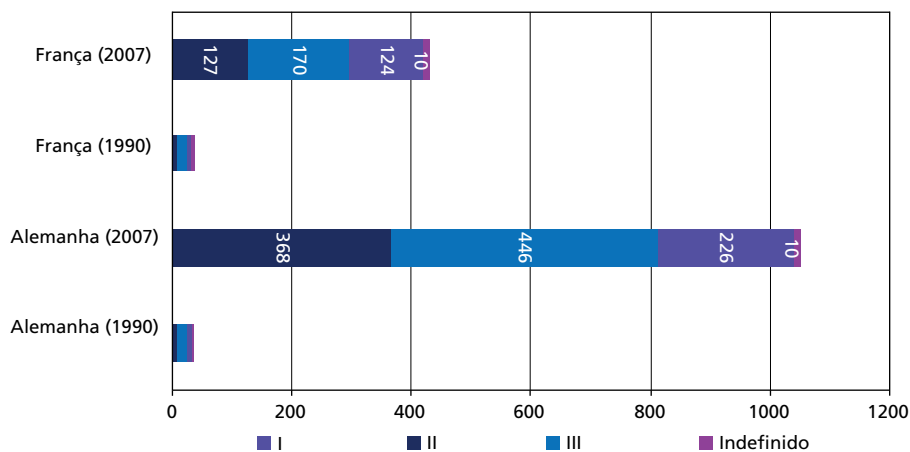
O segundo fator essencial foi a terceirização, principalmente na produção de bens intermediários que eram produzidos a custos menores nos novos países-membros da União Europeia (FONTAGNÉ, 2009). Curran e Zignago (2009) salientaram que a maior integração da estrutura industrial alemã em uma base europeia expandida e a reformulação dos processos de produção para promover o reposicionamento dos segmentos superiores de mercado têm sido fundamentais para preservar a competitividade.

Não foi por outra razão que para os mesmos *elementary markets* da China, as exportações da Alemanha, quando comparadas com as francesas, foram bem mais elevadas, principalmente para aqueles produtos com preços mais elevados do que os chineses. Como aponta o gráfico 3, em 2007, as exportações alemãs para *elementary markets* na categoria III somaram um total de US\$ 446 milhões, enquanto que na França atingiram um valor de somente US\$ 170 milhões. Foram esses aspectos que possibilitaram às exportações alemãs resistirem à pressão competitiva de um país como a China.⁹

GRÁFICO 3

Exportações de Alemanha e França para os mesmos *elementary markets* da China, classificação segundo as categorias de produtos – 1990 e 2007

(Em US\$ milhões)



Fonte: Cálculos dos autores baseado no sistema Baci.

Obs.: A comparação das exportações alemãs e francesas com as chinesas, nesses *elementary markets*, foi feita a partir de três categorias de produtos. A primeira (I) com os bens cujo preço nos países europeus era inferior a 75% do preço chinês. A segunda (II) com os bens cujo preço nos países europeus ficava em uma faixa de 75%-125% do preço chinês e a terceira (III) com bens cujo preço nos países europeus era superior a 125% do preço chinês.

9. Como indicaram Fontagné e Gaulier (2008), no segmento de alta tecnologia, entre 1995 e 2005, a Alemanha foi capaz de aumentar sua participação no mercado mundial (de 8% para 8,2%) em contrapartida de um declínio acentuado registrado pela França (de 6,6% para 4,9%). Para os autores, a Alemanha se consolidou como grande produtor de alta tecnologia, detendo posições bem sólidas nesses mercados mais sofisticados, enquanto a França se caracterizou por assumir posições muito frágeis.

Em que pese esse aspecto, os países europeus também puderam suportar a concorrência chinesa em razão do elevado conteúdo importado e da elevada participação das empresas estrangeiras nas exportações produzidas pelo país asiático. Essa questão é aprofundada na subseção 2.4.

2.4 A composição das exportações chinesas

Desde que se tornou um grande exportador a nível global, a China se destacou pelo grande volume de exportações processadas com o apoio do capital estrangeiro.¹⁰ Em outras palavras, uma parcela significativa das vendas chinesas para o exterior foi resultado da montagem de produtos por empresas transnacionais e/ou *joint ventures* a partir da importação de insumos e máquinas nos seus países de origem. Como consequência desse movimento, cerca de 60% das exportações chinesas atualmente têm sido produzidas por FIE. Isso significou que o valor adicionado à economia chinesa, por meio desse tipo de exportação, foi bastante modesto.

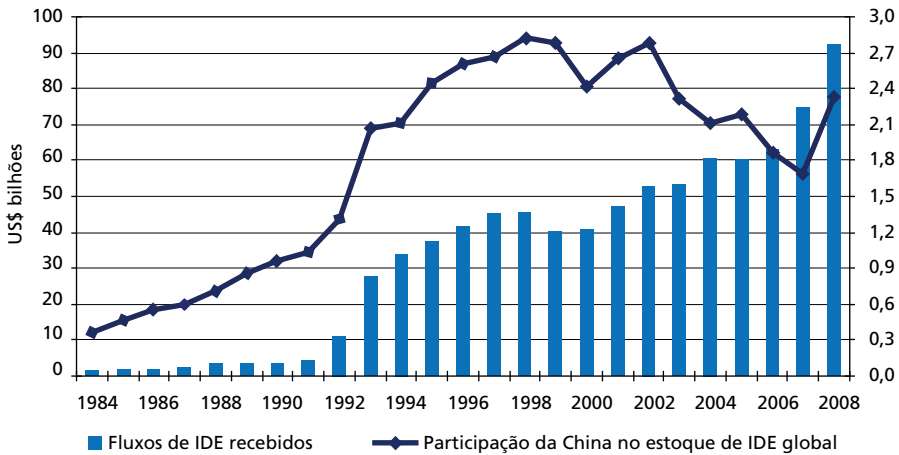
O importante papel das empresas estrangeiras na produção e nas exportações da China respondeu às políticas proativas elaboradas pelas autoridades nacionais e locais a fim de atrair os fluxos de IDE. A China decidiu absorver o investimento estrangeiro em 1978 ao romper com a ortodoxia socialista, estabelecendo as zonas econômicas especiais (ZEEs), em 1979 e 1980. Essas ZEEs ficaram responsáveis por concentrar a maior parte do IDE, a partir da implementação de uma legislação e de um conjunto de políticas econômicas específicas para essas regiões. Apesar disso, o impacto do IDE foi moderado até o início da década de 1990. Como mostra o gráfico 4, somente a partir de 1992-1993 foram atraídos grandes volumes de IDE em razão das políticas de incentivos a projetos com investimento estrangeiro envolvendo setores de maior conteúdo tecnológico e mais intensivos em capital (FUNG; IIZAKA; TONG, 2004).

10. Os termos comércio de "processados" ou "montagem" são usados indistintamente para se referir às operações das empresas que importam insumos a fim de montá-los na China e reexportar os produtos acabados.

GRÁFICO 4

Indicadores selecionados do IDE recebido pela China – 1984-2008

(Em %)



Fonte: Ministry of Commerce of China.
Elaboração da autora.

Esse *boom* de IDE somente foi possível, em meados dos anos 1990, porque o governo chinês determinou um novo aparato regulatório e provisões favoráveis à entrada de IDE, especialmente de *joint ventures* orientadas para a exportação e que empregavam tecnologias mais avançadas. As empresas estrangeiras receberam tratamento fiscal privilegiado, a liberdade de importação de partes e componentes, como insumos e equipamentos, o direito de reter e trocar moedas, e os procedimentos simplificados de licenciamento. As autoridades também procuraram garantir um ambiente favorável para empresas estrangeiras, protegendo-as contra interferências externas burocráticas e concedendo acesso privilegiado às fontes de água, eletricidade e transporte – pelo mesmo preço pago pelas empresas estatais –, bem como permitindo melhores condições de financiamento por meio de empréstimos com juros praticamente inexistentes.

Ademais, nesse período, as políticas governamentais começaram a focar suas diretrizes na articulação setorial e geográfica do IDE com os objetivos da indústria nacional. O processo de exame e aprovação dos projetos de IDE foi classificado em quatro categorias: incentivados, restritos, proibidos e permitidos. Os projetos mais incentivados, que recebiam amplos subsídios fiscais e financeiros, foram os das seguintes áreas: agricultura, energia, transportes, telecomunicações, matérias-primas básicas e indústrias de alta tecnologia. Além dos setores em que a produção excedia a demanda interna, as restrições foram feitas a projetos nos setores de baixa tecnologia e naqueles que estavam sob regime de monopólio estatal, geralmente em recursos minerais valiosos. Quanto à distribuição geográfica do IDE, os projetos nas regiões central e noroeste receberam incentivos vigorosos.

Como resultado desse forte direcionamento na entrada do IDE, em conformidade com os objetivos industriais nacionais, a China conseguiu coordenar o desenvolvimento da indústria nacional com a expansão da entrada do capital estrangeiro (NAUGHTON, 2007). Em função disso, uma parcela importante dos fluxos de entrada de IDE absorvidos pela China foi dirigida para o setor de manufatura e não de serviços ou extração de recursos. Além disso, a maioria desses investimentos se originou de regiões próximas, como Hong Kong, Taiwan e Macau, onde existiam grandes centros produtivos e/ou especializados em serviços financeiros. Isso revelou que a integração produtiva do Leste Asiático assumiu grande importância para impulsionar a entrada do IDE na China. Como mostra a tabela 4, Hong Kong se caracterizou, indiscutivelmente, no maior investidor na China, representando 42% do total acumulado desde 1985. Os países europeus alcançaram uma participação marginal, pois responderam por 6% do total dos fluxos de entrada em 2009 – contra 12% em 2000.¹¹ As três principais economias europeias (Alemanha, Reino Unido e França) tiveram um percentual similar a 1% dos ingressos anuais de IDE na China.

TABELA 4
Distribuição geográfica do IDE recebido pela China – 1995-2009
(Em US\$ milhões)

	1995	2000	2005	2009
Total	37.806	40.715	60.325	90.033
Ásia	31.100	25.482	35.719	60.623
Hong Kong	20.185	15.500	17.949	46.075
Macau	440	347	600	815
Taiwan	3.165	2.297	2.152	1.881
Japão	3.212	2.916	6.530	4.105
Coreia do Sul	1.047	1.490	5.168	2.700
África	13	288	1.071	1.310
Europa	2.323	4.765	5.643	5.518
Reino Unido	915	1.164	965	679
Alemanha	391	1.041	1.530	1.217
França	288	853	615	654

(Continua)

11. O papel dominante de Hong Kong levanta a questão do *round tripping*, que se refere ao investimento nacional na China (continente) que é direcionado principalmente para Hong Kong e reencaminhado ao continente para tirar proveito de políticas preferenciais disponíveis apenas para os investidores estrangeiros. Após a sua adesão à Organização Mundial do Comércio (OMC), em 2001, a China eliminou muito dos incentivos, mas ainda há diferenças de tratamento entre investidores nacionais e estrangeiros. Por exemplo, o imposto sobre pessoas jurídicas ainda é cobrado em taxas mais baixas das empresas transnacionais do que das empresas nacionais (normalmente 5%-13% para as primeiras, em comparação com 25% para as últimas). Ver UNCTAD (2006).

(Continuação)

	1995	2000	2005	2009
Itália	270	210	322	352
Holanda	114	789	1.044	741
América Latina	340	4.617	11.293	14.684
Ilhas Cayman	nd	624	1.948	2.582
Ilhas Virgens	304	3.833	9.022	11.299
América do Norte	3.510	4.786	3.730	3.677
Estados Unidos	3.084	4.384	3.061	2.555
Oceania	253	694	1.999	2.529

Fonte: Ministry of Commerce of China.

Obs.: nd = não disponível.

Como observado, a política de atração do IDE foi articulada tanto à expansão do comércio exterior da China, como também à maior participação chinesa nas cadeias globais de produção dos setores mais dinâmicos da economia internacional. De acordo com a OCDE (2000), as FIE se mostraram fundamentais para a modificação da estrutura industrial da China, para a diversificação das exportações, que até meados dos anos 1990 eram concentradas em bens intensivos em mão de obra intensiva, e para permitir o acesso da China aos mercados em rápida expansão.¹² Por conta desses aspectos, o IDE se tornou um fator-chave por trás da sofisticação das exportações chinesas.

Conforme já apresentado, a emergência da China foi impressionante não apenas pelo rápido crescimento do PIB – mais de 10% anual desde meados da década de 1980 – e do comércio, mas também por causa da presença de produtos chineses em toda a gama de produtos manufaturados, inclusive aqueles tradicionalmente exportados por países muito mais ricos. Esta progressiva aproximação da pauta de exportação chinesa com a dos países com níveis de renda *per capita* três vezes maior permitiu à China avançar tecnologicamente na cadeia global de produção (RODRIK, 2006; SCHOTT, 2008).

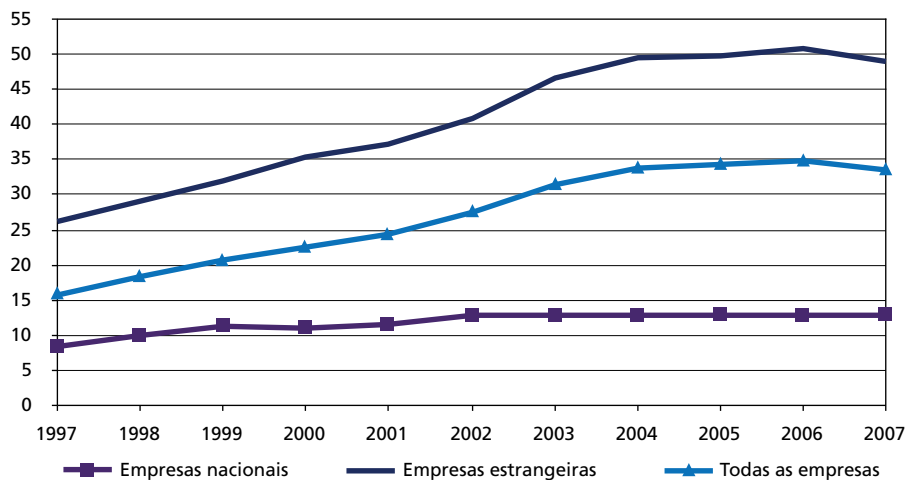
Apesar disso, vários estudos têm afirmado que essa capacidade intrínseca da China para produzir bens sofisticados foi supervalorizada. Isso porque o processamento de exportações foi responsável por grande parte dessa

12. Uma especificidade importante das FIE foi sua capacidade de, a partir do IDE, incorporar muito mais equipamentos e disseminar o conhecimento de tecnologia nos país asiático. Nesse sentido, alguns trabalhos concluíram que houve maior eficiência alocativa e técnica na utilização do trabalho na produção das FIE em comparação com as empresas nacionais. Entre outros aspectos, isso se explicou pelo fato de as FIE estarem relativamente mais concentradas em segmentos recém-desenvolvidos e de rápido crescimento, como equipamentos eletrônicos e de telecomunicações, enquanto as empresas nacionais se basearam mais nos segmentos básicos de capital intensivo e em larga escala.

ascensão chinesa, já que muitos dos bens de alta tecnologia exportados pelo país têm sido produzidos, com insumos importados, a partir da montagem de bens intensivos em mão de obra. Com efeito, a sofisticação dessas exportações se deveu, em grande medida, à tecnologia embutida nos insumos importados, e não necessariamente a um grau maior de complexidade ou tecnologia no processo de montagem chinês. Além disso, outra parcela considerável das exportações de alta tecnologia teve origem nas empresas de controle parcial ou total estrangeiro – principalmente no setor do comércio de montagem. Por essa razão, alguns autores investigaram se a modernização observada das exportações chinesas refletiu a adoção real de tecnologia em nível local (AMITI; FREUND, 2010; LARDY, 2005). Em 2007, a participação das exportações chinesas no comércio de processados foi de 54% e para as exportações de alta tecnologia esse percentual foi de 85%. As atividades de comércio de processamento também foram dominadas por entidades estrangeiras: em 2007, 82% das exportações de comércio de processados e 91% das exportações de comércio de processados de alta tecnologia se originaram de empresas estrangeiras.

Ao considerar a evolução da participação de produtos de alta tecnologia nas exportações chinesas ao longo do tempo, notou-se que a modernização recente das exportações da China respondeu em grande medida à atuação das corporações estrangeiras – que normalmente atuam no comércio de processados. De acordo com o gráfico 5, o percentual de produtos de alta tecnologia para as exportações de empresas nacionais aumentou somente 4 pontos percentuais (de 8,5% para 12,8%), enquanto para as empresas estrangeiras o percentual praticamente dobrou (de 26,1% para 48,9%) entre 1997 e 2007. Jarreau e Poncet (2011) apontaram que os ganhos típicos – em termos de valor agregado – associados ao aumento da sofisticação de exportação foram limitados na China às atividades de exportação comuns realizadas por empresas nacionais. Isto é, nenhum ganho direto foi extraído das atividades comerciais de processamento ou de empresas estrangeiras, mesmo que estas fossem os principais contribuintes para a melhoria global das exportações da China.

GRÁFICO 5
Participação das exportações chinesas de alta tecnologia por tipo de empresa – 1997-2007
(Em %)¹



Fonte: Ministry of Commerce of China.

Nota: ¹ Cálculos dos autores.

O estudo de Koopman, Wang e Wei (2008), cuja análise partiu de uma fórmula geral para calcular os componentes nacionais e estrangeiros nas exportações do comércio de processados, concluiu que a participação estrangeira de valor agregado nas exportações chinesas foi de cerca de 50%, muito superior do que na maioria dos outros países. Esta participação tem se mantido relativamente constante ao longo dos últimos anos, embora a migração da indústria de componentes eletrônicos para a China levou a maioria dos observadores a esperar que o valor agregado no setor de exportação da China estaria aumentando ao longo do tempo. Efetivamente, o conteúdo estrangeiro tem sido maior em setores mais sofisticados, como o de aparelhos eletrônicos e equipamentos de telecomunicações (cerca de 80%). Tanto Van Assche e Gangnes (2010) como Yao (2009) argumentaram que, levando-se em conta o regime comercial de processados da China, a composição das exportações chinesas não foi muito diferente da de outros países com níveis semelhantes de desenvolvimento.

O *mouse* de computador *made in China* produzido em Suzhou pela Logitech International S/A, uma empresa suíço-americana, foi um exemplo do argumento de que as exportações chinesas não são tão chinesas. Conforme relatado pelo *Wall Street Journal*, em 2004, do preço final de venda de US\$ 40,00, a Logitech ficava com cerca de US\$ 8,00, enquanto aos distribuidores e varejistas cabia US\$ 15,00. Após a contabilização de mais US\$ 14,00 que iam para os fornecedores estrangeiros das peças de Wanda, o que cabia à China de cada *mouse*,

para arcar com os custos produtivos (salários, infraestrutura etc.), era equivalente a apenas US\$ 3,00. No caso dos produtos *made in China* que chegam aos consumidores finais na Europa, o resultado para a China foi sem dúvida o mesmo. Assim, a maior parte da riqueza gerada pelas exportações chinesas foi apropriada pelos estrangeiros, em especial para os bens mais sofisticados.

Em suma, observou-se ao longo dessa seção que a emergência da China nas cadeias produtivas e no comércio mundial não representou necessariamente um declínio das exportações europeias, uma vez que eles não estão competindo diretamente com as indústrias. No entanto, isso somente foi possível em função da capacidade de a indústria da Europa subir a “escada” da qualidade. Nesse sentido, a busca pela especialização em produtos de maior qualidade do setor de alta tecnologia se deveu ao fato de estes estarem menos expostos às exportações chinesas. A história de sucesso da Alemanha mostrou, por um lado, a importância de focar nas atividades de mais alta qualidade e, por outro, a possibilidade de intensificar esse processo aproveitando o desenvolvimento do comércio de produtos intermediários, fabricados em localidades de preços baixos, como nos novos Estados-membros da União Europeia ou mesmo na China. Além disso, destacou-se que o melhor posicionamento da China no comércio internacional respondeu, em grande parte, pela atuação das empresas estrangeiras no mercado chinês. Com efeito, a ascensão chinesa tanto não teve grandes efeitos negativos para o comércio europeu, como abriu um espaço para suas empresas otimizarem sua produção.

Todavia, muitos analistas têm questionado que a crescente ocupação chinesa na indústria e no comércio global poderia ter fortes repercussões no mercado de trabalho europeu. Partindo dessa constatação, a seção 3 deste artigo se volta para as consequências econômicas e sociais da transferência de cadeias produtivas da Europa para terceiros países, com destaque para a China.

3 OS EFEITOS SOCIAIS E ECONÔMICOS DA TRANSFERÊNCIA PRODUTIVA PARA OS PAÍSES COM BAIXOS SALÁRIOS

O deslocamento da produção (terceirização) não teve grande impacto direto sobre as economias europeias.¹³ Ainda que parte importante da sociedade tivesse responsabilizado o acirramento da concorrência imposta por países com baixos salários, como a China, não somente pela transferência inexorável da

13. Assim, estritamente falando, a terceirização pode ser definida como a transferência de uma fábrica para o exterior – primeiro, fechar a fábrica no país de origem e, em seguida, abri-la no exterior –, de onde ela produz para vender localmente – deslocando exportações nacionais anteriores – ou para exportar de volta ao país de origem (importação). No entanto, de uma forma menos rigorosa, ela pode corresponder a qualquer decisão de instalar parte do processo de produção no exterior, em países com baixos salários, e em uma modalidade ainda mais flexível, meramente importar de países com baixos salários.

produção para essas regiões, mas também por reduzir os postos de trabalho nos países desenvolvidos, vários analistas têm expressado uma visão contrária. Eles argumentaram que, embora os custos fossem importantes, outros determinantes da transferência, como acesso ao mercado, qualidade e presença de fatores de produção complementares (infraestrutura, instituições e força de trabalho), favoreceram os países desenvolvidos. Nesse sentido, observou-se um número crescente de empresas chinesas investindo em países europeus (FONTAGNÉ; PY, 2010). O deslocamento produtivo ainda beneficiou as empresas da União Europeia com menor participação sobre o mercado de trabalho. A literatura existente sugere que a terceirização tem impacto limitado sobre o emprego doméstico nas economias desenvolvidas.

Partindo das contradições que envolvem o debate em torno dos efeitos econômicos e sociais causados pela transferência produtiva da Europa para os países com baixos salários, esta seção busca esclarecer e apontar os principais aspectos que tratam dessa temática. Para isso, nas subseções 3.1 e 3.2, discutem-se os impactos no emprego europeu, tendo em vista as mudanças nos fluxos de comércio exterior e de IDE resultantes da terceirização de atividades produtivas da Europa. Na subseção 3.3, analisam-se os benefícios sociais e econômicos que emergiram com o acirramento da concorrência de países com baixos salários.

3.1 O impacto no emprego europeu oriundo do comércio com os países com baixos salários

As avaliações realizadas sobre a perda de postos de trabalho em virtude da terceirização da produção europeia apresentaram diferentes elementos empíricos e delimitações do fenômeno estudado. Fontagné e Lorenzi (2005) fizeram um levantamento bastante extenso da literatura, recentemente atualizado em Fontagné e Toubal (2010).

Uma abordagem bastante direta das atividades de realocização produtiva foi proposta pelo European Monitoring Center on Change,¹⁴ órgão que monitora a extensão das atividades de reestruturação econômica na Europa desde 2002. O relatório European Restructuring Monitor (ERM) (2007) concluiu que a escala de realocização foi menor do que poderia ser esperado e, até o momento, não foi apresentada nenhuma tendência de crescimento. Entre 2003 e 2006, o relatório constatou que, dos quase 3.500 casos de reestruturação que envolveram perdas de postos de trabalho – cerca de 2,5 milhões de empregos – nos Estados-membros da União Europeia, apenas uma proporção relativamente pequena – máximo de 10% dos casos e 8% dos cortes nos postos de trabalho – decorreu da transferência das estruturas de produção. Esse número foi ainda

14. Para uma discussão, ver <<http://www.eurofound.europa.eu>>.

menor no biênio 2008-2009, quando as perdas de emprego em razão da transferência produtiva representaram somente 3%. Para o relatório, a redução da força de trabalho esteve ligada a outros aspectos, como a reorganização interna, o fechamento de fábricas e fusões. No entanto, essas estimativas provavelmente subestimaram as perdas de emprego por dois motivos. Em primeiro lugar, estiveram baseadas em pesquisas restritas a locais de trabalho, com pelo menos 250 funcionários, que sofreram a criação ou eliminação de, pelo menos, 100 postos de trabalhos brutos. Em segundo lugar, não identificaram se a reestruturação interna, as falências e as fusões (e, portanto, as perdas de emprego relacionadas) foram efetivamente por causa do aumento da concorrência internacional e, especialmente, dos países com baixos salários.

Dois estudos realizados sobre o contexto francês (AUBERT; SILLARD, 2005; BARLET *et al.*, 2007) resolveram, em parte, esses problemas ao se concentrarem nas *presumptions of relocation*, casos em que uma empresa fecha uma fábrica ou reduz significativamente seu número de funcionários, durante um curto período de tempo (pelo menos 25% de declínio dos empregos durante 3 anos), e simultaneamente aumenta suas importações da mesma categoria de bens que eram antes produzidos na unidade local. Esta abordagem conseguiu identificar casos de substituição da produção doméstica em uma subsidiária estrangeira ou subcontratada no exterior. Segundo as estimativas desses estudos, 13 mil postos de trabalho foram eliminados anualmente, entre 1995 e 1999, dos quais cinco mil na direção dos países com baixos salários. Esses números foram relativamente pequenos, especialmente quando comparados com a eliminação anual de postos de trabalho brutos na França¹⁵ (cerca de 1 milhão) e com a redução média anual de empregos industriais ao longo do período 1980-2000 (por volta de 70 mil).

Apesar disso, recentemente observou-se um aumento da geração de empregos no exterior em razão da “exportação” de cadeias produtivas. Entre 2000 e 2003, o número de postos de trabalho resultante da realocização aumentou para 15 mil por ano. Ademais, nesse período, a proporção de trabalhadores terceirizados nos mercados emergentes se ampliou acentuadamente, saltando de 37% em 2000 para 57% em 2003 – ao todo, foram eliminados anualmente 8.550 postos de trabalho entre 2000 e 2003. Esse processo foi capitaneado pela China, que absorveu 48% dos empregos terceirizados gerados nos países com baixos salários. Apesar da criação acelerada de postos de trabalho terceirizados na China, cuja expansão anual foi de 4.114 nesse período, os impactos desse fenômeno foram bastante limitados.

15. Para cada 100 empregos na economia francesa, há cerca de sete empregos criados e sete eliminados por ano, que representam pouco mais de 1 milhão de postos de trabalho criados e destruídos anualmente.

Nesse sentido, o declínio acentuado do emprego industrial nos países europeus, que representou a eliminação de 11 milhões de postos de trabalho, entre 2000 e 2007,¹⁶ foi resultado de uma conjunção de fatores, além do próprio acirramento da concorrência internacional. Dois destes fatores se destacaram, a saber: *i*) a transferência intersetorial de algumas atividades industriais para o setor de serviços nos próprios países; e *ii*) a realocação estrutural da demanda entre os diferentes setores da economia.

3.1.1 Os fatores explicativos da redução do emprego industrial europeu

O primeiro fator que impulsionou a minoração do emprego industrial respondeu à crescente terceirização de uma série de atividades, como limpeza, logística, contabilidade, entre outros, pelas indústrias europeias. Anteriormente, essas corporações eram responsáveis pela contratação de pessoal para realização das atividades mencionadas anteriormente. No entanto, a fim de reduzir custos operacionais, essas atividades foram progressivamente terceirizadas para empresas especializadas em serviços no próprio país. Esta “terceirização doméstica” fez que atividades antes classificadas como do setor industrial passassem a ser consideradas do setor de serviços.

Esse movimento causou uma redução “artificial” do emprego industrial. Uma estimativa recente para o caso francês mostrou que a “reclassificação” dos postos de trabalho foi responsável por cerca de 25% das perdas de emprego industrial entre 1980 e 2007. Com efeito, a eliminação “efetiva” dos empregos manufatureiros representaria em torno de 75% dos dados divulgados. Entre 1980 e 2007, isso equivaleria a 1,5 milhão de empregos extinguidos da França e 8,5 milhões na UE-15 (DEMMOU, 2010).

O segundo fator responsável pela redução do emprego industrial na União Europeia foi a realocação da demanda interna em razão dos ganhos de produtividade obtidos na indústria.¹⁷ No período 1980-2007, a média da produtividade total dos fatores para o crescimento do valor adicionado na indústria da UE-15 foi medida em 1,66 p.p. (EU KLEMS, 2009). Esse valor foi três vezes superior à média da produtividade total dos fatores na economia como um todo (0,64 p.p.) e quatro vezes superior ao do setor de serviços (0,4 p.p.). Como demonstrou Demmou (2010), os ganhos de produtividade na indústria, quando superiores à ampliação da sua demanda, motivavam a participação reduzida do emprego

16. Desses 11 milhões de empregos eliminados, a maior parte (8,5 milhões) desapareceu, entre 1980 e 2000. Sem exceção, todos os grandes setores da indústria perderam postos de trabalho, especialmente os tradicionais. As maiores perdas foram registradas no setor têxtil e de couro, que viram diminuir em dois terços os seus postos de trabalho (menos 3,5 milhões) entre 1980 e 2007. A segunda maior queda absoluta foi observada na indústria de metais de base e produtos metálicos (menos 1,3 milhão).

17. É possível que alguns dos progressos técnicos sejam devidos à pressão do comércio internacional sobre os países emergentes. Ver, entre outros, Wood (1994) e Thoenig e Verdier (2003).

industrial na economia. Com efeito, para sustentar o nível do emprego industrial eram necessários, em primeiro lugar, que os ganhos gerais de produtividade fossem acompanhados pelo crescimento de demanda em todos os setores da economia e, em segundo lugar, que esses ganhos na indústria propiciassem uma ampliação equivalente da sua demanda. Ou seja, se a demanda pelos bens produzidos na indústria não acompanhasse o crescimento da produtividade do setor, surgiria um excesso de oferta de bens que impulsionaria a redução da capacidade de produtiva e, conseqüentemente, a menor necessidade de postos de trabalho na indústria.

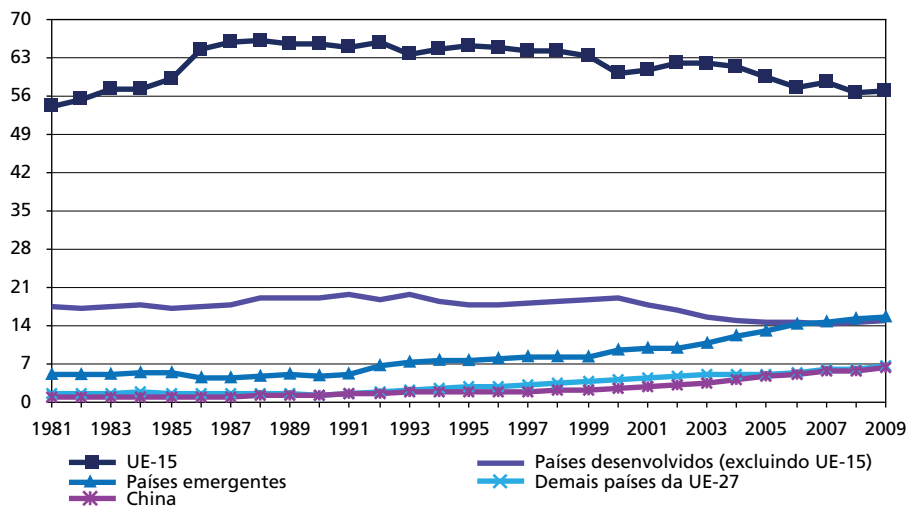
Em função das céleres mudanças tecnológicas na indústria,¹⁸ a demanda europeia por produtos industriais tenderam a crescer a uma taxa inferior à dos ganhos de produtividade. Desse modo, a geração de empregos na indústria diminuiu de modo progressivo ao longo do tempo, como sugere o modelo apresentado no anexo. De acordo com Rowthorn e Ramaswamy (1999) e Fontagné e Bouhlol (2006), o crescimento da demanda da manufatura – impulsionada pelo efeito-renda negativo, e efeito-substituição positivo –, em geral, mostrou-se insuficiente para compensar a menor necessidade de mão de obra associada aos ganhos de produtividade no setor. No contexto francês, esse segundo fator explicou cerca de 30% de perdas de emprego industrial, entre 1980 e 2007, sendo que, na década passada (2000-2007), foi responsável por até 65% dessas perdas (DEMMOU, 2010).

Com efeito, as estimativas existentes indicaram que esses dois fatores responderam por, pelo menos, 70% da redução do emprego industrial da Europa. Assim, o terceiro fator – a concorrência internacional – determinou não mais que 30% deste fenômeno.

Além disso, vale ressaltar que os efeitos promovidos por esse terceiro fator não se deveram exclusivamente aos países com baixos salários, como a China, mas também a outros países com salários mais elevados. Dessa perspectiva, a distribuição das importações da UE-15 sugere que os produtos baratos adquiridos nos países com baixos salários têm um impacto restrito sobre a estrutura produtiva interna. Conforme o gráfico 6, as importações da UE-15 concentraram-se na própria região, uma vez que as compras oriundas da UE-15 tiveram uma participação elevada (entre 50% e 70%) e estável, ao longo dos últimos três decênios. Além disso, a participação dos outros 12 países da UE-27 triplicou, entre 1980 e 2009, atingindo 7% do total das importações da UE-15. Fora dessa região, as importações foram dominadas por países desenvolvidos, cuja participação em todo o período, na média, foi de 15% (gráfico 6).

18. Teoricamente, a mudança tecnológica afeta a estrutura da demanda (e, portanto, do emprego) por meio de dois canais principais: um efeito-renda (associado aos ganhos de produtividade global da economia) e um efeito-substituição (associado aos ganhos diferenciais de produtividade entre os setores manufatureiro e não manufatureiro). O primeiro efeito (renda) refere-se à mudança não uniforme na composição dos agentes de sua cesta de consumo à medida que a renda real evolui. O segundo efeito trata da possibilidade de compensar essa evolução, uma vez que os ganhos maiores de produtividade na indústria – em comparação com o restante da economia – deprimem os preços relativos e, portanto, estimulam a demanda por bens nesse setor. A magnitude do efeito depende da sensibilidade da demanda às mudanças nos preços relativos.

GRÁFICO 6
Participação das importações da UE-15 por regiões selecionadas – 1981-2009
(Em %)



Fonte: Chelem Database. Disponível em: <<http://chelem.bvdep.com>>. Elaboração da autora.

As compras de países emergentes, apesar de um aumento muito rápido no período – de 5%, em 1980, para 16%, em 2009, do total das importações totais –, permaneceram com uma contribuição bastante restrita se comparada às demais regiões. As importações provenientes da China (com Hong Kong) aumentaram 37 vezes durante o período, mas representaram apenas 6% do total importado pela UE-15 em 2009 (gráfico 6).

Ademais, os fluxos de IDE dos países europeus tiveram como destino principal as nações da região. Os países da OCDE, por exemplo, receberam em torno de 90% do IDE vindo da Alemanha ou da França em 2008. Este número praticamente não mudou desde 2000. A China respondeu por, respectivamente, menos de 1% e 2% do estoque de IDE francês e alemão no exterior em 2008.

Estimativas diretas do número de funcionários no exterior em filiais estrangeiras de empresas europeias confirmam que o padrão de simples realocização de postos de trabalho europeus para países com salários baixos é bastante limitado. Segundo dados da OCDE, as multinacionais alemãs empregavam 2,3 milhões de trabalhadores no estrangeiro em 2008. Dois terços estavam em países da OCDE e, mais precisamente, em outros países europeus (perto de 45% na UE-27). Esses números têm se mantido relativamente constantes desde 1985.

Embora a participação da China tivesse se expandido de 3% para 9%, entre 1985 e 2008, o país empregou apenas 200 mil funcionários alemães, enquanto a perda de emprego total da indústria alemã foi de 3 milhões (EU KLEMS, 2009).

Evidentemente, essas estatísticas mais recentes fornecem apenas um retrato imperfeito do impacto total da emergência da China sobre o mercado de trabalho da União Europeia, pois se concentram em atividades externalizadas pelas empresas europeias e não tratam do volume de emprego que foi substituído pela importação de produtos nesses países com baixos salários. Todavia, mesmo os métodos que incorporam os impactos do comércio exterior para a eliminação dos empregos europeus – medidas de conteúdo de mão de obra intensiva no comércio internacional, modelos de equilíbrio geral computável e modelos econométricos¹⁹ – não constataram uma redução significativa dos empregos industriais na Europa. Os resultados desses estudos apontaram que somente cerca de 10% a 20% da eliminação dos postos de trabalho da indústria europeia foi explicada pela ampliação das relações comerciais bilaterais com os países emergentes.

3.2 O impacto no emprego europeu oriundo do IDE para os países com baixos salários

A chave para avaliar o impacto do IDE das empresas europeias no emprego doméstico é o grau de substituição ou complementaridade entre as empresas nacionais e as operações no exterior e, portanto, a substituição ou complementaridade entre o emprego doméstico e o no exterior (HANSON; MATALONI; SLAUGHTER, 2005). Poderia se esperar que a transferência da atividade para o exterior reduziria o emprego no país de origem, enquanto a expansão do escopo da atividade em nível internacional criaria empregos no país de origem. Do ponto de vista teórico, se a operação estrangeira replicasse o negócio nacional, haveria um efeito de substituição entre o trabalho doméstico e o estrangeiro. Logo, a realização de IDE deveria reduzir a geração dos postos de trabalho na atividade nacional das empresas. Isso ocorre quando a estratégia para a realização do IDE visa aproveitar-se da existência de fatores de produção com custos menores em terceiros mercados (denominado IDE vertical). Em contrapartida, quando as atividades estrangeiras são desenvolvidas de modo a expandir o mercado das empresas nacionais (denominado IDE “horizontal”), as atividades externas e internas se complementam. Mesmo no caso do IDE vertical, o impacto no emprego doméstico não é necessariamente negativo, pois os efeitos negativos diretos da realocação sobre o emprego podem ser compensados por um dos efeitos indiretos positivos sobre o emprego doméstico.

19. Para uma discussão desses modelos, ver os seguintes trabalhos: Kucera e Milberg (2003); Cortes e Jean (1998); Rowthorn e Ramaswamy (1999); Fontagné e Lorenzi (2005) e Hijzen, Görg e Hine (2003).

O primeiro seria a maior necessidade de articulação e coordenação das atividades realizadas nacionalmente e no exterior. E o segundo seria os efeitos de escala decorrentes do impacto da realocização dos custos médios. Como ilustração, Becker *et al.* (2005) mostraram que a expansão das atividades estrangeiras das empresas alemãs tem sido acompanhada por um crescimento na produção e no emprego alemão. Eles calcularam que, entre 1996 e 2001, houve um aumento de 56% nas contratações feitas pelas subsidiárias estrangeiras de multinacionais alemãs, que foi acompanhado por uma elevação de 50% no emprego doméstico.

Os resultados oferecidos pela literatura baseada em dados em nível da empresa, que, de modo geral, avalia o impacto da atividade de produção no exterior sobre o emprego da matriz, indicaram uma baixa correlação entre a transferência de parte da produção para países com mão de obra barata e a não geração de empregos nessas empresas. Pelo contrário, os efeitos desse investimento – realizados nessas operações de transferência da indústria – foram considerados positivos, em grande parte dos casos.²⁰

Baseados em abordagens empíricas inovadoras que combinam técnicas de harmonização e de estimação, vários trabalhos indicaram que o efeito causal do IDE sobre o emprego nas empresas foi em sua maioria positivo. Os resultados se aplicaram para a França (HIJZEN; JEAN; MAYER, 2011), a Itália (BARBA NAVARETTI; CASTELLANI; DISDIER, 2010), a Suécia (BLOMSTRÖM; FORS; LIPSEY, 1997) e a Alemanha (KLEINERT; TOUBAL, 2008). Hijzen, Jean e Mayer (2011) mostraram que o impacto variou segundo a motivação para começar a produzir no exterior. Eles sugeriram que o IDE horizontal realizado pelas empresas francesas esteve conectado aos efeitos de escala significativos, resultando na criação de emprego. Já no caso dos investimentos em países com baixa renda, realizados pelo motivo vertical, não indicaram ter um efeito significativo sobre o emprego. A ausência de perda de postos de trabalho nas matrizes pareceu derivar de ganhos de eficiência e de emprego nos segmentos retidos nos países de origem. Assim, a realocização de parte do processo de produção no exterior se mostrou, na realidade, uma estratégia eficiente para resistir às pressões concorrenciais.

Desse modo, não somente o estreitamento das relações comerciais entre os países europeus e os com baixos salários, mas também a realização do IDE dos primeiros países nos segundos, não trouxeram impactos muito significativos para o emprego europeu. Junto a esse aspecto, alguns estudos apontaram que a concorrência imposta pelos países com baixos salários impactou positivamente em outras variáveis econômicas e sociais, como se observa na subseção 3.3.

20. É importante recordar que a teoria é ambígua quanto ao impacto esperado sobre as atividades de uma empresa que se dedica a produzir no exterior. Conforme Fontagné e Toubal (2010), qualquer que seja o motivo principal para transferência das atividades para o exterior (vertical ou horizontal), as vendas da empresa multinacional devem aumentar, gerando um "efeito renda". Assim, mesmo no caso das realocizações (fechamento da empresa na Europa para abri-la no exterior), o efeito líquido em termos de emprego (substituição versus renda) é a priori indefinido.

3.3 Benefícios adicionais da concorrência com países de baixos salários

Um número crescente de trabalhos sugeriu que a exposição de países com baixos salários, como a China, a produtos importados tem impulsionado a inovação (BLOOM *et al.*, 2011a). A intensificação da concorrência tem forçado as empresas dos países desenvolvidos a reorientarem sua produção para produtos de maior qualidade e mais sofisticados, de acordo com suas vantagens comparativas. Como sugerido na seção 2, essa *reespecialização intraindustrial* propiciou um impacto positivo sobre o desempenho do comércio internacional (MARTIN; MÉJEAN, 2011) e no desempenho do crescimento no longo prazo da Europa (BLOOM *et al.*, 2011b; HAUSMANN; HWANGI; RODRIK, 2007).

Martin e Méjean (2011) utilizaram dados a nível de empresas na França a fim de mostrar que, entre 1995 e 2005, a intensificação da concorrência dos países com salários baixos levou, efetivamente, a um processo de reequilíbrio das vendas em favor das empresas de alta qualidade. Eles constataram que durante o período, os produtores de baixa qualidade perderam participação de mercado no exterior para seus concorrentes de alta qualidade e que sem esta “destruição criativa” – no sentido schumpeteriano – causada pela exposição à concorrência dos países com baixos salários, a França teria perdido mais de 40% de sua participação no mercado mundial.

Resultados similares foram relatados por Bloom *et al.* (2011a) que elaboraram análise após a adesão da China à OMC em 2001. Depois desse evento, as cotas sobre a maioria dos produtos chineses foram eliminadas, levando a um grande aumento no comércio internacional. O estudo discutiu o desempenho de mais de 500 mil empresas de manufatura em 12 países europeus na última década, assim como comparou o crescimento do nível de emprego, segundo os diferentes níveis tecnológicos das empresas e sua exposição ao crescimento das importações chinesas.

Partindo dessa metodologia, foi constatado que o número de fábricas de baixa tecnologia estava diminuindo, com destaque para os segmentos – como vestuário, mobiliário e têxtil – mais afetados pela entrada da China nesses setores. Em comparação, as fábricas de alta tecnologia cresceram cerca de 10% em todos os setores, independente de sua exposição à concorrência chinesa, indicando que a elevada produtividade/qualidade permitiu a essas empresas defenderem suas posições no mercado internacional, a despeito da entrada da China. Além desse efeito puramente alocativo – entre empresas –, esse movimento motivou uma resposta à ameaça das importações chinesas que promoveu um aumento de produtividade dessas empresas, a partir da adoção de novas tecnologias de informação, realização de mais investimentos em pesquisa e desenvolvimento (P&D) e ampliação das solicitações de patentes. Bloom *et al.* (2011a) calcularam que cerca de 15% da mudança técnica na Europa – um benefício anual de quase € 10 bilhões para países europeus – pôde ser atribuída diretamente a esta inovação induzida nas empresas expostas à concorrência.

Houve benefícios adicionais do comércio chinês para aqueles que aumentaram a taxa de inovação das economias ocidentais, a partir da integração com as economias de baixos salários. Como foi destacado no contexto dos Estados Unidos (BRODA; ROMALIS, 2008), o aumento das importações provenientes de países com baixos salários tem permitido que os consumidores tenham acesso a bens com preços mais baixos. Broda e Romalis (2008) estimaram que nos setores em que as exportações chinesas aumentaram, a inflação foi negativa durante a última década, enquanto em outros setores sem a presença chinesa a inflação superou os 20%. Eles ainda argumentaram que a China ampliou o poder de compra dos países desenvolvidos, principalmente das famílias de baixa renda. Isto ocorreu porque a China tem produzido bens industriais mais sofisticados, porém de qualidade relativamente baixa, que foram consumidos por essas famílias. Os autores calcularam que cerca de um terço do declínio de preços a população de baixa renda respondeu à expansão das importações oriundas da China. Embora tal avaliação não exista para os países europeus, é muito provável que esse padrão também seja verdadeiro.

Segundo Bloom *et al.* (2011a), a emergência da China e as perspectivas de maiores mercados de exportação para as empresas nos países desenvolvidos têm estimulado o investimento. Além disso, é provável que, sem a disponibilidade de produção barata, muitos dos dispositivos como o iPod ou Ipad nunca teriam sido desenvolvidos.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esse artigo aborda o impacto da concorrência dos países com baixos salários, como a China, sobre o desempenho comercial, econômico e social dos países europeus. Primeiro, argumentou-se que os temores levantados pela concorrência entre a União Europeia e a China têm se mostrado exagerados, uma vez que as exportações das regiões competem em segmentos distintos, em termos de qualidade. Ainda que as duas regiões tenham indústrias especializadas em setores de alta tecnologia, quando a comparação foi realizada, em um nível mais detalhado da classificação internacional de produtos, as variedades exportadas pelos países europeus e da China não estiveram nos mesmos segmentos. Enquanto a China fez progressos rápidos no segmento inferior do mercado, a União Europeia esteve presente principalmente no segmento superior do mercado e, com isso, foi capaz de resistir muito melhor do que outros países desenvolvidos à ascensão dos países com baixos salários, em especial a China. Além disso, mesmo no caso de realocização de parte do processo de produção para a China, a maior parte do excedente permaneceu com as empresas multinacionais que transferiram suas filiais para o país asiático.

Ademais, concluiu-se que apenas uma pequena parcela (entre 10% e 20%) dos 11 milhões de postos de trabalho eliminados na área de manufatura da UE-15 nos últimos 30 anos foi resultado do acirramento da concorrência com países de baixos salários. Mesmo nos últimos anos, quando a China ganhou destaque, a transferência das indústrias europeias para os países emergentes não explicou mais da metade dos efeitos no mercado de trabalho. As principais fontes de declínio industrial na Europa encontraram-se na evolução na estrutura da demanda induzida por ganhos de produtividade e de transferência interna de empregos industriais para os serviços.

O trabalho destacou que a maior articulação com a economia chinesa, por meio do comércio internacional e dos investimentos estrangeiros, impactou de forma positiva as economias da União Europeia, com destaque para o declínio dos preços de consumo, especialmente nos segmentos mais pobres da população, e o aumento da taxa de inovação.

Desse modo, tornou-se um truísmo constatar que a concorrência imposta pelos países emergentes, principalmente a China, trouxe poucos efeitos negativos para Europa. Entretanto, essa conclusão foi baseada em estimativas não muito recentes e, por isso, notou-se uma grande dificuldade em mensurar se os resultados apresentados neste trabalho se aplicam para os últimos anos – a segunda metade dos anos 2000 – ou se podem servir como referência para o futuro. Apesar disso, acredita-se que possa existir um possível choque, pelo menos, comparável em escala ao crescimento dos New Industrialized Economies da Ásia (Taiwan, Cingapura, Hong Kong e Coreia do Sul) e que as perdas de empregos seriam comparáveis. Elas podem afetar principalmente os setores intensivos em mão de obra e de baixa qualificação, mas alguns setores de serviços também podem ser afetados. A resiliência deve depender, como antes, do posicionamento em um segmento de maior qualidade de mercado e da exploração de nichos de mercado mesmo nos setores tradicionais, como o têxtil – ecotêxteis, tecidos inteligentes etc.

REFERÊNCIAS

- AMITI, M.; FREUND, C. An anatomy of China's export growth. *In*: FREENSTRA, R.; WEI, S. (Ed.). **China's growing role in world trade**. Chicago: University of Chicago Press, 2010.
- AUBERT, P.; SILLARD, P. Délocalisations et réductions d'effectifs dans l'industrie françaises. *In*: INSEE (Org.). **L'économie française: comptes et dossiers**. Paris: INSEE, 2005. p. 57-89.
- BARBA NAVARETTI, G.; CASTELLANI, D.; DISDIER, A. How does investing in cheap labour countries affect performance at home? Firm-level evidence from France and Italy. **Oxford Economic Papers**, v. 62, n. 2 p. 234-260, 2010.

BARLET, M. *et al.* Les flux de main d'oeuvre et les flux d'emplois dans un contexte d'internationalisation. *In*: INSEE (Org.). **L'économie française: comptes et dossiers**. Paris: INSEE, 2007.

BECKER S. O. *et al.* Location choice and employment decisions: a comparison of German and Swedish multinationals. **Review of World Economics**, v. 141, n. 4, p. 693-731, 2005.

BLOMSTRÖM, M.; FORS, G.; LIPSEY, R. E. Foreign Direct Investment and employment: home country experience in the United States and Sweden. **The Economic Journal**, v. 107, p. 1787-1797, 1997.

BLOOM, N. *et al.* **Trade induced technical change?** The impact of chinese imports on innovation, IT and productivity. Cambridge, MA: NBER, 2011a (Working Paper, n. 16717).

_____. **Trapped factor model of innovation**, 2011b. Mimeografado.

BONGIORNI, S. **A year without "made in China":** one family's true life adventure in the Global Economy. Hoboken: Wiley, 2007.

BRODA, C.; ROMALIS, J. **Inequality and prices:** does China benefit the poor in America? University of Chicago, 2008. Mimeografado.

CHEPTEA, A. *et al.* **European Export Performance**. Paris: CEPII, 2010 (Working Paper, n. 12).

CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA COMÉRCIO E DESENVOLVIMENTO (UNCTAD). **World Investment Report 2006** – FDI from Developing and Transition Economies: implications for development. New York; Geneva: United Nations, 2006.

CORTES, O.; JEAN, S. Does competition of emerging countries threaten the European unskilled labour? An applied general equilibrium approach. *In*: BRENTON, P.; PELKMANS, J. (Ed.). **Global trade and European workers**. Londres: Macmillan, 1998.

CURRAN, L.; ZIGNAGO, S. **Evolution of EU and its member states' competitiveness in international trade**. Paris: CEPII, 2009 (Working Paper, n. 11).

DEMMOU, L. La désindustrialisation en France. **Les cahiers de la DG trésor**, n. 1, juin 2010.

EU KLEMS. **November 2009 release**, 2009. Disponível em: <<http://www.euklems.net>>.

EUROPEAN RESTRUCTURING MONITOR (ERM). **Restructuring and employment in the EU:** the impact of globalization, 2007.

FONTAGNÉ, L. Outsourcing, competitiveness and the labour market: losers and winners. **Papeles de Europa**, n. 18, p. 35-49, 2009.

FONTAGNÉ, L.; BOUHLLOL, H. **Desindustrialisation and the fear of relocations in the industry**. Paris: CEPII, 2006 (Working Paper, n. 7).

FONTAGNÉ, L.; GAULIER, G. Une analyse des différentes de performance à l'exportation entre la France et l'Allemagne. *In: _____*. **Performances à l'exportation de la France et de l'Allemagne**. La Documentation française, 2008 (Rapport du CAE, n. 81).

FONTAGNÉ, L.; GAULIER, G.; ZIGNAGO, S. Specialization across varieties and North-South competition. **Economic Policy**, v. 23, n. 53, p. 51-91, 2008.

FONTAGNÉ, L.; LORENZI, J. **Désindustrialisation, délocalisations**. La Documentation française, 2005 (Rapport du CAE, n. 55).

FONTAGNÉ, L.; PY, L. **Determinants of Foreign Direct Investment by Chinese enterprises in the European Union**. Paris: CEPII, 2010 (Report, n. 2010-01 July).

FONTAGNÉ, L.; TOUBAL, F. Investissement direct étranger et performances des entreprises. *In: FONTAGNÉ, L.; GAULIER, G.* **Performances à l'exportation de la France et de l'Allemagne**. La Documentation française, 2010 (Rapport du CAE, n. 81).

FREEMAN, R. B. Are your wages set in Beijing. **Journal of Economic Perspectives**, v. 9, n. 3, p. 15-32, Summer 1995.

FUNG, K. C.; IIZAKA, H.; TONG, S. Y. FDI in China: Policy, recent Trend and Impact. **Global Economic Review**, v. 32, n. 2, p. 99-130, 2004.

HANSON, G. H.; MATALONI, R. J.; SLAUGHTER, M. J. Vertical Production Networks in Multinational Firms. **Review of Economics and Statistics**, v. 87, n. 4, p. 664-679, 2005.

HAUSMANN, R.; HWANG, J.; RODRIK, D. What you export matters. **Journal of Economic Growth**, v. 12, n. 1, p. 1-25, Springer 2007.

HIJZEN, A.; GÖRG, H.; HINE, R. C. **International fragmentation and relatives waegs in the UK**. Bonn: Institute for the Study of Labor (IZA), 2003 (Discussion Paper, n. 717).

HIJZEN, A.; JEAN, S.; MAYER, T. **The effects at home of initiating production abroad: evidence from matched French firms**. Paris, 2011. Mimeografado.

JARREAU, J.; PONCET, S. **Export Sophistication and Economic Growth: evidence from China**. Paris, 2011. Mimeografado.

KLEINERT, J.; TOUBAL, F. **The impact of locating production abroad on activities at home: evidence from German firm-level data**. Paris, 11 June 2008. Disponível em: <<http://ces.univ-paris1.fr/membre/toubal/papers/WA/res.pdf>>.

KOOPMAN, R.; WEI, S.; WANG, Z. **How much Chinese exports are really made in China?** Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research, 2008 (Working Paper, 14109).

KUCERA, D.; MILBERG, W. Desindustrialization and changes in manufacturing trade: factor content calculations for 1978-1995. **Review of World Economics**, v. 139, n. 4, p. 601-624, 2003.

LARDY, N. China: the great new economic challenge. *In*: BERGSTEN, F. (Ed.). **The United States and the world economy: foreign economic policy for the next decad.** Washington: Institute for International Economics, 2005.

LEMOINE, F.; ÜNAL-KESENCI, D. Assembly trade and technology transfer: the case of China. **World Development**, v. 32, n. 5, p. 829-850, 2004.

MARIN, D. A new international division of labour in Europe: outsourcing and offshoring to Eastern Europe. **Journal of the European Economic Association**, MIT Press, v. 4, p. 612-622, 2006.

MARTIN, J.; MÉJEAN, I. **“Low-Wage Countries” competition, reallocation across firms and the quality content of exports.** London: CEPR, 2011 (Discussion Paper, 8231).

NAUGHTON, B. **The Chinese economy: transitions and growth.** Cambridge, MA: MIT Press, 2007.

ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). **Statistics online.** Disponível em: <<http://stats.oecd.org>>.

_____. **Main determinants and impacts of Foreign Direct Investment on China's economy.** Paris, Dec. 2000 (Working Paper on International Investment, n. 4).

_____. **OECD Economic Surveys: China, 2005.** Paris, 2005.

RODRIK, D. What's so special about China's exports? **China & World Economy**, v. 14, n. 5, p. 1-19, 2006.

ROWTHORN, R.; RAMASWAMY, R. Growth, trade, and deindustrialization. **IMF Staff Papers**, v. 46, n. 1, p. 18-41, 1999.

SCHOTT, P. The Relative Sophistication of Chinese Exports. **Economic Policy**, v. 23, n.53, p. 5-49, 2008.

THOENIG, M.; VERDIER, T. Innovation défensive et concurrence internationale. **Économie et Statistique**, n. 363-365, p. 19-32, 2003.

VAN ASSCHE, A.; GANGNES, B. Electronics production upgrading: is China exceptional? **Applied Economics Letters**, v. 17, n. 5, p. 477-482, 2010.

VERHOOGEN, E. A. Trade, quality upgrading, and wage inequality in the Mexican manufacturing sector. **The Quarterly Journal of Economics**, v. 123, n. 2, p. 489-530, 2008.

WOOD, A. **North-South trade, employment and inequality**: changing fortunes in a skilled-driven world. Oxford: Clarendon Press, 1994.

YAO, S. Why are Chinese exports not so special? **China & World Economy**, v. 17, p. 47-65, 2009.

ANEXO

PREVISÃO TEÓRICA DO IMPACTO DE UM AUMENTO NA RENDA SOBRE O EMPREGO INDUSTRIAL

Considere uma economia com dois setores i e j , que representam, respectivamente, o setor manufatureiro e o de serviços.

O emprego (L) em cada setor depende das condições técnicas de produção (a) e do volume de bens produzidos (X).

$$X_i = a_i L_i \text{ e } X_j = a_j L_j$$

$$L_i/L_j = (a_j/a_i) (X_i/X_j)$$

Os padrões de consumo são definidos por uma função de utilidade com duas mercadorias do tipo Stone Geary. Os consumidores maximizam sua função de utilidade definida como simples transformação de uma função Cobb-Douglas, com a introdução de um parâmetro γ que dá conta do fato de que o agente quer satisfazer um volume mínimo de consumo de bens industriais antes de começar a consumir serviços.

A maximização da utilidade pode ser escrita como:

$$\text{Max } U = (1 - s_j) \log (X_i - \gamma) + s_j \log X_j$$

$$\text{Sob restrição de } I = p_i X_i + p_j X_j,$$

em que s é um parâmetro de repartição, p corresponde aos preços dos bens e I representa a renda do agente.

Supondo que a renda do agente lhe permite satisfazer o volume mínimo de consumo de bens industriais, a maximização da função de utilidade leva às seguintes funções de demanda:

$$p_j X_j = p_i (X_i - \gamma) s_j / (1 - s_j)$$

$$p_i X_i = p_j X_j (1 - s_j) / s_j + p_i \gamma$$

Utilizando a expressão da restrição orçamentária, essas funções podem ser reescritas como:

$$p_j X_j = s_j (I - p_i \gamma)$$

$$p_i X_i = (1 - s_j) I + s_j p_i \gamma$$

A função de utilidade tipo Stone Geary sugere que a elasticidade-renda da demanda por bens industriais é menor que a unidade, enquanto a elasticidade-renda da demanda por serviços é maior do que a unidade:

$$\varepsilon_I p_j X_j = I / [(I - p_i \gamma)] > 1$$

$$\varepsilon_I p_i X_i = I / [(I + p_i \gamma s_j / (1 - s_j))] < 1$$

Com base nessas funções de demanda e nas relações que definem a tecnologia nos setores de indústria e serviços, o efeito de uma mudança de renda sobre o emprego pode ser representado como:

$$L_i/L_j = (a_j/a_i) (p_j/p_i) [(1 - s_j) I + s_j p_i \gamma] / [s_j (I - p_i \gamma)]$$

Partindo-se do pressuposto de que os preços são fixos e que os ganhos de produtividade, que são idênticos em ambos os setores, são refletidos principalmente em ganhos de renda para os consumidores, a mudança no emprego relativo pode ser escrita como:

$$\ln(L_i/L_j) = \ln[(1 - s_j) I + s_j p_i \gamma] - \ln[s_j (I - p_i \gamma)]$$

A participação do emprego industrial diminui com o aumento da renda dos agentes:

$$\partial \ln(L_i/L_j) / \partial I = - s_j p_i \gamma / [(1 - s_j) I + s_j p_i \gamma]^2 < 0$$

Esse resultado deriva da existência de uma elasticidade de renda na indústria inferior à unidade.

A ARTICULAÇÃO PRODUTIVA ASIÁTICA E OS EFEITOS DA EMERGÊNCIA CHINESA

Rodrigo Pimentel Ferreira Leão*

1 INTRODUÇÃO

No terceiro quartel do século XX, o acelerado desenvolvimento das economias asiáticas, primeiro do Japão e depois de Coreia do Sul, Hong Kong e Taiwan, caracterizou-se em um dos principais fenômenos da economia mundial desse período. Em menos de 30 anos, essas nações saíram de uma condição sofrível para alcançar o *status* de países capitalistas mais dinâmicos no fim da década de 1970. Apesar da recessão que afetou parte do mundo capitalista nos anos 1980, outras economias da região, como Malásia e Tailândia também conseguiram engatar um processo de acelerado desenvolvimento econômico, integrando suas indústrias às dos demais países da região – Japão, Coreia do Sul, Taiwan e outros.

Todavia, depois dos anos 1980, o fato mais importante envolvendo essa região foi a ascensão da China. As elevadas taxas de crescimento econômico, a expansão da estrutura de produção e de exportação, entre outros aspectos, permitiram ao país se tornar um líder regional. Essa posição chinesa se solidificou no fim dos anos 1990, quando a crise asiática de 1997 afetou de modo negativo grande parte da região. Nos anos 2000, a dinâmica de articulação produtiva asiática liderada pelo Japão passou a ter na China um novo protagonista.

Partindo desse cenário, o presente capítulo tem dois objetivos. Primeiro, identificar as principais características dessa articulação produtiva da Ásia, capitaneada pelo Japão, sublinhando o momento de inserção da China nesse processo. E, segundo, apresentar o modo pelo qual a China passou a redefinir a dinâmica dessa articulação produtiva, notadamente depois da crise asiática de 1997. Para tanto, o texto está dividido em mais quatro seções, além desta introdução. Na seção 2, discute-se a conformação da articulação das indústrias asiáticas, dando enfoque à liderança japonesa e ao ingresso da China nesse

* Mestre em Desenvolvimento Econômico pelo Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP) e Pesquisador do Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) na Diretoria de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais (Dinte) do Ipea.

processo sem se esquecer do papel cumprido pela economia norte-americana. Na seção 3, apontam-se as principais políticas chinesas depois de 1997 que deram ao país a capacidade de sustentar o dinamismo de sua economia, ao contrário da maior parte dos países da região, bem como os efeitos da ascensão chinesa na articulação produtiva asiática. Na seção 4, apresentam-se as mudanças no comércio e nos investimentos regionais depois dos anos 1990, período em que a China se tornou um grande líder regional. E, por fim, na seção 5, seguem-se as considerações finais.

2 A ECONOMIA POLÍTICA DOS “GANSOS VOADORES”: A ARTICULAÇÃO PRODUTIVA ASIÁTICA LIDERADA PELO JAPÃO SOB A HEGEMONIA DOS ESTADOS UNIDOS¹

O período conhecido como pós-guerra presenciou o acelerado crescimento econômico da Ásia liderado pelo Japão. Apesar dos esforços empregados por cada país, esse crescimento se deu em uma rede hegemônica coordenada pelos Estados Unidos.² Na esfera geopolítica, a existência de bases militares norte-americanas no território japonês e as restrições políticas impostas às possíveis ambições nipônicas de hegemonia regional e, na esfera geoeconômica, a abertura do mercado norte-americano, bem como a imposição do dólar como meio de pagamento e moeda reserva na Ásia condicionaram a reconstrução japonesa – e de parte da região – aos rumos da política norte-americana (FIORI, 1999; MCKINNON; OHNO, 1997).

A política dos Estados Unidos de enquadrar o desenvolvimento do líder regional asiático (Japão), depois da Segunda Grande Guerra (1937-1945), à sua esfera de influência também foi replicada posteriormente aos países próximos (Taiwan e Coreia do Sul). No contexto da Guerra Fria, cuja disputa entre os blocos socialista e capitalista se acirrou gradativamente, as revoluções socialista da China e da Coreia do Norte que irromperam entre o fim dos anos 1940 e o início do decênio seguinte serviram de justificativa para extensão da intervenção norte-americana na Ásia – em Taiwan e na Coreia do Sul, particularmente. Essa intervenção ocorreu nos mesmos moldes daquela observada no Japão, isto é, por meio do estabelecimento de bases militares e acordos políticos, assim como pela abertura econômica dos Estados Unidos para esses países e pela utilização do dólar como reserva de valor e meio de pagamento.

Do ponto de vista econômico, como apontou Ozawa (2003), os Estados Unidos formaram uma “macroeconomia de indução ao crescimento” – mediante o estímulo

1. Parte desta seção foi desenvolvida em Leão (2010a).

2. Essa visão foi lançada por Cumings (1999): “a experiência do nordeste asiático neste século não foi um reino de independência onde autonomia e igualdade reinaram, mas a de envolvimento em outra rede: a rede hegemônica. Esta rede tinha uma aranha: primeiro Inglaterra/América, depois América/Inglaterra, em seguida a guerra e a derrota, depois a América unilateral, finalmente, e até o momento, a América hegemônica. Japão, Coreia do Sul e Taiwan industrializaram-se dentro da rede”.

e a disseminação de tecnologia, conhecimento, informação de mercado, *expertise* e abertura do mercado de consumo – e uma institucionalidade capitalista propícia à expansão e à inserção global da estrutura produtiva da Ásia.³ Com efeito, “o milagre asiático não seria viável sem o papel dos Estados Unidos como *hegemon* do capitalismo. Os Estados Unidos criaram, e continuaram mantendo, um ambiente global extremamente favorável ao comércio, aos investimentos, ao *upgrade* estrutural desses países” (OZAWA, 2003, p. 701). Simultaneamente à ação norte-americana, a expansão da estrutura produtiva e a escalada tecnológica asiática apenas se materializaram por meio da ampla participação estatal em cada país, tanto para fomentar e coordenar as empresas privadas – via concessão de crédito, controle de importações etc. – como para criar algumas indústrias e grande parte da infraestrutura.

Foram esses os pilares que sustentaram o desenvolvimento industrial regionalmente articulado e a divisão de trabalho muito particular na Ásia – modelo conhecido na formulação de Akamatsu (1962) como “gansos voadores”. Este modelo se caracterizou pelo *upgrade* tecnológico dos países asiáticos na cadeia produtiva global capitaneado por uma economia-líder, o Japão. Na definição de Ozawa (2003, p. 701, tradução livre), “esse líder foi responsável não somente por ingressar e expandir, de modo sequencial, vários setores indústrias, mas também por implementar grandes inovações nestes setores e identificar aqueles capazes de realizar transformações estruturais cruciais”.⁴

O Japão somente conseguiu liderar essa articulação produtiva depois de realizar um conjunto diversificado de políticas internas. Nesse sentido, o Estado Nacional japonês funcionou como um grande articulador e regulador do desenvolvimento industrial e tecnológico, ao longo do período pós-guerra. Para Fagundes⁵ (1998, p. 23),

As raízes institucionais da política e da organização industrial japonesa no pós-guerra têm origem na centralização das decisões econômicas promovidas pelo Estado na década de trinta e durante a segunda guerra mundial (...). Embora não tenha promovido a nacionalização das indústrias japonesas, o Estado estabeleceu, na época, um sistema de controle de preços e quotas de produção fortemente baseado na formação compulsória e controlada de cartéis em setores chaves da economia. (...) a economia japonesa emerg[iu] do pós-guerra com um arcabouço industrial caracterizado, de um lado, pela presença do Estado enquanto elemento coordenador das atividades econômicas, e, de outro, por um tipo de organização industrial basea-

3. A “macroeconomia de indução ao crescimento” (*macro-clustering*) é um fenômeno no qual a economia hegemônica propaga estímulos e, ao mesmo tempo, articula entre si o desenvolvimento de um conjunto de economias (...). Esse estímulo ao crescimento inclui disseminação de tecnologia, de conhecimento, de habilidades específicas, de informação de mercado e a expansão de demanda, o que contribui para sustentar os altos níveis de eficiência e produtividade do trabalho. (OZAWA, 2003, p. 701).

4. “(...) *this model is basically a leading growth sector stages model a la Schumpeter, in which industrial upgrading occurs periodically accentuating a sequence growth by stages, in a each of which a certain industrial sector can be identified as the main engine of structural transformation into a higher value-added level*”.

5. Para informações mais detalhadas sobre o papel do Estado japonês no processo de industrialização, ver Torres Filho (1983).

do no tripé bancos-empresas-MIT [Ministry of International Trade and Industry]. Nos anos subsequentes, a política industrial promovida pelo MITI utilizou diferentes instrumentos de incentivo e controle sobre as indústrias alvo (...). Na década de cinquenta, [por exemplo] (...) a intervenção do MITI [foi] calcada no seu controle sobre as importações de insumos e bens de capital; transferência de tecnologia; taxas de depreciação diferenciadas para máquinas e equipamentos; e suporte financeiro.

Logo, entre os anos 1950 e 1970, o desenvolvimento japonês combinou a formação de fortes grupos industriais em segmentos da ponta tecnológica com a ampla presença do Estado em vários setores econômicos. Todavia, como sugerido, esse processo se acelerou em função do apoio dado pelos norte-americanos. Além das questões geopolíticas e geoeconômicas, os Estados Unidos atuaram mais decisivamente em duas frentes: *i*) absorvendo a crescente produção da indústria japonesa de ponta – que possibilitou ao Japão superar seu estrangulamento externo, característica de sua economia até o período da Segunda Guerra; e *ii*) transferindo *expertise* para as empresas nipônicas (TORRES FILHO, 1983).⁶

Essa construção que possibilitou a ascensão japonesa se modificou no período subsequente à década de 1970. Além da forte inflexão do crescimento econômico nipônico depois da primeira crise de petróleo,⁷ o cenário internacional se mostrou extremamente desfavorável para sustentar as bases de expansão da economia norte-americana. Por um lado, observou-se um aumento do déficit em conta-corrente do balanço de pagamentos dos Estados Unidos – motivado, entre outros aspectos, pelos crescentes saldos comerciais negativos existentes com o Japão – e a perda de competitividade das suas empresas para as corporações japonesas – e de outros países desenvolvidos, notadamente a Alemanha. Por outro lado, Belluzzo (1997) lembrou que, após o término do Acordo de Bretton Woods, em 1973, em razão desses sistemáticos déficits do balanço de pagamentos acentuaram-se os ataques à posição central do dólar no sistema monetário internacional que começou a se enfraquecer em relação a outras moedas. No caso da moeda nipônica, as pressões altistas sobre o iene e para a baixa do dólar fizeram com que a primeira se valorizasse rapidamente em relação à segunda entre 1975 e 1978 (MELIN, 1997).⁸

6. Em Torres Filho (1983) foram disponibilizados alguns exemplos da atuação norte-americana no Japão.

7. De acordo com informações do Banco Mundial, enquanto entre 1961 e 1973 a média do crescimento do produto interno bruto (PIB) japonês foi de 9,2%, entre 1974 e 1978 essa média se reduziu para 3,1%.

8. "O iene começou a valorizar-se marcadamente em relação ao dólar, subindo de ¥ 305,70/US\$ para ¥ 183,95/US\$ entre dezembro de 1975 e outubro de 1978, por diversas razões. Em primeiro lugar, à medida que uma prolongada expansão monetária começou a repercutir em fortes pressões inflacionárias, o Banco do Japão elevou suas taxas de juros, levando a um aumento na demanda por títulos japoneses. De 1975 a 1979, as taxas de juros japonesas mantiveram-se persistentemente acima das americanas. Na época, os Estados Unidos estavam operando uma política monetária frouxa num contexto de inflação ascendente e reiterados déficits nas contas-correntes do país. Como era de esperar o iene começou a valorizar vis-à-vis o dólar na fase final do governo Carter" (MELIN, 1997, p. 364).

Mesmo com as políticas conservadoras implementadas até a primeira metade do decênio seguinte,⁹ o Japão continuava representando uma forte ameaça à hegemonia econômica norte-americana por causa: *i*) dos altos superávits em transações correntes acumulados pelo Japão com os Estados Unidos; *ii*) da pressão competitiva na fronteira tecnológica impostas pelas empresas da nação asiática; e *iii*) da dependência norte-americana de capitais japoneses de longo prazo (TORRES FILHO, 1997).

Em face desses constrangimentos, os Estados Unidos atuaram em duas frentes a fim de minar a ascensão nipônica. Em primeiro lugar, como resposta ao aumento da concorrência industrial e da valorização do dólar, o capital produtivo norte-americano fortaleceu sua internacionalização a partir da reorganização de sua forma de produção. Essa nova organização buscou reduzir os custos produtivos e aproveitar as oportunidades ofertadas pelos fluxos de investimento direto para sua expansão, mediante a utilização de economias de escala e escopo, assim como assimilação de ativos específicos fundamentais (HIRATUKA, 2010; ANDRADE, 2004).¹⁰ Isso permitiu a rápida recuperação de competitividade das corporações norte-americanas em escala global, pressionando as grandes empresas nipônicas. Em segundo lugar, os Estados Unidos substituíram a política de valorização do dólar, iniciada em 1979, por uma política de gradual desvalorização no Acordo de Plaza de 1985, que refletiu em uma apreciação das principalmente moedas internacionais, entre estas o iene. Visando reforçar esse ajuste restritivo ao comércio exterior do Japão, no Acordo do Louvre de 1987 foram impostas pelos Estados Unidos cotas voluntárias às exportações nipônicas (BELLUZZO, 2005).

O realinhamento das moedas das duas nações, ao lado das condições favoráveis oferecidas nos demais mercados asiáticos para absorver os recursos externos – taxa de câmbio desvalorizada e custo de produção baixo, por exemplo –, impulsionou a saída do capital japonês para região a fim de conter a concorrência comercial e tecnológica da indústria dos Estados Unidos – e também de outros

9. Entre essas políticas, vale ressaltar o aumento das taxas de juros em 1979. Juntamente a essa mudança na trajetória dos juros também foi imposta uma política monetária restritiva que provocou grande valorização do dólar, a partir da entrada de um grande volume de capital estrangeiro nos Estados Unidos.

10. Nas palavras de Andrade (2004, p. 52): “a crise competitiva a partir dos anos 1970, e agravada nas décadas seguintes, colocou em evidência a fragilidade das empresas anglo-americanas em responder efetivamente aos novos competidores vindos de novas regiões e sistemas, sobretudo da Ásia. As ideias e teorias que usavam a grande corporação moderna como princípio de organização, projetada como ápice do desenvolvimento capitalista, foram colocadas em dúvida, diante de uma estrutura que se mostrava grande, letárgica e focada demais para responder de forma adequada ao novo ambiente econômico. Neste quadro soma-se o acirramento da competição, traduzido em novos ciclos de vida do produto e uma demanda extremamente volátil (...). Diante desse cenário, ocorre uma reorganização das estruturas industriais, notavelmente na forma de redes, de maneira que o fulcro, no lugar da grade empresa verticalmente integrada, passou para as economias externas criadas pelas interações entre as firmas. Assim, as empresas focam nas suas áreas de competência central (*core*), percebidas como essenciais para a formação de vantagens competitivas, deixando aquelas identificadas como não centrais (*non-core*), mas não por isso menos importantes, sob a responsabilidade de outras empresas”.

países desenvolvidos europeus. Desse modo, os investimentos realizados pelas empresas japonesas no exterior se concentraram na Ásia e mais precisamente nos países com maior grau de desenvolvimento da região.

Foi em decorrência dessa intensa transnacionalização da indústria japonesa, ao longo dos anos 1980, que se fortaleceu àquela dinâmica de desenvolvimento regional dos “gansos voadores”. Ou seja, se até os anos 1970 os Estados Unidos assumiram um papel importante na reestruturação e modernização da estrutura produtiva japonesa, depois dos anos 1980, quando ocorreram as já mencionadas mudanças conjunturais e estruturais na economia internacional, o Japão também exerceu essa função para um conjunto de países asiáticos (OZAWA, 2003).

A expansão e modernização da indústria do Japão, principalmente aquelas que atuavam nos setores mais dinâmicos da economia global – eletrônica, automotiva, informática etc.–, em um contexto de crescente abertura produtiva, ocorreu simultaneamente à “expulsão” das atividades produtivas nipônicas para outras nações da região. Conforme lembrou Palma (2004, p. 430), a integração da produção asiática ganhou força na medida em que algumas categorias de produtos “deixaram de pertencer à pauta de produção de exportações japonesa, seja porque eram intensivas em trabalho ou porque o país esgotou o crescimento potencial de sua produtividade”. As pressões competitivas para as empresas do Japão intensivas em tecnologia ampliarem sua eficiência produtiva e avançar na cadeia de inovação, ao lado dos aumentos crescentes nos custos de trabalho, motivaram o deslocamento de processos produtivos mais simples para países vizinhos com baixos salários. Nesta lógica, as corporações nipônicas começaram a exportar seus produtos justamente a partir desses últimos mercados.

Por um lado, os países do Leste e Sudeste asiático passaram a se especializar em atividades mais simples e a vender externamente bens finais de cadeias produtivas de alto conteúdo tecnológico por meio, principalmente, da montagem de partes e componentes importadas. Por outro lado, as empresas transnacionais (ETN) japonesas – e das corporações de outros países desenvolvidos – externalizaram progressivamente sua produção – transferindo sua capacidade de exportação – a fim de aumentar suas assimetrias concorrenciais, que se traduziam na geração de ganhos monopólicos e permitiam ao país enfrentar a desenfreada concorrência global.

Com efeito, as atividades das ETN do Japão foram continuamente externalizadas, impulsionando a formação de uma rede regional de produção que integrava diferentes países e empresas, nas quais eram diversificadas as etapas da cadeia de valor a fim de obter o máximo de retorno para o conjunto de atividades. Por causa disso, foram abertos espaços para uma articulação maior das outras economias a Ásia à divisão do trabalho dessas corporações. Essa articulação regional – “gansos voadores” – obedeceu a uma lógica bastante particular, cujos países envolvidos

(...) especializavam-se de acordo com seus diferentes custos de produção. Os de menor grau de desenvolvimento começavam importando determinado produto para, posteriormente, produzir no mercado local e, numa fase seguinte, exportar. (...) para cada produto havia uma fase de heteroginização e de complementaridade regional, sucedida por uma de homogeneização marcada pelo acirramento da concorrência e posteriormente heteroginização. Em sua formulação original, Akamatsu vislumbrava um “ciclo de produto intra-setorial” através da expansão de novos produtos num mesmo setor de acordo com sua sofisticação tecnológica e um “ciclo de produto inter-industrial”, com a passagem de bens de consumo para bens de capital. Cada ciclo passaria pelas três fases: importação, produção doméstica e exportação. Neste esquema (...) a elevação dos custos de trabalho decorrente da absorção do excedente de mão de obra constitui um elemento central para o deslocamento das especializações (MEDEIROS, 2010, p. 261-262).

A conformação desse cenário permite afirmar que a disputa entre Estados Unidos e Japão e as estratégias de expansão transfronteira das ETN explicaram os primeiros impulsos fornecidos ao desenvolvimento asiático a partir da década de 1980. As restrições comerciais impostas ao Japão – valorização forçada do iene e cotas de exportações – e a necessidade das empresas nipônicas de se deslocarem, levando-se em conta a oportunidade de lucros “extraordinários” oferecidos pelos mercados asiáticos,¹¹ possibilitaram à região asiática comandar um processo virtuoso de crescimento econômico e de expansão de suas estruturas produtivas, ampliando sua rede de comércio e investimentos.

Em suma, o esgotamento dos ganhos de produtividade para determinados setores exportadores nipônicos, em um ambiente de realinhamento da relação dólar/iene, bem como de estabelecimento de cotas exportadoras ao Japão, determinou uma nova hierarquização da indústria asiática. Enquanto os japoneses asseguraram o desenvolvimento da tecnologia de ponta e a realização de etapas “mais finas” da produção, os países de menor grau de desenvolvimento ficaram responsáveis pelos processos mais padronizados e menos qualificados. Isto promoveu uma rápida ampliação dos fluxos de investimentos e do comércio intrar-regional principalmente o intrafirma (OZAWA, 2003).

Todavia, essa rápida integração e hierarquização da produção se deveram a outros dois aspectos da esfera geoeconômica. Primeiro, a exemplo do que já havia acontecido com o Japão nos anos 1950 e 1960, a abertura do mercado consumidor norte-americano para os outros países da Ásia que não o Japão se constituiu em uma importante fonte de demanda para as exportações desses países (BELLUZZO, 2005). Além disso, a liberalização das contas de capitais globais permitiu ao mercado financeiro norte-americano

11. Nesse sentido, para Kojima (2000 *apud* MEDEIROS 2010, p. 262) “as grandes firmas [inicialmente as japonesas] são consideradas um condutor benevolente do progresso tecnológico. O crescimento decorre dos ganhos de produtividade que se origina de uma maior eficiência alocativa e eficiência produtiva (...). É o ganho líder (o país mais avançado) que inaugura uma pressão para baixo nos demais países, iniciando a sequência articulada”.

comandar um processo de expansão do crédito, que se materializou na alavancagem de grandes empresas estrangeiras e no endividamento do setor financeiro norte-americano. Esses processos tornaram possíveis aos países asiáticos intensificarem o acúmulo de superávits em conta-corrente e atrair crescentes fluxos de investimento direto estrangeiro (IDE) dos Estados Unidos, estimulando a concorrência entre as corporações norte-americanas e japonesas no continente (BELLUZZO; CARNEIRO, 2003).

Segundo, a opção do governo japonês em manter, na segunda metade da década de 1980, uma política fiscal e monetária expansionista, a fim de estimular o consumo e o investimento privado como forma de recuperar a recessão causada pela rápida queda do superávit comercial, também rearticulou a forma de ação de suas empresas.¹² Essa conjuntura associada às constantes variações cambiais e a possibilidade de as empresas exportadoras japonesas terem livre acesso às operações financeiras – via abertura da conta capital – fomentou um novo tipo de atividades no país:

Diante desse quadro, as empresas produtivas lançaram-se com grande apetite em operações especulativas numa busca desenfreada por lucros não-operacionais. Com os ajustes ocorridos nas empresas japonesas na década de 1970 e 1980, a tendência havia sido de muitas delas aumentarem substancialmente seus saldos de caixa. Com a desregulamentação do mercado financeiro, as corporações passaram a aproveitar as oportunidades que os mercados interno e externo lhes proporcionavam em termos de juros, câmbio, etc. (TORRES FILHO, 1997, p. 10).

Essa nova forma de operação das empresas japonesas expandiu ainda mais suas fronteiras de atuação em torno do globo. Como o choque cambial onerou a operação produtiva dessas empresas no Japão e como os bancos também estavam buscando outros mercados para reaver seus lucros, essas empresas foram “obrigadas” a se deslocar e investir em outros países asiáticos.

2.1 A “ascensão do resto”: os NIE¹³ e a China na articulação produtiva asiática

Como mencionado, a transferência produtiva asiática ocorreu não apenas de forma hierarquizada, mas também de modo sequencial. Isto é, o ingresso de cada

12. “No Japão, a valorização do iene provocou uma redução na taxa de crescimento e na taxa de lucro dos setores exportadores. Diante desse cenário, o governo decidiu mudar sua política monetária, tornando-a profundamente expansionista. Assim, o Banco do Japão (...) iniciou, em janeiro de 1986, a redução da taxa de desconto, que estava em 5%, até que alcançasse 3% em novembro e, finalmente, 2,5% em fevereiro do ano seguinte, o menor valor registrado até então. Um dos principais objetivos das autoridades japonesas com a nova política era criar condições para que a demanda interna crescesse, compensando a perda do impulso exportador, que havia sustentado o crescimento da economia japonesa na primeira metade dos anos 1980. Essa meta foi plenamente alcançada, graças à aceleração do crescimento do consumo privado e do investimento, especialmente em novas moradias” (TORRES FILHO, 1997, p. 9-10).

13. Os *New Industrialized Economies* (NIE) – também conhecidos como *New Industrialized Countries* (NIC) – asiáticos são subdivididos nos seguintes países: i) NIE de primeira geração (NIE-1) – Cingapura, Coreia do Sul, Hong Kong e Taiwan; e ii) NIE de segunda geração (NIE-2) – Filipinas, Indonésia, Malásia e Tailândia.

país na cadeia industrial regional se deu em momentos subsequentes,¹⁴ segundo suas especializações produtivas, os avanços nos seus processos internos de industrialização e as mudanças geoeconômicas e geopolíticas. Em um primeiro momento, as corporações japonesas migraram para países mais desenvolvidos da região – Coreia, Taiwan e Hong Kong, principalmente – com maior capacidade exportadora. Os NIE-1, embora tivessem estruturas industriais bastante complexas e modernas, apresentavam custos de trabalho relativamente mais baixos que o Japão e possuíam melhores condições para acessar o mercado externo,¹⁵ além de um conjunto de políticas dirigidas para absorver setores exportadores de alto conteúdo tecnológico (MEDEIROS, 1997).

Dessa perspectiva, alguns analistas sugeriram que, apesar de terem existido claros esforços de Taiwan, Coreia e Hong Kong para atrair investimentos estrangeiros em inovações de produtos e processos, bem como pressionar a indústria nacional no sentido de avançar na fronteira tecnológica, eles se aproveitaram das suas vantagens de custos em setores mais sofisticados. Com efeito, o dinamismo exportador e econômico se deu sobre a “linha de menor resistência, ou seja, seguindo uma escala de gradual de facilidade no acesso à tecnologia e linhas de produto onde a competição por custos e preços tem relevo e para os quais o aparelho produtivo preexistente po[di]a ser parcialmente convertido” (FERREIRA JR.; SANTOS FILHO, 1990, p. 127). Portanto, o deslocamento da indústria japonesa foi resultado tanto da capacidade tecnológica e produtiva previamente acumulada por esses países, como pelo diferencial dos custos existentes.

Contudo, o aumento de competitividade dos grandes grupos empresariais desses países em setores dinâmicos e a mudança na esfera internacional alteraram esse cenário.

Depois da crise do início dos anos 1980, essas nações passaram a adotar políticas macroeconômicas bastante expansionistas – subsídios fiscais, crédito preferencial etc. –, visando sustentar o dinamismo de suas economias.¹⁶

14. “No componente de ‘movimento sequencial’ do padrão de industrialização de ‘gansos voadores’, inicialmente os NIE-1 substituem as exportações japonesas no mercado mundial, para depois o mesmo fenômeno acontecer entre o grupo e os NIE de segunda geração mais a China, etc. Em termos de parcela das exportações, este processo cria uma sequência de ‘Us invertidos’. Esses produtos tendem a não estar num nível muito alto da ‘curva de aprendizado’, mas praticamente todos ainda são de demanda dinâmica das importações da [OECD]. A característica essencial é que a capacidade produtiva das exportações é transferida sucessivamente do Japão para os NIE-1, em seguida dos NIE-1 para os NIE de segunda geração (NIE-2), a China e outros países asiáticos.” (PALMA, 2004, p. 430).

15. Como destacado, o apoio norte-americano – mercado consumidor e empregador de última instância – se deslocou do Japão para as demais economias do Leste e Sudeste Asiático.

16. “Interessados em promover a indústria eletrônica como base de um novo ciclo de expansão, o governo coreano estimula as suas grandes empresas a buscar parcerias com as líderes japonesas, oferecendo-lhes a sua capacidade de mobilizar recursos e mão-de-obra qualificada para produzir componentes e/ou para montar produtos eletrônicos em regime de [Original Equipment Machine]. Simultaneamente, as empresas coreanas passam a adquirir unidades fabris completas do Japão (sistema de *turn key*) para acelerar o processo de aprendizado, particularmente nos setores do complexo-eletrônico (bens de consumo, de telecomunicações, informática, semicondutores na área de memórias) e também na área de bens de capital intensivos em eletrônica (equipamentos de automação industrial). Engenheiros japoneses desses setores foram contratados para trabalhar nos fins de semana, com salários tentadores, para transmitir os seus conhecimentos tácitos aos colegas coreanos em processo de formação.” (COUTINHO, 1999, p. 366).

No entanto, o seu diferencial residiu na capacidade de conduzir políticas industriais fortemente protecionistas que tinham como meta aumentar sua capacidade de exportar e penetrar em mercados estrangeiros. Como ressaltaram Ferreira Jr. e Santos Filho (1990), nesse período, os principais instrumentos da política industrial de Coreia e Taiwan obedeceram aos critérios de flexibilidade e seletividade e priorizaram as seguintes esferas: setores de alto conteúdo tecnológico, produtos mais dinâmicos nas economias desenvolvidas e *upgrading* na escala de bens exportados. Isso fez que a produção e as exportações se concentrassem em produtos do complexo eletrônico, tais como computadores, terminais, TV em cores, videocassetes, *desk drives*, equipamento telefônico, semicondutores etc.

Ao lado dessas políticas, os incentivos e as parcerias estratégicas realizadas com as empresas japonesas – que estavam ingressando nesses países – também foram fundamentais a fim de desenvolver os setores de eletrônica e de tecnologia de informação. Em relação à Coreia do Sul, por exemplo, a partir desse conjunto de políticas que foi fortalecida pelo apoio nipônico, as grandes corporações do país conseguiram ingressar na ponta tecnológica das principais indústrias globais. Isto permitiu a essas corporações saltarem “para a terceira revolução industrial e tecnológica, constituindo um complexo eletrônico competitivo”, assim como consolidarem-se “como um núcleo de vanguarda, de projeção global, em matéria de marcas próprias, tecnologia endogenamente desenvolvida e grandes empresas de porte mundial” (COUTINHO, 1999, p. 368).

O rápido aumento de competitividade das empresas dos NIE-1, particularmente as coreanas, e a ocupação de mercados antes dominados pelos países desenvolvidos motivaram um movimento de resposta destes últimos, com destaque para os Estados Unidos. Com efeito, foram efetivadas retaliações comerciais para essas nações asiáticas, a exemplo do que já havia ocorrido com os japoneses, que tomaram forma de pressões sobre a política cambial e eliminação de benefícios econômicos às exportações. “No caso da Coreia do Sul, desde 1988, as pressões norte-americanas visando diminuir o déficit comercial que os Estados Unidos então possuíam com este país [foram] no sentido de uma maior valorização do won” (MEDEIROS, 1998, p. 164). Já Hong Kong e Taiwan, além da própria valorização de suas moedas, viram as concessões comerciais norte-americanas serem eliminadas, em 1989, depois da extinção do Sistema Generalizado de Preferência para com esses países (LAZZARI, 2005).

Como as condições para exportar NIE-1 se tornaram extremamente desfavoráveis, em um cenário em que o Japão também continuava enfrentando difi-

culdades para vender externamente de seu mercado interno,¹⁷ os demais países da região com menor grau de desenvolvimento – os NIE-2 e a China – passaram a absorver os investimentos direcionados para exportação desses primeiros países. Em primeiro lugar, esse processo se apoiou nos baixos custos de produção e na inexistência de fortes restrições para acessar os mercados norte-americanos e europeus (CUNHA, 1998). Em segundo lugar, sustentou-se na formulação de estratégias cambiais da China e dos NIE-2 que, a despeito de suas diferenças, possibilitou a manutenção de suas moedas depreciadas em relação ao dólar norte-americano, diferentemente do iene, do won e do dólar de Cingapura.¹⁸ Em terceiro lugar, esteve ligado à dinâmica dos fluxos de IDE asiáticos dirigidos para exportação, que já vinha se formando desde a época em que as empresas japonesas começaram a se deslocar para os NIE-1. Essa dinâmica somente foi possível por conta dos alinhamentos “cambiais entre o dólar e o iene e entre este e as moedas asiáticas e pela relativa complementaridade entre a produção asiática – sobretudo na tecnologia de informação – e a economia norte-americana” (MEDEIROS, 2010, p. 270) e também em razão de uma política industrial dirigida para promover esses setores exportadores.

Todavia, em meados dos anos 1990, a conjuntura em que os NIE-2 se encontravam começou a criar restrições para manter o crescimento das suas exportações e de suas estruturas de produção. Nesse sentido, dois fatores assumiram grande relevância: *i*) o estreitamento das oportunidades para a acumulação do capital nesses países; e *ii*) a redução dos preços internacionais dos produtos manufaturados.

O primeiro fator respondeu à incapacidade de se manter custos tão baixos de produção, bem como à dificuldade dessas economias em continuar agregando valor à sua produção de bens intensivos em tecnologia. Como sugeriu Cunha (1998, p. 11) foi a existência de um limite “à capacidade de incorporação de setores indus-

17. As restrições impostas nos Acordos de Plaza e do Louvre acrescentaram-se a política de desvalorização “benigna” do dólar, executada entre 1992 e 1995, que impôs “perdas monumentais aos bancos japoneses, [cujas carteiras tinham] grande quantidade de ativos denominados em dólar, e, conseqüentemente, impondo uma valorização brutal da moeda japonesa” (CINTRA, 2000, p. 195).

18. “Segundo os documentos oficiais, Coreia do Sul, Cingapura, Malásia e Indonésia foram classificadas como países que possuíam um sistema cambial com ‘flutuação suja’, enquanto a Tailândia tinha uma taxa de câmbio fixa que variava segundo a uma cesta de moedas. (...) Apenas as Filipinas foram classificadas como um país que possuía um sistema cambial flutuante. Todavia, [as trajetórias de cada moeda apresentaram notáveis diferenças]. (...) Tanto a rúpia da Indonésia, como o peso filipino se depreciaram extraordinariamente em relação ao dólar norte-americano, em termos nominais, no período 1980-1995: na média anual, a rúpia se depreciou de 627 para 2.249 unidades por dólar norte-americano, e o peso se moveu de 7,51 para 25,71 unidades por dólar norte-americano. Em contraste, as outras moedas mostraram relativa estabilidade frente ao dólar norte-americano no mesmo período, [apesar de algumas moedas terem se depreciado]. O won coreano se depreciou de 607,43 para 881,45 unidades por dólar norte-americano, entre 1980 e 1986, mas se apreciou para 671,46 unidades por dólar norte-americano em 1989. O dólar de Cingapura mostrou uma restrita apreciação em relação ao dólar norte-americano, saltando de 2,14 para 1,42 unidades por dólar norte-americano entre 1980 e 1995. O ringgit malaio e o baht tailandês se desvalorizaram de forma modesta frente ao dólar norte-americano, no mesmo período; o ringgit caiu de 2,18 para 2,5 unidades por dólar e o baht pulou de 20,48 para 24,69 unidades por dólar. [No caso da China, neste mesmo período, houve uma grande desvalorização do iuane frente ao dólar: a taxa real de câmbio saiu de 0,59 iuane por dólar em 1980 para 5,58 em 1995]” (TAKAGI, 1999, p. 188-89, tradução livre).

triais modernos [que impossibilitou a permanência] de taxas de crescimento tão elevadas [nesses países] como as encontradas nos momentos de suas industrializações pesadas”. Foi dessa perspectiva que chamou atenção a passividade das políticas industriais dos NIE-2, não somente em termos de avançar na fronteira tecnológica por meio de geração de inovações, mas também de incorporar tecnologias de ponta à sua indústria local (MEDEIROS, 2010). O segundo fator foi produto, a princípio, “da crescente padronização dos insumos da indústria eletrônica e microeletrônica, em que muitos desses países tinham concentrado suas exportações”, e depois da rápida ampliação da oferta de produção desses países e do ingresso da China como grande competidor industrial da Ásia (PALMA, 2004, p. 407).

O efeito China também minimizou as possibilidades desse conjunto de nações crescerem a partir do mercado norte-americano. Isto é, o aumento das exportações chinesas para os Estados Unidos ocupou parcelas de mercados anteriormente dominadas pelos produtos dos NIE-2. Esse fato associado aos grandes desequilíbrios comerciais existentes com o Japão¹⁹ e à valorização cambial provocou uma rápida deterioração das contas de transações correntes de Malásia, Tailândia, Indonésia e Filipinas (CUNHA, 1998; PALMA, 2004).

A partir de 1995, quando se iniciou um movimento de depreciação da moeda japonesa em relação ao dólar²⁰ e da indexação das moedas dos outros países asiáticos a esta última, houve uma contínua apreciação das moedas dos NIE-2 frente ao iene e, ao mesmo tempo, uma ampliação dos seus coeficientes de importação e dos déficits nas suas contas de serviços fatores. Esse cenário, ao lado da própria desvalorização do iene e da recessão da economia japonesa, eliminou parte dos incentivos de transferência da produção exportadora nipônica para esses países. Com isso, os fluxos de IDE japoneses conectados às exportações dos NIE-2 se reduziram significativamente, modificando a estrutura de financiamento externo desses países que passou a ser realizada predominantemente por capitais de curto prazo. Isto somente foi possível a partir de uma rápida e ampla abertura das contas de capitais desses países para receber investimentos de portfólio notadamente de curto prazo (MEDEIROS, 1998, 2010).²¹

Foram esses dois aspectos – valorização cambial e mudança do padrão de financiamento externo – em um cenário de amplos desequilíbrios comerciais e de abertura financeira, que precipitaram as crises externas nos NIE-2 – assim como nos NIE-1 – na segunda metade dos anos 1990. A fragilização da situação externa

19. No biênio 1995-1996, o déficit comercial dos NIE-2 com o Japão foi, respectivamente, de US\$ 15,2 bilhões e US\$ 9,4 bilhões.

20. A partir de 1995, houve uma reversão daquele processo de desvalorização “benigna” do dólar, iniciando um movimento de valorização do dólar que durou até o fim dos anos 1990 (CINTRA, 2000).

21. “No que diz respeito ao processo de liberalização financeira que os anos 1990 testemunharam na Coreia, Tailândia, Malásia, Formosa, Indonésia, Filipinas amplo aprofundamento e extensão. (...) em todos estes países criaram-se incentivos ao investimento no mercado de ações, relaxaram-se os limites nos investimentos estrangeiros em ações, ampliou-se o acesso de firmas internacionais de seguros ao mercado doméstico” (MEDEIROS, 1998, p. 168).

e as restrições impostas à expansão da capacidade produtiva dos NIE-2 abriram espaço para consolidação da China como centro manufatureiro da Ásia. Ao contrário dessas economias, a chinesa sustentou uma política que permitiu continuar a ampliação e a modernização da sua indústria, assim como a realização de uma inserção ativa na economia internacional. Isto também se explicou pela configuração de um cenário externo e interno bastante favorável. Esse conjunto de questões foi responsável pela emergência da China à condição de economia mais dinâmica da Ásia. A reboque desse processo a China alterou a divisão regional de trabalho, tanto dentro como fora do esquema dos “gansos voadores”. Esses são os temas da seção 3.

3 A “NOVA” GEOECONOMIA DA ÁSIA: O “CICLO VIRTUOSO” CHINÊS DEPOIS DA CRISE ASIÁTICA E OS EFEITOS SOBRE A ARTICULAÇÃO PRODUTIVA REGIONAL

Após a crise financeira asiática de 1997, a China assumiu gradualmente grande centralidade no novo desenho das relações econômicas na Ásia. Do ponto de vista geopolítico e geoeconômico, o estabelecimento da relação siamesa entre China e Estados Unidos – conforme denominada no capítulo 1 deste livro – modificou de modo importante a articulação econômica existente na região.²² Na medida em que a China “deslocou” parte importante das indústrias exportadoras dos seus vizinhos (NIE-1 e NIE-2) destinadas aos Estados Unidos, os países dessas regiões acabaram “desviando” suas exportações para o mercado chinês (MCKINNON; SCHNABL, 2003). Entre essas exportações, destacaram-se tanto os bens de capitais e intermediários utilizados para montagem de produtos finais, como os duráveis – aparelhos eletroeletrônicos, linha branca etc.

Ademais, a maior capacidade de financiamento das empresas e dos bancos chineses, em um cenário de rápido crescimento do consumo interno – das famílias e das empresas – motivou a realização de amplos investimentos nos países em desenvolvimento da Ásia, além de promover maior importação de bens primários e manufaturados (MEDEIROS, 2006). Desse modo, a China foi assumindo de modo crescente o papel – anteriormente exercido pelos Estados Unidos – de consumidor e financiador de última instância para o continente asiático, destacadamente para os países menos desenvolvidos.

A indústria regional asiática, por sua vez, também se favoreceu do forte crescimento da estrutura exportadora chinesa. O câmbio subvalorizado e a estabilidade

22. No ambiente político, a China, por exemplo, tem promovido a formação de blocos regionais, bem como tem assumido crescentemente o papel de líder asiático em desenvolvimento nas negociações internacionais. Este capítulo, por sua vez, não trata desta temática. Para uma discussão, ver Shambaugh (2005).

financeira,²³ em um país onde os incentivos econômicos às exportações e à disseminação de indústrias intensivas em tecnologia eram imensos, permitiram o aprofundamento do esquema dos “gansos voadores” a partir da China (MEDEIROS, 2010; MCKINNON; SCHNABL, 2003). Em uma ponta, o Japão e os países dos NIE-1 continuaram transferindo suas empresas para a China a fim de se manterem competitivas internacionalmente. Na outra, a partir da internalização e do desenvolvimento de parte das cadeias mais dinâmicas dos ramos de maior conteúdo tecnológico, a China tem deixado gradativamente para países menos desenvolvidos a realização de atividades mais simples dessas cadeias, bem como os setores intensivos em mão de obra.

Em suma, a emergência chinesa depois da crise de 1997 influenciou sob diversos aspectos a economia asiática. Seja nos países exportadores de produtos básicos, seja nas nações mais desenvolvidas que possuem indústrias mais sofisticadas em nível global, a geoeconomia imposta pela China trouxe mudanças importantes para as redes de comércio e investimentos previamente existentes. No entanto, como observado, essa geoeconomia apenas ganhou forma com a gestão de um conjunto muito específico de políticas econômicas no setor externo chinês.

Por conta disso, essa seção divide-se em duas partes. A primeira discute o papel das políticas econômicas que apoiaram a emergência da China na Ásia no período recente, comparando-as com aquelas executadas pelos países que sofreram mais acen-tuadamente com a crise de 1997 (NIE-1 e NIE-2). Partindo desse cenário, a segunda analisa as transformações na dinâmica da articulação econômica asiática, destacando as novas características do comércio exterior e dos investimentos regionais.

3.1 As políticas diferenciadas da China antes e depois da crise asiática de 1997

Diferentemente dos NIE-2, da Coreia e de Hong Kong onde a abertura econômica abriu espaço para esses países serem afetados negativamente pela crise asiática no fim dos anos 1990, a trajetória chinesa foi marcada pela gestão de políticas econômicas externas fortemente administradas. Nesse cenário, o governo chinês também optou pela adoção de uma política industrial direcionada tanto para expandir a capacidade produtiva como para alcançar o *upgrade* tecnológico.

Na política cambial, enquanto os demais países asiáticos viram suas taxas de câmbio se valorizarem em relação ao dólar após 1995, a China procurou manter a estabilidade do valor do iuane como forma de subsidiar suas exportações. Depois de

23. “Os efeitos de sinergia dessa desvalorização cambial atingiram os parceiros comerciais chineses, principalmente aqueles que eram concorrentes em terceiros mercados. A elevada competitividade chinesa pressionou o mercado cambial dos vizinhos, uma vez que causou uma deflação dos preços denominados em dólar dos bens e serviços comercializados na região. Felizmente, [depois da crise] a China não depreciou sua moeda, mesmo perdendo competitividade para os países vizinhos e sofrendo pressões deflacionárias no mercado interno. Ao resistir à ‘tempestade’ que passou nos mercados cambiais asiáticos, China e Hong Kong evitaram que as desvalorizações das outras moedas asiáticas não fossem tão acen-tuadas, além de auxiliarem na recuperação desses mesmos países.” (MCKINNON; SCHNABL, 2003, p. 4, tradução livre).

unificar o mercado cambial em 1994,²⁴ ano em que a moeda chinesa sofreu grande desvalorização frente ao dólar – saiu de uma relação de 5,76 iuane por dólar em 1993 para 8,62 em 1994 –, a taxa de câmbio nominal permaneceu praticamente inalterada – em 1997, o câmbio nominal chegou a 8,28 iuane por dólar – e a taxa real sofreu uma contínua depreciação até 1997. Entre 1997 e 2005, a China não alterou essa estratégia, ao passo que o valor do iuane em relação ao dólar continuou estável o que permitiu classificar o regime cambial chinês como fixo.²⁵

A preservação dessa política cambial, além de servir como incentivo às exportações, permitiu à China não ser impactada pelos efeitos deletérios da crise asiática de 1997. Como essa crise criou um grande cenário de instabilidade das economias e das moedas desses países, o governo chinês procurou evitar a incidência de movimentos especulativos contra o mercado de câmbio e manter sua moeda estável. Esta estabilidade esteve relacionada também à estratégia de ampliar a participação do iuane nas trocas regionais, principalmente depois que as moedas de vários países do continente se desvalorizaram rapidamente, em razão das abruptas saídas de capital. Juntamente com esse aspecto, a conservação do valor do iuane em um patamar ainda depreciado fez que a moeda chinesa passasse a exercer a função de “âncora” asiática (LEÃO, 2010b). Nesse sentido, “desde 1997 o iuane vem sendo usado crescentemente em operações *offshore* na região” (MEDEIROS, 2006, p. 384).

A capacidade do governo chinês de controlar o valor da sua taxa de câmbio somente foi possível devido à execução de fortes controles de capitais. Embora em 1996 tivesse sido instaurada a livre conversibilidade da conta-corrente – que autorizou aos residentes e não residentes instalados na China o acesso às moedas estrangeiras –, a autoridade monetária chinesa (Banco do Povo da China) manteve forte aparato regulatório na conta capital. Até a crise asiática de 1997, a liberalização nesta conta tinha sido bastante restrita, tendo como principal avanço a permissão para *joint ventures* estrangeiras financiar sua produção local de bens exportados com os lucros obtidos em iuane. Ademais, autorizou-se a conversão desses lucros em moeda estrangeira dentro do mercado de *swaps* (YU, 2008).

24. Entre 1980 e 1994, a taxa de câmbio nominal, cuja média em 1980 era de 1,50 iuane para cada dólar, se depreciou ininterruptamente e intensamente até descender, naquele último ano, à média de 8,27 iuane por dólar. Ao lado da forte desvalorização da moeda, em 1984 ocorreu uma alteração estrutural no mercado de câmbio, que passou a dividir-se em dois compartimentos separados. O primeiro era o oficial, administrado por meio de uma taxa flutuante, e o segundo era o mercado de *swaps*, com acesso restrito às empresas localizadas nas zonas especiais e às estatais especializadas no comércio exterior. Nesse segundo mercado, a taxa de câmbio era ainda mais desvalorizada, de modo a favorecer mais fortemente as exportações (LEÃO, 2010b). “Essa situação permaneceu até 1994, quando ocorreu a unificação da taxa de câmbio, com significativa desvalorização do iuane, e se estabeleceu um mercado interbancário de divisas em Xangai, de forma a substituir os centros de *swaps*” (MEDEIROS, 1999, p. 402).

25. Ainda que entre 2005 e 2008 a China tivesse adotado um sistema cambial flexível no qual o câmbio passou a fluir em uma banda estreita, o valor do iuane não sofreu bruscas alterações. Entre 2004 e 2008, o câmbio se apreciou pouco caindo de 8,27 para 6,95 iuane por dólar. E, ainda assim, após a eclosão da crise financeira internacional de 2008, a China novamente fixou o valor do iuane em relação ao dólar como forma de responder à retração da economia internacional e manter sua posição de âncora das moedas asiáticas (LEÃO, 2010b).

Ainda que se esperasse maior aprofundamento da abertura financeira a partir da unificação do mercado de câmbio e da livre conversibilidade da conta-corrente, a crise asiática serviu justamente como pretexto para que isso não ocorresse. Ao contrário, o que se observou foi um reforço não apenas da regulamentação da conta de capital, principalmente no que se refere à saída de recursos, mas também a retomada de algumas restrições para a conta-corrente e do controle direto sobre operações financeiras. Conforme lembrou Yu (2008, p. 17, tradução livre), depois de 1998,

(...) o governo chinês enviou milhares de auditores para fiscalizar as empresas e instituições financeiras a fim de rastrear e recuperar os recursos adquiridos por meio de operações [ilegais de câmbio]. Esse processo limitou a saída de capitais e reduziu as operações cambiais realizadas com moeda estrangeira.

Além de controlar a conta capital, o processo de abertura foi conduzido de forma pragmática, regulando o perfil e o *timing* de liberalização, cuja diretriz principal foi a permissão para entrada do capital estrangeiro no setor produtivo. Contudo, essa abertura se deu apenas em cadeias industriais mais dinâmicas da economia internacional a partir da atração de investimentos estrangeiros em modernização e expansão da capacidade produtiva. A entrada de outras formas de investimento internacional, como os investimentos de portfólio e os empréstimos bancários, foi desestimulada e controlada. Apesar disso, os limites impostos para entrada e saída de recursos não afetaram a capacidade da China de absorver o capital estrangeiro via IDE para o interior de sua indústria. Em virtude disso, “o regime de controle de capitais, orientado para minimizar a dependência de recursos de curto prazo e geradores de dívida, esteve desenhado para incentivar o influxo de longo prazo, particularmente o IDE.” (BASTOS; BIANCARELLI; DEOS, 2004, p. 11).

Na visão do governo chinês, o IDE era um elemento-chave considerado a melhor maneira de se alcançar três diferentes tarefas: *i*) aumentar a participação do país nas exportações mundiais; *ii*) favorecer seu acesso às fontes externas de capital e tecnologia avançada; e *iii*) introduzir modernas técnicas administrativas nas empresas chinesas. Ademais, a entrada de IDE foi estimulada para também ampliar a concorrência, expandir a estrutura produtiva, assim como disponibilizar recursos e tecnologias para os setores típicos da Terceira Revolução Industrial – tecnologia de informação, microeletrônica etc. (ACIOLY, 2005).

A despeito da ampliação da liberalização na conta capital iniciada nos anos 2000,²⁶ a abertura financeira tem sido bastante restrita e continuou concentrada

26. “De todo modo, mesmo antes de sua entrada histórica na Organização Mundial do Comércio, em 2001, a China vem encaminhando um processo de abertura limitada, com redução de tarifas de importação e relaxamento de barreiras à entrada no setor de serviços, inclusive financeiros, procedendo também à consolidação de um marco legal ligeiramente mais propício aos investidores. (...) Não obstante estes controles, pode-se perceber movimentos lentos e cautelosos de relaxamento das restrições. A iniciativa mais significativa deu-se em 2002, com a criação da certificação QFII (Qualified Foreign Institutional Investor), que permite a aplicadores externos, selecionados e certificados pela CSRC (China Securities and Regulatory Commission), adquirirem ações denominadas em moeda local (*A shares*), bem como títulos de dívida, privados e governamentais, também emitidos em moeda local. No entanto, a certificação QFII exige que os aplicadores mantenham posições superiores a um ano, além de respeitarem várias restrições prudenciais fiscalizadas pelo governo.” (BASTOS; BIANCARELLI; DEOS, 2004, p. 12). Para uma discussão mais detalhada, ver Yu (2008).

nos investimentos produtivos, particularmente naqueles que foram efetivados por meio de *joint ventures* com empresas chinesas. Além de flexibilizar as regras para a entrada do IDE, o governo chinês formulou uma política fiscal e financeira bastante favorável a fim de absorver esses investimentos, bem como relaxou as restrições jurídicas para o acesso dessas empresas ao seu mercado.²⁷

Com a crise da Ásia, esse norte da política de abertura na conta capital foi reforçado. Ao contrário de vários países da região, que no momento anterior a 1997 foram inundados por capitais externos de curto prazo – graças aos processos abruptos de liberalização financeira – e viram minguar a entrada do IDE, a China manteve fechada a entrada dos demais tipos de investimentos que não os diretos.²⁸ Isso foi resultado da estrutura de reformas chinesas na qual a abertura das finanças esteve subordinada aos objetivos da política industrial e de inserção externa autônoma do país (ACIOLY, 2005; MEDEIROS, 2010).

Por um lado, a entrada do IDE permitiu ao país solidificar sua posição externa por duas vias: *i*) acumulando recursos na conta capital oriundos dos próprios investimentos das indústrias globais; e *ii*) apoiando a formação de uma sólida base exportadora que se refletiu em crescentes superávits da balança comercial. Por outro lado, a entrada de capital estrangeiro sob forma de IDE possibilitou o *catching-up* da indústria chinesa. O acesso das corporações estrangeiras foi facilitado não somente para realizar exportações e atuar em setores de tecnologia de ponta, mas também para aquelas que se associassem às empresas chinesas por meio de *joint ventures*. Isso auxiliou a inserção da indústria chinesa nas cadeias de produção global, permitindo a diminuição no diferencial entre a fronteira tecnológica nacional e internacional. Por isso, “as firmas domésticas chinesas mais produtivas [foram] aquelas que possu[í]ram parceiros estrangeiros, participa[ram] de mercados internacionais ou se defronta[ram] com a concorrência internacional” (ZONENSCHAIN, 2006, p. 109).

27. Em meados da década de 1990, na política fiscal foi definida uma taxa básica de impostos de somente 24% para as firmas com investimento direto estrangeiro (FIEs) que estivessem instaladas em capitais de províncias e de regiões autônomas, sendo que esse valor podia chegar aos 15% se os projetos realizados envolvessem setores prioritários – infraestrutura e alta tecnologia, especialmente. Em 1994 foi promulgada a Lei de Companhia, que uniformizava o aparato legal de gestão de todas as empresas instaladas no território chinês e também permitia novas formas de inserção do capital forâneo no país. Em 1995, o governo intensificou o esforço de transferir tecnologia das FIEs para as empresas chinesas, a partir da criação das Regulamentações Provisionais Guiando os Investimentos Estrangeiros. Essas regulamentações facilitaram, mediante a concessão de incentivos fiscais e financeiros, a entrada das empresas estrangeiras naqueles casos em que houvesse instalação de centros de pesquisa e desenvolvimento (P&D), formação de setores de ciência e tecnologia (C&T), internalização de novas técnicas de produção e gerenciamento entre outros (LEÃO, 2010a).

28. Ainda que tivesse sido obrigado a relaxar paulatinamente as políticas protecionistas para o IDE quando ingressou na Organização Mundial do Comércio (OMC) em 2001, o governo chinês construiu um forte aparato regulatório para administrar e controlar as empresas transnacionais estabelecidas no país. Para isso, foi negociado um extenso cronograma de transição para sua entrada na OMC, de acordo com seus interesses estratégicos (LARDY, 2003). Logo, a China conseguiu simultaneamente se favorecer das vantagens comerciais existentes para os membros da OMC e controlar o aprofundamento da abertura ao capital estrangeiro, fazendo que fosse possível, por exemplo, estabelecer em 2007 um Catálogo Orientador para o Investimento Estrangeiro. Este catálogo liberalizou a participação de novos tipos de investidores estrangeiros, desde que eles enriquecessem a composição industrial chinesa, particularmente no setor de alta tecnologia.

Esse foi outro ponto que diferenciou a trajetória chinesa dos demais países dos NIE-2. A escolha chinesa em atrair as tecnologias estrangeiras pertencentes às transnacionais mais dinâmicas do mundo para suas firmas locais correspondeu a uma estratégia mais geral de modernização e expansão da estrutura produtiva nacional. Ou seja, em vez de aceitar suas vantagens comparativas e se especializar nas etapas menos elaboradas das cadeias de produção regional, a China efetivou um arcabouço de políticas que permitisse a que parte da sua cadeia produtiva se posicionasse com um *player* global capaz de competir com as indústrias mais desenvolvidas dos mercados de alta tecnologia.

(...) o que torna a trajetória chinesa bastante diferenciada da percorrida pelos [NIE-2] é o esforço de absorção do progresso técnico por parte de firmas locais e de deslocar o seu tipo de especialização. A agressiva política de absorção tecnológica das empresas estrangeira em parcerias com empresas chinesas constitui, junto com esforço classicamente japonês e coreano de formação de “campeões nacionais” verticalmente integrados, uma característica distintiva da China e totalmente distinta da inserção passiva na cadeia de valor adicionado que caracteriza tipicamente de processamento de exportações. Embora globalmente ainda seja modesto, é notável o fato de que o esforço de P&D na China é mais intenso nas empresas estatais e nas empresas coletivas. (...) ao contrário dos [NIE-2], que adotaram uma política industrial mais passiva aos fluxos de IDE resultando num crescente descompasso entre o crescimento das exportações e do valor adicionado industrial, a China combinou a estratégia do processamento de exportações com a busca de maior autonomia doméstica permitindo manter uma concomitante expansão do valor adicionado industrial (MEDEIROS, 2010, p. 284).

Mesmo adotando uma política fortemente administrada para o setor externo, a China também não passou incólume aos efeitos da crise de 1997, uma vez que a retração da economia internacional, particularmente a asiática, impediu que a China continuasse a expandir suas exportações e atrair fluxos de IDE. Em razão deste cenário adverso, a China realizou um intenso esforço interno para acelerar o desenvolvimento e a sofisticação de sua indústria. Com efeito, a expansão e as reformas da indústria chinesa, que já vinham sendo implementadas a partir dos anos 1980,²⁹ foram intensificadas nesse ínterim. A retomada do ciclo expansivo chinês, como sublinhou Medeiros (2006), teve como base a ampliação dos investimentos das estatais, principalmente aquelas ligadas ao setor de infraestrutura e de alta tecnologia.

Todavia, a execução dessa estratégia pós-1997 se tornou factível em razão das transformações que já estavam ocorrendo no interior da estrutura produtiva chinesa. Em primeiro lugar, por meio da forte regulação estatal sobre o processo de liberalização para atuação do capital privado e estrangeiro, assim como da criação de um sistema nacional de inovações, as estatais chinesas tiveram a oportu-

29. Sobre este tema, ver Li e Xia (2008), Medeiros (1999) e Leão (2010a).

tunidade de criar e/ou explorar novos processos e produtos sem ter de enfrentar a concorrência desenfreada das outras empresas. Em segundo lugar, o papel das estatais foi deslocado para realização de investimentos de longo prazo em vários setores estratégicos que, em geral, estavam encadeados. Para alcançar esse objetivo, o governo chinês forçou a conglomeração das estatais visando aumentar o nível de competitividade internacional e o poder de alavancagem, bem como modernizar o sistema organizacional e produtivo dessas empresas.³⁰ Foram essas diretrizes da política industrial implementada no período anterior à crise asiática que permitiram às empresas estatais manterem as altas taxas de crescimento econômico do país (LEÃO, 2010a; ZONENSCHAIN, 2006; LI; XIA, 2008).

Portanto, a partir de meados da década de 1990, o perfil da inserção externa chinesa foi diferenciado se comparado ao dos NIE-2 – com exceção da Malásia³¹ – e de outros países mais desenvolvidos da região. Em suma, a China sustentou uma taxa de câmbio depreciada sem grandes oscilações, mesmo depois do ápice da crise asiática no biênio 1997-1998, que apenas foi possível a partir da execução de extensos e rigorosos controles de capital. Na contramão disso, os outros países asiáticos depois de verem suas taxas de câmbio se valorizar em 1995 sofreram bruscas desvalorizações de suas moedas ao longo da crise asiática, entre outros motivos, por causa da ampla abertura financeira. Enquanto essa abertura em países como Indonésia, Tailândia, Coreia do Sul e Hong Kong significou a entrada de diferentes tipos de capitais, inclusive aqueles mais voláteis e de curto prazo, na China foi direcionada apenas para o IDE que, em geral, são realizados no longo prazo e estão voltados, primordialmente, para setores exportadores geradores de divisas. Isso buscava tanto impedir a incidência de amplas flutuações no mercado cambial, como atrair tecnologia e ampliar a base exportadora chinesa.

Esse último aspecto representou uma diferença importante na condução das políticas industriais entre os NIE-2 e a China. Na primeira região – novamente com a Malásia como um caso diferenciado –, essa política não procurou desenvolver e criar uma indústria nacional moderna e plenamente competitiva na fronteira tecnológica; já na segunda, essa política foi bastante agressiva e articu-

30. Essa estratégia de conglomeração correspondeu ao que ficou conhecido na literatura como a política de “manter as grandes e deixar as pequenas”. Li e Xia (2008, p. 43) trataram deste tema: “dentro dessa política de ‘manter as grandes e deixar as pequenas’ (*grabbing (keeping) the big ones and releasing the small ones*), as pequenas empresas estatais de setores considerados não estratégicos acabaram sendo privatizadas, enquanto que as grandes empresas estatais de setores estratégicos permaneceram nas mãos do Estado. Com as reformas econômicas, essas grandes empresas deixaram de ser unidades de produção da economia planificada e se converteram em centros produtivos com alta capacidade de investir e de gerar lucros, caracterizados por grande autonomia gerencial.”

31. Segundo o trabalho de Kwan (2002), a Malásia conseguiu avançar tecnologicamente em sua produção exportadora em relação aos demais NIE-2 e à China, aproximando-se nesse sentido do Japão e dos NIE-1. Não é por outra razão, que o esforço em P&D malaio tem se mostrado muito superior aos dos outros três NIE-2 (Filipinas, Tailândia e Indonésia). Em 2005, por exemplo, os gastos em P&D em relação ao PIB da Malásia (cerca de 0,6%) eram quase o triplo dos realizados pela Tailândia (0,23%) e superavam em mais de cinco vezes os efetuados por Filipinas (0,11%) e Indonésia (0,04%). Ademais, a Malásia conseguiu formar alguns grupos industriais capazes de concorrer em setores sofisticados internacionalmente, bem como realizou políticas macroeconômicas expansionistas e que permitiram a regulação do seu processo de abertura – ver Bastos, Bincarelli e Deos (2004) sobre, por exemplo, a questão do controle de capitais.

lada ao capital estrangeiro a fim de permitir a criação de um grupo de indústrias modernas, geradoras de inovações e capazes de concorrer com as corporações de dentro e de fora da Ásia desenvolvida.

Esse conjunto de fatores foi importante para a China alcançar uma função primordial naquele esquema de desenvolvimento regional “gansos voadores” e trazer novos elementos para forma de articulação dos países da região, no entanto, sem a existência de outros dois fatores isso não teria sido possível. São eles: *i*) no ambiente interno, a China adotou políticas macroeconômicas e de crédito fortemente expansionistas que criou um cenário favorável para o crescimento de suas indústrias; e *ii*) no ambiente externo, a China se beneficiou, de um lado, das oportunidades de investimento e acesso da tecnologia de ponta proveniente dos demais estados da “grande China” (Hong Kong e Taiwan, notadamente) e, de outro, da sua posição privilegiada para acessar o mercado consumidor norte-americano.³²

Embora aquelas pressões exercidas pelos norte-americanos sobre o comércio exterior asiático tivessem sido deslocadas para a China,³³ os Estados Unidos tiveram limitada sua capacidade de “enquadrar” o comércio externo chinês *vis-à-vis* ao observado nos outros países da região. Isto se explicou pela forte correlação entre a expansão da indústria norte-americana e da chinesa, materializada no acelerado crescimento dos investimentos diretos realizados pelas empresas dos Estados Unidos na China, e pela detenção de grandes volumes dos títulos do Tesouro dos Estados Unidos por parte do governo chinês.

3.2 As transformações na articulação produtiva asiática a partir da emergência chinesa

A divisão regional de trabalho da Ásia sofreu significativas alterações a partir da emergência chinesa. Nos gansos voadores, o *upgrade* tecnológico alcançado pela China – e por outras nações envolvidas na rede de produção asiática, como a Malásia e a Coreia do Sul – afetou o esquema dos gansos voadores de duas formas. Em primeiro lugar, deslocou continuamente a concorrência entre as indústrias da região para setores mais modernos e sofisticados. Em segundo lugar, abriu espaço para que outros países menos desenvolvidos da região pudessem ingressar nos “gansos voadores”.

32. Em uma escala menor, a China também se favoreceu da abertura do mercado europeu para suas exportações. Em 2008, por exemplo, enquanto 18% das exportações tinham como destino os Estados Unidos, 13% iam para a União Europeia. Esses dois mercados mais do que compensaram os crescentes déficits comerciais chineses formados com os países asiáticos mais desenvolvidos. Este último tema é debatido na seção 4 deste trabalho.

33. As pressões se afirmaram “essencialmente contra a centralização cambial e a política de compra de reservas do Banco Central chinês que impedem que o iuane se valorize com o acúmulo dos fluxos líquidos de capitais” (MEDEIROS, 2006, p. 184). Elas atingiram “seu ápice no primeiro semestre de 2005, quando o senador norte-americano do Partido Democrata, Charles Schumer, apresentou um projeto de lei cujo objetivo era colocar uma tarifa de 27,5% sobre as importações norte-americanas de produtos chineses em função da ‘manipulação’ do valor do iuane” (LEÃO, 2010b, p. 34).

A destreza dos “gansos seguidores” (NIE-1, China e Malásia com maior destaque) em alcançarem as capacitações tecnológicas e produtivas de determinados setores e/ou produtos do “ganso líder” (Japão) pressionou a indústria nipônica (PALMA, 2004). Em resposta a este movimento, o Japão se viu obrigado a realizar um esforço maior em termos de inovação e implementação de novas tecnologias que permitisse sustentar sua posição de líder da cadeia produtiva regional.³⁴ A partir disso, observou-se uma trajetória comum, em termos de desenvolvimento tecnológico de parte dos “gansos voadores”, pela qual os países buscaram ingressar em ramos de produção antes dominados pelo Japão. Além disso, algumas nações – particularmente onde os esforços de absorção e geração interna de tecnologia foram maiores (Coreia do Sul e China, por exemplo) – mostraram-se capazes de avançar na fronteira tecnológica por meio do aperfeiçoamento ou do desenvolvimento de inovações em segmentos de alta tecnologia (MEDEIROS, 1997).³⁵

A partir do “salto” tecnológico chinês e dos demais países, eles foram deixando de realizar, de modo gradual e progressivo, aquelas atividades menos elaboradas da cadeia tecnológica – montagem de produtos finais, por exemplo – e/ou mais intensivas em trabalho. Isto permitiu que as regiões mais pobres da Ásia – cujos custos de produção eram consideravelmente mais baixos – pudessem se especializar nessas últimas atividades, caracterizando-se em uma “porta de entrada” para os gansos voadores.

Fora dos gansos voadores, a ascensão chinesa provocou uma nova articulação das economias asiáticas em dois sentidos. Primeiramente, por meio da rápida expansão do mercado interno chinês que significou uma maior demanda por produtos primários e industrializados. Posteriormente, mediante o fortalecimento das plataformas de exportação da China em setores de alta tecnologia (MEDEIROS, 2006).

As elevadíssimas taxas de crescimento alcançadas pela economia chinesa materializaram-se na forte ampliação do consumo interno – tanto de alimentos, como bens industriais duráveis e não duráveis – e dos investimentos industriais

34. O êxito dessa estratégia do Japão confirmou-se em uma série de estudos (KWAN, 2002; JOSEPH, 2006; GINZBURG; SIMONAZZI, 2005, por exemplo) cuja conclusão foi a manutenção do padrão hierarquizado e sequencial dos “gansos voadores”, sendo o Japão o principal produtor das manufaturas mais sofisticadas seguido pelos NIE-1, NIE-2 e China. Com efeito, todos os “gansos” se mostraram capazes de avançar na cadeia produtiva e tecnológica, mas isso não significou, por enquanto, uma mudança na hierarquia de desenvolvimentos industriais previamente estabelecida. Segundo Medeiros (2010, p. 282-283), por exemplo: “O resultado encontrado [por Kwan (2002)] vai exatamente ao encontro do previsto no [Esquema dos Gansos Voadores]. Embora todos os países tenham elevado o seu grau de sofisticação, a hierarquia não mudou, as exportações mais sofisticadas originam-se no Japão, seguido pelos [NIE-1] os países do [NIE-2, com a Malásia à frente] e finalmente pela China”.

35. Em certos setores da indústria microeletrônica – computadores pessoais, celulares, entre outros –, estas corporações já têm se mostrado mais produtivas e capazes de concorrer e, inclusive, superar a fronteira tecnológica imposta pela indústria japonesa. No caso da Coreia do Sul, a transnacional LG já pode ser considerada como umas principais competidoras globais na área de microeletrônica, aparecendo como empresa líder nos segmentos de computadores pessoais, televisores, aparelhos de DVD e outros. Quanto à China, “as corporações nacionais líderes na indústria eletrônica, tais como Huawei e a ZTE, já adquiriram a tecnologia 3G (terceira geração) e [têm se mostrado capazes de competir com as empresas dos países desenvolvidos], sendo consideradas importantes *players* globais” (ZHANG *et al.*, 2009, p. 9).

e em infraestrutura – cuja expansão impulsionou a compra de máquinas, equipamentos e outros produtos manufaturados (HADDAD, 2007; LEÃO, 2010a). Isto fez que a China passasse a importar um volume crescente de produtos dos países vizinhos, tanto dos desenvolvidos, como dos em desenvolvimento. Nesse sentido, a China se afirmou como um mercado para as exportações asiáticas.

A formação da ampla base exportadora chinesa, ainda que tivesse sido impulsionada pelas empresas estatais, teve grande suporte do capital estrangeiro que entrou no país por meio das “plataformas de exportação”. Nestas plataformas, as corporações do exterior, em geral realizando alianças com empresas nacionais, deslocavam etapas de montagem de bens finais destinados à exportação – sejam os intensivos em trabalho, sejam os de alto conteúdo tecnológico – apoiando-se na importação de insumos produzidos em seus países de origem. A partir desse processo, foi inaugurado um novo fenômeno na dinâmica econômica asiática que produziu

(...) dois mecanismos [distintos]. [Em primeiro lugar], um mecanismo substitutivo gerado pelas exportações chinesas em terceiros mercados, particularmente nos [Estados Unidos] sobre as exportações asiáticas. As plataformas exportadoras chinesas de produtos intensivos em mão de obra deslocam produtores asiáticos destes bens e absorvem capitais voltados para a sua produção e exportações mundiais. Associado a estas exportações existe, em segundo lugar, um mecanismo complementar, decorrente das importações de insumos, partes e componentes e bens de capital. Este duplo movimento atinge de forma diferenciada os países [asiáticos] segundo suas capacidades tecnológicas específicas favorecendo os mais avançados na produção de bens de capital e aqueles produtores especializados de matérias-primas (MEDEIROS, 2006, p. 389-390).

Além disso, as exportações oriundas dessas plataformas, embora tivessem se dirigido majoritariamente para os Estados Unidos e para a Europa, alcançaram os países asiáticos, em especial aqueles em desenvolvimento. Por conta da forte competitividade desses produtos, bem como da proximidade geográfica e do estreitamento das relações bilaterais, a China encontrou no Sul e no Sudeste Asiático mercados para suas exportações de manufaturados.

A análise anterior confirma como a emergência chinesa impactou praticamente todas as regiões da Ásia, tanto dentro como fora dos “gansos voadores”. Em termos bilaterais, as relações econômicas estabelecidas entre a China e o restante do continente foram redesenhadas. Em função disso, cabe avaliar as principais características das novas relações existentes, ressaltando as grandes diferenças existentes entre cada uma delas.

Para o Japão e os NIE-1 – excluindo Hong Kong³⁶ – a forte expansão das plataformas exportadoras e do mercado interno chinês beneficiou suas empresas.

36. A partir desse momento, denomina-se este grupo (Japão, Coreia do Sul, Taiwan e Cingapura) de “Ásia desenvolvida”.

A produção de bens de capital, assim como a de insumos manufaturados japonesas, coreanas, taiwanesas e de Cingapura se aproveitaram da China de dois modos. De um lado, favoreceu-se da crescente demanda chinesa para importar máquinas e equipamentos necessários à realização dos gigantescos investimentos em infraestrutura e na indústria. Neste sentido, Haddad (2007, p. 19, tradução livre) destacou que “a eventual perda de mercados exportadores dos NIE-1 para a China não teve efeitos negativos pelo fato dessa região ter deslocado [parte de] suas exportações e seus investimentos em direção à própria China”. De outro lado, encontrou um mercado de processamento de exportações em forte crescimento. Com isso, o Japão e os NIE-1 viram o mercado chinês deter um volume crescente de suas importações, bem como de investimentos diretos que eram empregados nas etapas de montagem de bens acabados vendidos aos Estados Unidos e, em menor escala, à Europa (WONG, 2010; MEDEIROS, 2006).³⁷

No caso de Hong Kong, a relação econômica estabelecida com a China foi relativamente distinta daquela observada entre este último país e a Ásia desenvolvida. Isto porque o crescimento das plataformas exportadoras chinesas, assim como de sua indústria de base e intensiva em tecnologia criou uma dinâmica complementar entre o setor industrial e de serviços das duas localidades. A transferência da base produtiva da ilha para a China formou o que Lemoine e Ünal-Kesenci (2004) denominaram de um “duplo comércio transitório”, ou seja, China e Hong Kong ampliaram suas relações comerciais em um duplo sentido. Por causa dos elevados custos locais de produção e do *know-how* adquirido em serviços financeiros e logísticos, as empresas de Hong Kong especializaram-se apenas em atividades de serviços, dirigindo suas indústrias para o mercado chinês. Como resultado, a China passou a absorver grandes investimentos e exportações de partes e componentes da ilha que acabavam sendo utilizados na produção de bens finais, cujo destino era novamente Hong Kong. A partir do seu mercado local, as empresas da ilha realizavam as tarefas ligadas aos setores de serviços antes de reexportar esses bens para as economias mais desenvolvidas de fora do continente (MEDEIROS, 2006).³⁸

Já a relação China/NIE-2 foi marcada por mudanças não apenas na esfera produtiva, como também no setor primário. Na produção, os bens chineses gerados

37. “Historicamente o centro da produção compartilhada no sudeste asiático tem sido o Japão e segue sendo a partir de suas grandes corporações na TI. A China constitui hoje o maior mercado de componentes para a indústria japonesa, e parcela significativa dos investimentos nipônicos na China destina-se à montagem desta rede de comércio e produção, comandada por suas grandes corporações. (...) Tal como ocorre com o Japão, a estrutura do comércio é fortemente conectada com os fluxos de IDE. Estes, maciçamente concentram-se em eletrônica, equipamentos de telecomunicação, têxteis e vestuário, petróleo e produtos químicos e máquinas e equipamentos. Estes fluxos de investimento respondem por parcela importante da produção compartilhada envolvendo a China” (MEDEIROS, 2006, p. 391).

38. Ao contrário do que ocorreu com a Ásia desenvolvida (ver na seção 4), a China acumulou grandes superávits comerciais com Hong Kong. Os gráficos 1A e 2A, anexos, confirmam o impacto positivo para a China no seu comércio exterior bilateral com Hong Kong.

nas “plataformas exportadoras” exerceram forte pressão competitiva sobre os NIE-2, ao invés de estabelecer maior complementaridade com suas indústrias, como observado na relação com Japão e Coreia do Sul, por exemplo. “De várias formas, a dinâmica chinesa exerceu uma pressão competitiva nas economias dos [NIE-2], cuja manifestação mais evidente foi disputa por IDE e pelas exportações industriais dirigidas para os países desenvolvidos” (WONG, 2010, p. 79). Apesar disso, estes efeitos negativos foram mais do que compensados pela demanda criada nas próprias plataformas. Ou seja, ao mesmo tempo em que as exportações processadas deslocaram empresas estabelecidas nos NIE-2, elas abriram oportunidades para que estes países também pudessem vender bens de capital e intermediários necessários à indústria de alta tecnologia chinesa (WONG, 2010).

No setor primário, o aumento do consumo chinês de *commodities* e alimentos também beneficiou os NIE-2. Isto porque as empresas chinesas ampliaram a importação e os investimentos nessa região a fim de assegurar esses recursos, que são cada vez mais essenciais para sustentar o seu crescimento econômico. Dois dos segmentos mais beneficiados foram o de madeira encontrado na Malásia e Tailândia, bem como o de frutas e vegetais frescos das Filipinas (HUMPHREY; SCHMITZ, 2007).

Essa última dinâmica da relação China/NIE-2 também deu a outros países do continente – as regiões menos desenvolvidas da Associação de Nações do Sudeste Asiático (Association of South-East Asian Nations – Asean)³⁹ e da Associação do Sul da Ásia para Cooperação Regional (South Asia Association for Regional Cooperation – SAARC)⁴⁰ – oportunidades a fim de explorar o gigantesco mercado interno chinês. Coxhead (2007, p. 1103) anotou as principais características da relação chinesa com essas duas regiões (SAARC e Asean-3):

A expansão chinesa refletiu num aumento da demanda e contribuiu para a elevação dos preços globais de todos os tipos de produtos agrícolas e recursos naturais. Esse *boom* afetou os produtores brasileiros de soja, os produtores chilenos de cobre, bem como os fornecedores de energia de todo o mundo, mas a proximidade geográfica e a abundância de recursos naturais do Sul e Sudeste Asiático fez dessas regiões as principais beneficiárias. Nesses locais, o cultivo de vários produtos – palmeiras, borracha, café e outros – cresceu extraordinariamente desde os anos 1990. A pesca marinha e outras atividades marítimas também se expandiram aceleradamente.

Todavia, somente no caso da Asean-3, a evolução tecnológica dos “gansos voadores” serviu como um mecanismo propulsor para fortalecer seu processo de

39. Segundo a Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (United Nations Conference of Trade and Development – Unctad), a Asean é composta, além dos NIE-2, pelas seguintes nações: Brunei, Camboja, Laos, Mianmar, Cingapura e Vietnã. Entre os países menos desenvolvidos, destacam-se Vietnã, Laos e Mianmar, cuja denominação adotada, neste trabalho, é Asean-3.

40. A SAARC tem como membros: Afeganistão, Bangladesh, Butão, Índia, Maldivas, Nepal, Paquistão e o Sri Lanka.

industrialização. O *upgrade* tecnológico da cadeia produtiva regional, em especial dos países mais atrasados como a China, em um contexto de aumento dos custos de produção e de acirramento concorrencial em setores de ponta dessa cadeia, possibilitou a entrada da Asean-3 no esquema dos “gansos voadores” para a realização de tarefas mais intensivas em trabalho e/ou de baixo valor agregado, inclusive no período recente em algumas cadeias de maior intensidade tecnológica. Essas tarefas anteriormente eram produzidas nos últimos gansos seguidores, notadamente na China. Na medida em que as empresas desse último país passaram a concentrar sua atuação em outras atividades, foram abertos novos canais para que Mianmar, Vietnã e Laos conseguissem se inserir na articulação asiática de produção e investimentos.

O Vietnã, por exemplo, absorveu etapas de setores industriais de menor valor agregado – intensivo em mão de obra, notadamente – da China, em especial por meio da ilha de Taiwan e de Hong Kong.⁴¹ A “Grande China” (China, Taiwan e Hong Kong) representou cerca de um quarto o estoque de IDE recebido pelo Vietnã entre 1998 e 2007 (MARTINS; LEÃO, 2011). Quanto ao Laos, embora grande parte dos investimentos recebidos da China estivesse concentrada em produtos primários e *commodities*, a aproximação das duas nações também estimulou a migração de etapas de produção de algumas indústrias chinesas para o Norte do Laos – como as de motocicletas e as de produção de baterias (ANDERSSON; ENGVALL; KOKKO, 2009).

Esse processo também tem sido apoiado na criação da área de livre comércio entre China e a Asean, nomeada de Área de Livre Comércio China-Asean (China-Asean Free Trade Area – CAFTA). A CAFTA deve resultar em um rápido crescimento dos fluxos de comércio e, simultaneamente, permitir maior articulação das cadeias produtivas das duas regiões, fazendo que os efeitos da ascensão chinesa, possivelmente, se mostrem ainda maiores. Partindo das análises de Wong (2010) e Chin e Stubbs (2010) três foram os aspectos identificados nesse sentido: *i*) fortalecimento das exportações de matérias-primas e insumos da Asean para a China; *ii*) atração das tecnologias de bens e serviços desenvolvidas na China; e *iii*) possibilidade dos países menos industrializados da Asean se tornarem mercados prioritários para os investimentos das transnacionais chinesas.⁴²

41. Nessa direção, vale destacar o deslocamento da fábrica de lâmpadas chinesa Ben Fan para o Vietnã. Em função dos baixos níveis salariais, a Ben Fan tem como meta a transferência de 85% de sua produção para o país. Espera-se alcançar o número de 8 mil funcionários entre 2010 e 2011, contra 300 em 2009 – e apenas 5 mil na China, contra 25 mil em 2008.

42. “A equipe que liderou a articulação comercial intraregional detalhou o pacote construído a fim de fortalecer as relações China-Asean, incluindo um projeto piloto para identificar setores específicos e prioritários. A ênfase tem sido dada na cooperação econômica e na aproximação comercial entre China e Asean, por conta disso tem se tornado necessária, nas duas regiões, a ‘eliminação de restrições para o comércio de bens, tecnologia, capital e informação’. (...) Dessa perspectiva, a China tem implementado uma estratégia ‘going abroad’, na qual as empresas chinesas foram encorajadas a investirem no exterior. Nesse movimento, a Asean ganhou notoriedade, ‘caracterizando-se numa região prioritária para atuação das empresas chinesas’”. (CHIN; STUBBS, 2010, p. 10, tradução livre).

Pelo lado chinês, a aproximação com a SAARC e com a Asean-3 ofereceu a possibilidade de crescimento das suas exportações processadas. Com efeito, a abertura da China para realizar investimentos e comprar bens primários da Asean-3 e da SAARC ocorreu em contrapartida da venda de suas manufaturas baratas produzidas das “plataformas exportadoras”.

4 OS IMPACTOS DA CHINA NA RECENTE ARTICULAÇÃO PRODUTIVA ASIÁTICA: ANÁLISE DO COMÉRCIO EXTERIOR E DOS INVESTIMENTOS DIRETOS ESTRANGEIROS

A partir da discussão realizada na seção anterior, busca-se nesta seção verificar quais foram as mudanças decorrentes da emergência chinesa nos fluxos de comércio e investimento da região asiática. De modo geral, a China impactou basicamente de duas formas a articulação industrial e comercial da Ásia.

Em primeiro lugar, fortaleceu e ampliou a integração produtiva regional já consolidada, principalmente das indústrias de alta tecnologia. Isto trouxe a reboque três movimentos simultâneos, a saber: *i*) favoreceu as exportações das empresas dos países mais industrializados da região – Japão e NIE-1 – que produziam e vendiam produtos sofisticados a partir de suas filiais instaladas no mercado chinês; *ii*) atraiu importações de insumos industriais e máquinas desses mesmos países – incluindo também os NIE-2 – para reexportação de bens finais; e *iii*) tornou a China um grande competidor, bem como abriu espaço para atuação de outros países no esquema dos “gansos voadores” em setores industriais menos elaborados. Em segundo lugar, a partir da abertura do mercado de consumo chinês, os países exportadores de produtos básicos (alimentos, insumos industriais etc.) também puderam aumentar suas exportações e receber investimentos nesses setores. Estes dois impactos redefiniram as relações econômicas bilaterais entre a China e as demais regiões da Ásia.

No que diz respeito mais especificamente ao comércio exterior, foram formados e/ou reforçados quatro padrões. O primeiro, que envolve a China e a Ásia desenvolvida (Japão, Coreia do Sul, Taiwan e Cingapura), mostrou-se altamente intensivo em tecnologia e estruturalmente deficitário para a China, principalmente por causa da expansão de importações de bens de alto valor agregado da Ásia desenvolvida. O segundo, que trata da relação entre a China e os NIE-2, também apresentou saldo comercial negativo para a China, mas com uma pauta comercial mais diversificada – que incluiu também *commodities* energéticas e alimentos.⁴³ Os dois outros padrões (China-SAARC e China-Asean-3) foram caracterizados

43. Nesses dois primeiros padrões, a elevada competitividade da China nos setores de alta tecnologia permitiu a ampliação de suas exportações para as três regiões (Japão, NIE-1 e NIE-2), bem como deslocou algumas indústrias, notadamente da última região.

por superávits da China em razão das vendas chinesas de produtos manufaturados mais caros – média e alta intensidade tecnológica – e da importação de itens básicos e industrializados de baixo valor agregado. Contudo, a partir do ingresso da Asean-3 nos “gansos voadores”, o quarto padrão tem sofrido grandes transformações nos anos mais recentes, devido ao forte crescimento das exportações do Laos, do Vietnã e de Mianmar de produtos industriais de maior conteúdo tecnológico.

Quanto aos investimentos diretos, observaram-se dois grandes movimentos. Um primeiro, no qual a transferência de estrutura produtiva dos países mais desenvolvidos da Ásia (Japão e NIE-1) para a China se materializou no aumento significativo dos fluxos de IDE para esse país. E, um segundo, em que as corporações chinesas ampliaram seus investimentos nas demais regiões do continente (NIE-2, SAARC e Asean-3) com o intuito de garantir recursos fundamentais, seja para o mercado consumidor ou para superar seus gargalos de infraestrutura, seja para transferir parte de sua estrutura produtiva.

As duas subseções a seguir abordam essas questões. A primeira discute as principais características e a evolução dos quatro padrões de comércio exterior existente entre a China e algumas regiões da Ásia. A segunda aborda as transformações da emergência chinesa sobre os fluxos de investimentos diretos asiáticos.

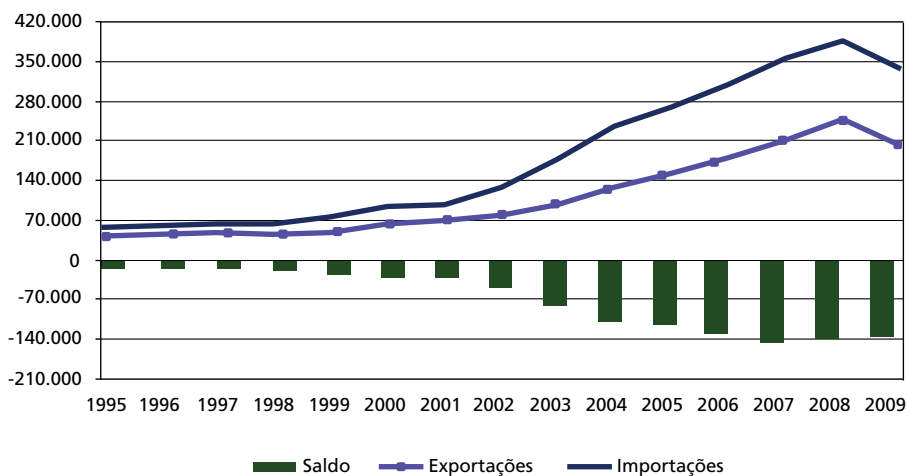
4.1 Os padrões asiáticos de comércio exterior no contexto de emergência chinesa

4.1.1 O padrão China-Ásia desenvolvida

Impulsionada principalmente pela formação das plataformas exportadoras chinesas, a corrente de comércio entre a China e a Ásia desenvolvida passou uma acelerada expansão. Como mostra o gráfico 1, essa evolução, por sua vez, foi particularmente desfavorável quantitativamente à China. Desde os anos 2000 os fluxos comerciais entre a China e a Ásia desenvolvida cresceram exponencialmente. Enquanto em 2000 a corrente de comércio entre os dois países era de US\$ 159 bilhões, em 2008 era de US\$ 634,5 bilhões. Este crescimento também promoveu o aumento do superávit da Ásia desenvolvida com a China. O saldo comercial que já era desfavorável à China no começo da década de 2000 – o déficit em 2000 foi de 31,6 bilhões – se tornou ainda mais negativo no período subsequente. Entre 2001 e 2009, por exemplo, o déficit comercial saltou de US\$ 30,4 bilhões para US\$ 134,9 bilhões. Nesse período, o déficit acumulado foi de US\$ 931 bilhões, sendo que a média anual foi de US\$ 121,6 bilhões (gráfico 1).

GRÁFICO 1

Evolução da corrente de comércio chinesa com a Ásia desenvolvida – 1995-2009
(Em US\$ milhões correntes)



Fonte: Handbook of Statistics/Unctad.

Elaboração do autor.

Esse diferencial, além do próprio crescimento das exportações processadas chinesas – que tem relação direta com a expansão das importações de insumos industriais, bem como de máquinas e equipamentos oriundas desses países –, foi resultado também da pauta exportadora chinesa mais diversificada. Por isso, apesar da maior participação dos produtos intensivos em tecnologia, os segmentos intensivos em trabalho e recursos naturais ainda mostraram grande importância.

Segundo a tabela 1, embora os bens intensivos em trabalho e recursos naturais tivessem visto sua participação nas exportações chinesas para a Ásia desenvolvida cair ininterruptamente, este setor ainda representou mais de 20% do total exportado pela China (21,4% entre 2007 e 2009). Esta queda ocorreu em contrapartida do aumento na participação das exportações dos setores de alta e média intensidade tecnológica que se elevou de, respectivamente, 38,8% e 28,2% entre 1998-2000 para 35,3% e 46,1% entre 2007-2009.⁴⁴

44. Esse fenômeno foi resultado tanto do aumento do comércio intrafirma, no qual empresas da Ásia desenvolvida passaram a reexportar, da China, produtos finais para seus países de origem, como o crescimento das exportações de empresas chinesas – especializadas nesses segmentos – e/ou *joint ventures* de outros mercados, onde a competitividade é mais elevada do que no Japão e nos NIE-1.

TABELA 1
Pauta de exportações chinesas para a Ásia desenvolvida – 1995-2009
 (Em %, acumulada a cada triênio)¹

	1995-1997	1998-2000	2001-2003	2004-2006	2007-2009
<i>Commodities</i> e petróleo ²	24,8	20,9	18,4	15,4	12,0
Intensivos em trabalho e recursos naturais	37,5	36,0	32,6	24,2	21,4
Baixa intensidade tecnológica	7,9	6,1	4,9	8,4	10,1
Média intensidade tecnológica	14,6	17,8	18,5	20,8	24,7
Alta intensidade tecnológica	13,2	17,7	24,4	30,3	30,7
Não classificados	1,9	1,5	1,1	1,0	1,0

Fonte: Handbook of Statistics/Unctad.

Elaboração do autor.

Notas: ¹ Classificação do *World Development Report/Unctad*.

² Esta categoria inclui também outros insumos energéticos. Todavia, denomina-se ao longo deste texto apenas como “*commodities* e petróleo”.

No que tange às importações chinesas provenientes da Ásia desenvolvida, estas se concentraram quase que exclusivamente nos segmentos de média e alta intensidade tecnológica, cujo valor agregado é significativamente superior aos produtos intensivos em trabalho e recursos naturais. Como aponta a tabela 2, ao longo da última década, estes setores foram responsáveis por 75% a 85% das importações.

TABELA 2
Pauta de exportações chinesas para a Ásia desenvolvida – 1995-2009
 (Em %, acumulada a cada triênio)

	1995-1997	1998-2000	2001-2003	2004-2006	2007-2009
<i>Commodities</i> e petróleo	7,2	7,4	5,8	6,6	8,4
Intensivos em trabalho e recursos naturais	19,9	16,0	10,0	5,6	4,0
Baixa intensidade tecnológica	8,6	8,7	8,1	6,9	5,8
Média intensidade tecnológica	43,3	38,8	37,8	35,2	35,3
Alta intensidade tecnológica	20,1	28,2	37,9	45,4	46,1
Não classificados	0,9	0,8	0,5	0,4	0,4

Fonte: Handbook of Statistics/Unctad.

Elaboração do autor.

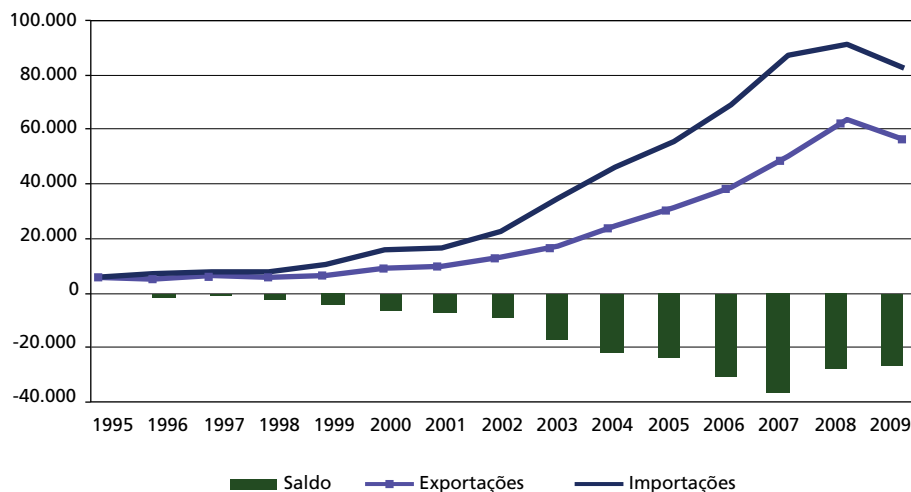
Entre os produtos mais comprados pela China, destacaram-se: máquinas e aparelhos elétricos; partes e componentes de veículos; instrumentos e aparelhos ópticos; e válvulas e tubos catódicos. Estas duas últimas categorias de produto, por exemplo, alcançaram a participação de 64,3% das importações de alta intensidade tecnológica no período 2004-2006 e de 67,8% no período 2007-2009.

4.1.2 O padrão China-NIE-2

Analogamente ao ocorrido na relação da China com a Ásia desenvolvida, a corrente de comércio China-NIE-2 também cresceu a taxas elevadas nos anos 2000 – subiu de US\$ 11,5 bilhões em 1995 para US\$ 139,1 bilhões em 2009 –, sendo desfavorável quantitativamente à primeira região. Entre 1995 e 2000, a China já apresentava déficits comerciais com os NIE-2, que cresceram rapidamente nos anos subsequentes chegando ao patamar de US\$ 26,6 bilhões em 2009 (gráfico 2).

A maior parte desse déficit foi explicada pelas importações chinesas de *commodities* e bens de alto valor agregado – máquinas e equipamentos, instrumentos eletrônicos e outros – para processamento de exportações de bens finais. Todavia, a crescente competitividade dos produtos chineses mais sofisticados e a rápida expansão de seu mercado consumidor também afetaram de modo relevante o padrão de comércio China-NIE-2.

GRÁFICO 2

Evolução da corrente de comércio chinesa com os NIE-2 – 1995-2009
(Em US\$ milhões correntes)

Fonte: Handbook of Statistics/Unctad.
Elaboração do autor.

Desse modo, o comércio entre essas duas regiões seguiu duas trajetórias distintas. Na primeira, observou-se um padrão mais complementar de comércio, pelo qual os NIE-2 se aproveitaram da crescente necessidade de importação das plataformas exportadoras chinesas. Na segunda, notou-se: *i*) um padrão mais competitivo em que as empresas chinesas mais sofisticadas passaram a ocupar os mercados internos dos NIE-2; e *ii*) um padrão mais inclusivo que abriu espaços para corporações dos NIE-2 explorarem o mercado consumidor chinês por intermédio das exportações de *commodities* e petróleo.

Partindo dessas duas trajetórias, as exportações chinesas para os NIE-2 foram consideravelmente diversificadas. Ao longo dos anos 2000, entre 40% e 45% das vendas chinesas estiveram concentradas em *commodities* e petróleo; bens intensivos em trabalho e recursos naturais; e produtos de baixa intensidade tecnológica, o restante – em torno de 55% e 60% – foi dirigida para os setores de média e alta intensidade tecnológica. No primeiro conjunto de setores, destacaram-se as exportações dos bens intensivos em trabalho e recursos naturais – móveis, calçados e fios de tecido – que, no triênio 2007-2009, alcançaram uma participação de 16,6%. No segundo, o setor mais importante foi de alta intensidade tecnológica – válvulas e tubos catódicos, além de equipamentos e componentes de telecomunicações –, cujo percentual no total exportado pela China, nos últimos três anos, foi de 32% (tabela 3).

TABELA 3
Pauta de exportações chinesas para os NIE-2 – 1995-2009
(Em %, acumulada a cada triênio)

	1995-1997	1998-2000	2001-2003	2004-2006	2007-2009
<i>Commodities</i> e petróleo	17,5	21,0	16,2	12,9	10,9
Intensivos em trabalho e recursos naturais	21,0	16,4	15,5	14,1	16,6
Baixa intensidade tecnológica	16,8	7,9	6,0	11,0	10,1
Média intensidade tecnológica	29,5	26,6	26,0	25,4	28,9
Alta intensidade tecnológica	13,7	26,6	35,2	35,6	32,0
Não classificados	1,5	1,5	1,2	1,1	1,5

Fonte: Handbook of Statistics/Unctad.
Elaboração do autor.

Já as importações chinesas estiveram, no período mais recente, concentradas nos produtos mais intensivos em tecnologia e, em menor proporção, nas *commodities* e petróleo, invertendo o movimento observado na segunda metade dos anos 1990. Desde 2001, esses dois setores atingiram uma participação conjunta de, pelo menos, 60%. Como aponta a tabela 4, nos dois últimos triênios (2004-2006 e 2007-2009), os produtos de alta intensidade tecnológica ficaram responsáveis, respectivamente, por 59,6% e 56,2% e as *commodities* e petróleo tiveram, no primeiro período, participação de 17,8% e, no segundo, de 23,1%.

TABELA 4
Pauta de importações chinesas oriunda dos NIE-2 – 1995-2009
(Em %, acumulada a cada triênio)

	1995-1997	1998-2000	2001-2003	2004-2006	2007-2009
<i>Commodities</i> e petróleo	44,7	30,9	22,7	17,8	23,1
Intensivos em trabalho e recursos naturais	28,1	18,6	9,5	6,9	6,3
Baixa intensidade tecnológica	1,2	1,6	1,7	1,0	0,4

(Continua)

(Continuação)

	1995-1997	1998-2000	2001-2003	2004-2006	2007-2009
Média intensidade tecnológica	15,2	18,1	16,6	14,7	14,0
Alta intensidade tecnológica	10,5	30,7	49,4	59,6	56,2
Não classificados	0,2	0,1	0,1	0,0	0,1

Fonte: Handbook of Statistics/Unctad.
Elaboração do autor.

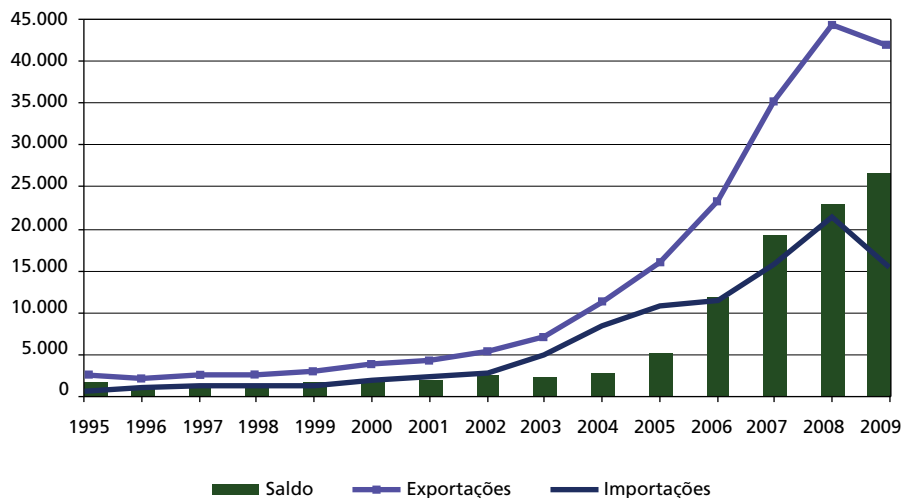
Essa segunda trajetória do padrão comercial China-NIE-2 marcou também as relações China-SAARC e China-Asean-3. A expansão da demanda interna da China, aliada à escassez de recursos naturais, abriu uma grande oportunidade para essas localidades – produtoras de bens primários e *commodities* – aumentarem suas exportações em direção ao gigante asiático.

4.1.3 O padrão China-SAARC

Em função da rápida abertura comercial sofrida pelos países da SAARC, as suas exportações de alimentos, têxteis e outros para a China, não foram capazes de sustentar a entrada das manufaturas chinesas intensivas em tecnologia, particularmente na segunda metade dos anos 2000.

Com efeito, em que pese o fato de ambas as regiões terem aumentado consideravelmente suas exportações e importações, o comércio bilateral foi extremamente benéfico à China. Apesar do forte aumento das importações chinesas a partir de 2002, o gráfico 3 mostra que, durante todos os anos, mas principalmente na segunda metade da década de 2000, as exportações se mantiveram acima das importações. Entre 2005 e 2009, por exemplo, o superávit chinês com a SAARC pulou de US\$ 2,9 bilhões para US\$ 26,7 bilhões graças ao aumento das exportações que, nesse ínterim, cresceu de US\$ 11,2 bilhões para US\$ 41,9 bilhões.

GRÁFICO 3
Evolução da corrente de comércio chinesa com a SAARC – 1995-2009
 (Em US\$ milhões correntes)



Fonte: Handbook of Statistics/Unctad.
 Elaboração do autor.

Conforme apontam as tabelas 5 e 6, o resultado favorável à China foi fruto do alto valor agregado de suas exportações de manufaturas frente às importações de produtos básicos. A tabela 7 confirma como a grande maioria das exportações chinesas para a SAARC foi de produtos de média e alta intensidade tecnológica. Nos anos 2000, estes dois setores alcançaram uma participação sempre superior à 50%, sendo que no último triênio (2007-2009) chegou a um percentual de 67%. Os produtos mais exportados desta categoria foram, em primeiro lugar, máquinas e componentes de telecomunicações e, em segundo lugar, caldeiras geradoras de vapor.

TABELA 5
Pauta de exportações chinesas para a SAARC – 1995-2009
 (Em %, acumulada a cada triênio)

	1995-1997	1998-2000	2001-2003	2004-2006	2007-2009
<i>Commodities</i> e petróleo	15,3	17,1	12,9	8,3	5,0
Intensivos em trabalho e recursos naturais	24,7	27,7	27,3	25,2	18,4
Baixa intensidade tecnológica	6,9	5,9	5,2	7,8	9,4
Média intensidade tecnológica	33,4	27,4	26,8	29,1	36,5
Alta intensidade tecnológica	18,7	21,0	26,7	28,6	29,6
Não classificados	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0

Fonte: Handbook of Statistics/Unctad.
 Elaboração do autor.

Nas importações chinesas provenientes da SAARC o principal destaque foi para *commodities* e petróleo. Enquanto, entre 1995 e 2003, a participação deste segmento não ultrapassou a barreira dos 40%, nos dois últimos triênios esteve acima dos 65% (tabela 6).

TABELA 6

Pauta de importações chinesas oriunda da SAARC – 1995-2009

(Em %, acumulada a cada triênio)

	1995-1997	1998-2000	2001-2003	2004-2006	2007-2009
<i>Commodities</i> e petróleo	49,0	42,7	36,5	65,2	75,1
Intensivos em trabalho e recursos naturais	40,0	43,4	27,3	13,0	10,8
Baixa intensidade tecnológica	3,9	1,1	14,2	6,2	2,2
Média intensidade tecnológica	4,1	6,6	12,1	9,2	6,2
Alta intensidade tecnológica	2,7	5,3	9,0	5,7	5,0
Não classificados	0,4	0,9	1,0	0,6	0,7

Fonte: Handbook of Statistics/Unctad.
Elaboração do autor.

Esse desempenho foi fortemente influenciado pelas exportações indianas de minério de ferro – representou quase 73% das importações chinesas de *commodities* e petróleo dessa região em 2009.⁴⁵ Com efeito, a trajetória das importações chinesas originadas da SAARC respondeu, em grande medida, à evolução das relações comerciais sino-indianas.⁴⁶

4.1.4 O padrão China-Asean-3

A exemplo do padrão de comércio anterior, o comércio exterior China e Asean-3 também se sustentou, de um lado, pela penetração externa dos produtos chineses mais intensivos em tecnologia e, de outro, pela abertura do mercado consumidor chinês para produtos básicos. No entanto, nos anos mais recentes, observou-se maior diversificação das importações chinesas em direção a produtos mais industrializados. Isto foi fruto de um processo de integração industrial entre ambas as regiões. A crescente migração das corporações chinesas em direção à realização de tarefas mais finas da cadeia tecnológica – geração de inovações, desenvolvimento

45. Em 2009, a venda de minério de ferro da Índia para a China representou mais da metade do total importado pelo último país do mercado indiano. Para essa e outras informações relativas à composição do comércio China-Índia, ver o capítulo 4 deste livro.

46. A pauta de importações da China oriunda da SAARC, excluindo-se a Índia, foi bastante distinta mesmo que cristalizada em setores pouco elaborados. Ao invés de concentradas em *commodities* e petróleo, as compras chinesas que tiveram maior peso foram as de bens intensivos em trabalho e recursos naturais. Desde 1995, pelo menos 65% das importações da China se originaram desta categoria de produtos. Ainda que sua participação esteja se reduzindo, o percentual do segmento intensivo em trabalho e recursos naturais se manteve bem à frente do segundo colocado, *commodities* e petróleo – 68% *versus* 27% (ver tabela 1A, do anexo). Esse resultado foi explicado notadamente pela elevada participação de artigos têxteis – tais como fios de tecidos, tecidos de algodão e couro. Estes três produtos, em conjunto, representaram 94% das exportações da SAARC – excluindo a Índia – para a China.

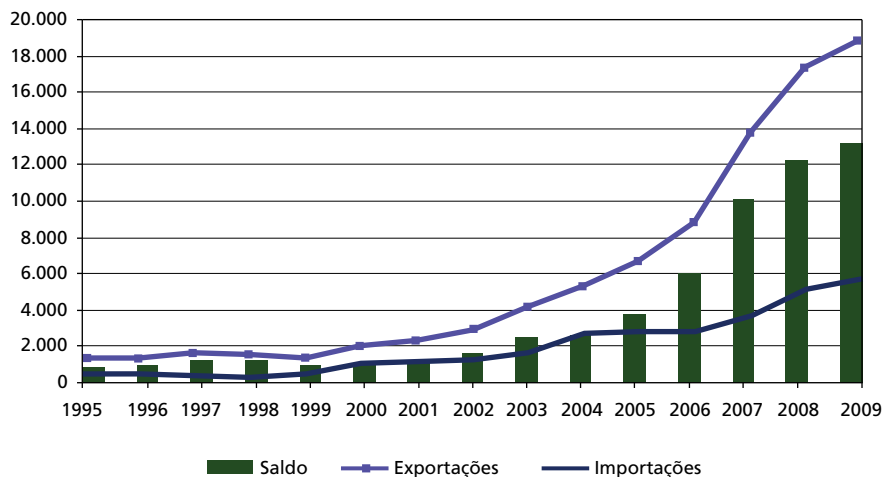
de peças de alta complexidade técnica, entre outros – “liberou” tanto as atividades mais simples dessas cadeias, como aquelas intensivas em mão de obra para as firmas do Vietnã, do Laos e de Mianmar. Estas atividades permitiram à Asean-3 elevar suas exportações de produtos industrializados para o mercado chinês.

A despeito dessas mudanças na pauta de exportação da Asean-3 para a China, a corrente de comércio entre as duas regiões pôde ser caracterizada: *i*) por uma acelerada expansão dos fluxos de comércio depois de 2004; e *ii*) pela crescente formação de superávits comerciais em favor da China. Ao contrário do período 1995-2004, as exportações e importações entre as duas regiões começaram a se expandir fortemente na segunda metade dos anos 2000. O crescimento da corrente de comércio entre as duas regiões foi de 209%, no período 2004-2009, por sua vez, ocorreu simultaneamente à formação de superávit em favor da China. Se, em 2004, o superávit chinês com a Asean-3 se situou em US\$ 2,6 bilhões, em 2009 subiu para US\$ 13,2 bilhões (gráfico 4).

Os setores responsáveis pelo *boom* exportador chinês para a Asean-3 foram os intensivos em trabalho e recursos naturais e os de média intensidade tecnológica, ainda que os segmentos de baixa e alta intensidade tivessem conseguido melhorar suas posições ao longo do tempo.

GRÁFICO 4

Evolução da corrente de comércio chinesa com a Asean-3 – 1995-2009
(Em US\$ milhões correntes)



Fonte: Handbook of Statistics/Uncatd.
Elaboração do autor.

Como mostra a tabela 7, as exportações chinesas para a Asean-3 sempre foram lideradas pelas de média intensidade tecnológica. Já os bens intensivos

em trabalho e recursos naturais têm visto seu percentual exportado cair continuamente, em contrapartida da ascensão dos produtos de baixa e alta intensidade tecnológica. Como resultado desse cenário, no período 2007-2009, o setor de média intensidade liderou as exportações chinesas com uma participação de 34,7%, seguido pelos bens intensivos em trabalho e recursos naturais (21,1%) e pelo segmento de baixa intensidade tecnológica (16,2%).

TABELA 7

Pauta de exportações chinesas para a Asean-3 – 1995-2009

(Em %, acumulada a cada triênio)

	1995-1997	1998-2000	2001-2003	2004-2006	2007-2009
<i>Commodities</i> e petróleo	12,7	17,0	23,7	18,6	12,8
Intensivos em trabalho e recursos naturais	32,4	23,4	19,6	21,2	21,1
Baixa intensidade tecnológica	9,4	10,3	8,0	18,1	16,4
Média intensidade tecnológica	36,9	40,6	39,8	30,6	34,7
Alta intensidade tecnológica	8,1	8,1	8,3	10,9	14,2
Não classificados	0,6	0,6	0,6	0,6	0,8

Fonte: Handbook of Statistics/Unctad.

Elaboração do autor.

Quanto às importações chinesas oriundas da Asean-3, embora sejam predominantes os setores menos elaborados, tem sido notável o crescimento dos setores mais intensivos em tecnologia, apesar das participações relativamente pequenas do total importado pela China. Desse modo, as compras chinesas da Asean-3 foram impulsionadas, em maior escala, por petróleo e insumos energéticos – carvão, principalmente – e, em menor escala, por produtos industriais mais sofisticados, tais como estruturas e partes elétricas.

De acordo com a tabela 8, as importações de *commodities* e petróleo perderam cerca de 20 pontos percentuais de participação entre o período 1995-1997 e 2007-2009 – saíram de 84% para 64% – ainda que continuassem sendo os principais responsáveis desses fluxos comerciais. Esta queda foi compensada pelo acelerado aumento das importações chinesas nos segmentos de média e alta tecnologia. Enquanto, entre os anos 1995 e 1997, a contribuição destes dois setores para as importações chinesas era de apenas 1,7%, no período 2007-2009 esse percentual subiu para 18,9%. Nesse sentido, vale destacar a explosão das importações de equipamentos e componentes de telecomunicação, que saiu de US\$ 15,2 milhões em 2006 para US\$ 206,4 milhões em 2009, e de estruturas e partes elétricas, cujo salto foi de US\$ 45 milhões em 2006 para US\$ 128,6 milhões em 2009.

TABELA 8
Pauta de importações chinesas oriundas da Asean-3 – 1995-2009
 (Em %, acumulada a cada triênio)

	1995-1997	1998-2000	2001-2003	2004-2006	2007-2009
<i>Commodities</i> e petróleo	83,9	84,7	80,8	76,2	64,5
Intensivos em trabalho e recursos naturais	13,8	9,7	9,3	9,2	15,9
Baixa intensidade tecnológica	0,3	0,2	0,3	0,3	0,6
Média intensidade tecnológica	0,9	2,3	7,2	11,4	9,5
Alta intensidade tecnológica	0,8	3,0	2,3	2,7	9,4
Não classificados	0,3	0,1	0,1	0,1	0,2

Fonte: Handbook of Statistics/Unctad.
 Elaboração do autor.

Como observado, as mudanças destacadas anteriormente ocorreram com a expansão dos investimentos chineses, bem como dos fluxos de IDE asiáticos que ingressaram nesses países. Dessa perspectiva, a reorganização da estrutura produtiva asiática decorrente da emergência chinesa também impactou na direção e nos montantes dos IDE recebidos e realizados pela China, como se discute na subseção 4.2.

4.2 A emergência chinesa e os fluxos de IDE asiáticos

Em termos gerais, as alterações dos fluxos de IDE no contexto de crescimento chinês se deram de duas formas. No caso da relação com os países mais desenvolvidos, o crescente deslocamento de atividades para as plataformas exportadoras chinesas, que foi impulsionado pelo aumento do comércio intrafirma, resultou em uma célere ampliação dos fluxos de IDE das empresas japonesas e dos NIE-1 para a China – com o intuito de instalar suas filiais e/ou *joint ventures*.⁴⁷ No caso da relação com os países menos desenvolvidos, a China tem elevado seus níveis de investimentos na SAARC e na Asean-3 – aqui os NIE-2 podem ser incluídos – tanto para assegurar o acesso a recursos naturais estratégicos – petróleo, carvão, minério de ferro, aço e outros – e alimentos, como para transferir etapas de produção de algumas de suas indústrias mais dinâmicas.

4.2.1 Os fluxos de IDE recebidos pela China

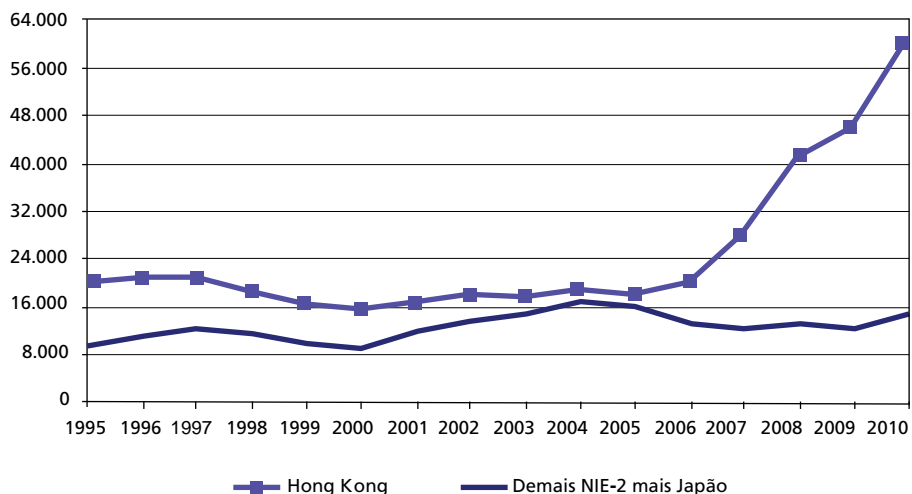
Sobre o primeiro ponto, vale destacar inicialmente que, desde 1995, pelo menos 45% dos fluxos de IDE recebidos pela China vieram do Japão e dos NIE-2. Nos últimos três anos (2008, 2009 e 2010), por exemplo, a participação agregada dessas duas regiões foi, respectivamente, de 62%, 71% e 61%.

47. Diferentemente do Japão e dos NIE-1, os NIE-2 não deslocaram de modo significativo sua estrutura de produção para a China. Embora a região tivesse se aproveitado das plataformas exportadoras mediante a venda de máquinas e equipamentos e insumos industriais – utilizados na montagem e na confecção final de produtos –, isso não foi acompanhado pelo estabelecimento de filias e/ou *joint ventures* de empresa dessa região na China. Logo, a despeito do esforço exportador em bens que são utilizados na produção das “plataformas exportadoras”, os fluxos de IDE dos NIE-2 em direção à China foram pouco expressivos. Como é observado no decorrer desta subseção, os que predominaram foram os investimentos chineses na região, principalmente em recursos energéticos.

De acordo com o gráfico 5, de 1995 a 2010 os fluxos de IDE recebidos pela China proveniente dos NIE-2 e do Japão se ampliaram em 157,5%, saltando de US\$ 29,2 bilhões em 1995 para US\$ 75,2 bilhões em 2010. A maior parte deste resultado se deveu aos investimentos de Hong Kong. Se até 2005 os fluxos de IDE de Hong Kong se equiparavam à soma dos IDE japoneses e dos outros NIE-2, a partir de 2006 a primeira região ampliou a taxas muito mais elevadas seus investimentos no mercado chinês. Em 2005, os IDE de Hong Kong foram de US\$ 17,9 bilhões frente à US\$ 16,1 do Japão e dos outros NIE-2. Já em 2010, Hong Kong alcançou um volume de investimentos da ordem de US\$ 60,1 bilhões, enquanto os outros países investiram apenas US\$ 14,7 bilhões.

GRÁFICO 5

Fluxos de IDE recebidos pela China do Japão e dos NIE-1 – 1995-2010
(Em US\$ milhões correntes)



Fonte: Ministry of Commerce of China. Disponível em: <www.ceicdata.com>.

Elaboração do autor.

Essa diferença também se constatou em termos percentuais, como aponta a tabela 9. Ao longo de todo período, pelo menos metade dos investimentos recebidos pela China dessa região teve como origem Hong Kong.

TABELA 9

Participação por país nos fluxos de IDE recebidos pela China – 1995-2010

(Em %)

	Hong Kong	Cingapura	Coreia do Sul	Taiwan	Japão
1995	68,6	6,3	3,6	10,8	10,6
1996	65,8	7,1	4,3	11,1	11,7
1997	62,5	7,9	6,5	10,0	13,1

(Continua)

(Continuação)

	Hong Kong	Cingapura	Coreia do Sul	Taiwan	Japão
1998	61,6	11,3	6,0	9,7	11,3
1999	63,3	10,2	4,9	10,1	11,5
2000	63,6	8,9	6,1	9,4	12,0
2001	59,0	7,6	7,6	10,5	15,3
2002	57,5	7,5	8,8	12,8	13,5
2003	54,2	6,3	13,7	10,3	15,5
2004	53,0	5,6	17,4	8,7	15,2
2005	52,8	6,5	15,2	6,3	19,2
2006	61,1	6,8	11,8	6,4	13,9
2007	69,4	8,0	9,2	4,4	9,0
2008	75,8	8,2	5,8	3,5	6,7
2009	78,9	6,2	4,6	3,2	7,0
2010	80,5	7,2	3,6	3,3	5,4

Fonte: Ministry of Commerce of China. Disponível em: <www.ceicdata.com>.
Elaboração do autor.

Esse crescimento dos investimentos oriundos de Hong Kong na China não refletiu apenas a integração produtiva das duas regiões. Isto porque, em razão de Hong Kong ser um paraíso fiscal, parte importante desses recursos saía da própria China, realizando viagens de ida e volta (*round-tripping*). A ausência de restrições para entrada de capital estrangeiro em Hong Kong somada à criação das zonas especiais chinesas – que forneciam uma série de subsídios fiscais e financeiros para entrada do IDE – explicaram esse movimento. O tratamento diferenciado dado ao capital estrangeiro instalado nestas zonas incentivou que empresas chinesas migrassem para Hong Kong e, posteriormente, retornassem ao seu país de origem com o *status* de corporação estrangeira. Segundo Macadar (2008, p. 31), “no caso da China, parte das viagens de ida e volta é realizada via Hong Kong. Estima-se que entre 25% e 50% dos ingressos de IDE naquele país provêm das próprias empresas chinesas, que visam aproveitar os incentivos governamentais concedidos aos investidores estrangeiros”.

Desconsiderando os investimentos oriundos de Hong Kong, as demais regiões também expandiram seus fluxos de IDE na China, apesar da redução observada no período recente. Ou seja, embora parte importante dos investimentos realizados na China esteja relacionado ao movimento de *round-tripping*, o crescimento dos IDE japoneses e dos outros NIE-2⁴⁸ também confirma a importância da integração produtiva chinesa com esses outros países. Entre os quatro países, somente Taiwan viu seu volume de investimentos se reduzir desde 1995. Nos outros três países, os fluxos de IDE na

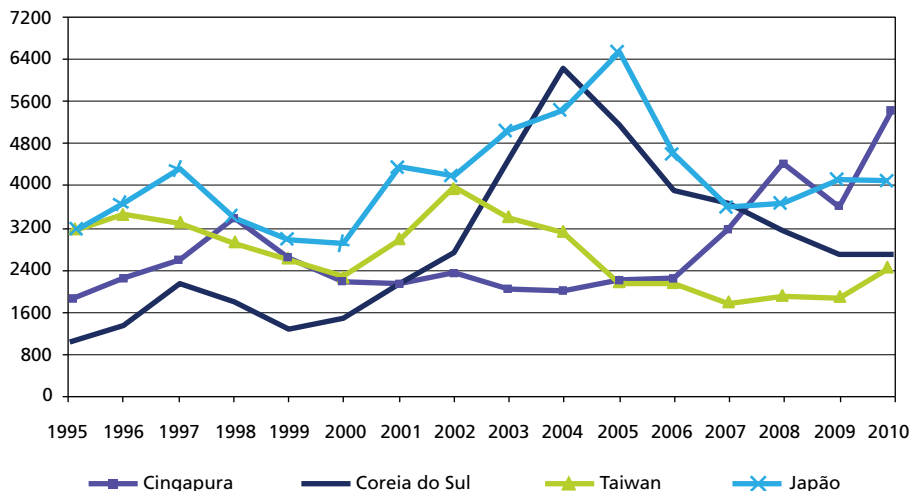
48. Sobre os demais países, vale ressaltar que nos investimentos de Cingapura também se encontram atividades de *round-tripping*, mas em uma escala muito inferior àquela observada em Hong Kong.

China se expandiram consideravelmente. No caso da Coreia do Sul, por exemplo, embora os fluxos de IDE tivessem atingido o valor de US\$ 6,2 bilhões em 2004, se comparados a 1995, quando os investimentos coreanos totalizaram US\$ 1 bilhão, estes fluxos mais que dobraram em 2010, chegando à cifra de US\$ 2,6 bilhões (gráfico 6).

GRÁFICO 6

Fluxos de IDE recebidos pela China do Japão e dos NIE-2 (excluindo Hong Kong) – 1995-2010

(Em US\$ milhões correntes)



Fonte: Ministry of Commerce of China. Disponível em: <www.ceicdata.com>.

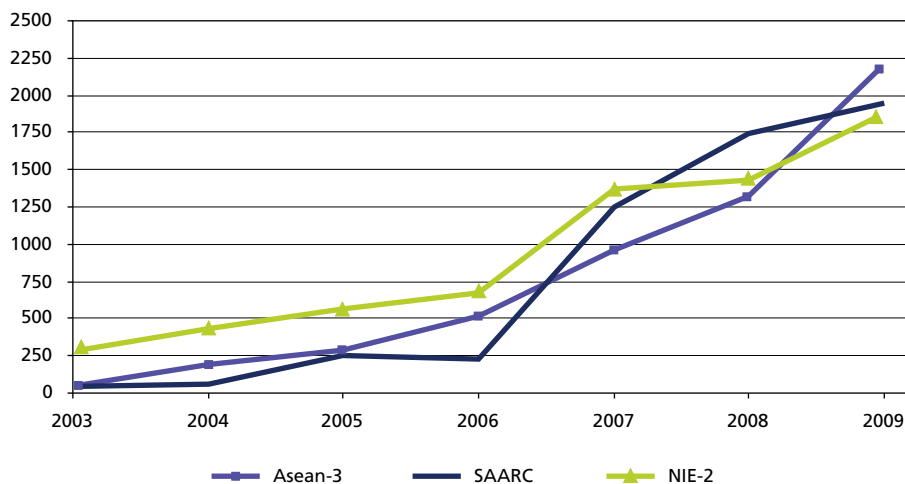
Elaboração do autor.

4.2.2 Os fluxos de IDE realizados pela China

O resultado dos investimentos chineses nos países menos desenvolvidos da Ásia apontou para maior inserção das empresas da China nos países vizinhos.⁴⁹ Entre 2003 e 2009, a internacionalização das empresas chinesas para a SAARC, os NIE-2 e a Asean-3 se intensificou, como sugerem os dados de estoque de IDE chinês. Enquanto em 2003 a soma do estoque de IDE chinês nessas regiões não superava US\$ 408,2 milhões, em 2010 já havia ultrapassado o valor de US\$ 6 bilhões. Os principais destaques desse processo foram a SAARC e a Asean-3. Nessas duas localidades o estoque de IDE chinês, que era inferior a US\$ 50 milhões em 2003, já contabilizava US\$ 1,9 bilhão no caso da SAARC e US\$ 2,1 bilhões em relação à Asean-3 em 2010 (gráfico 7).

49. Como ressaltado em um trabalho anterior (ACIOLY; LEÃO, 2010) a maior parte dos investimentos chineses se efetivou na Asean. "Na Ásia, boa parte dos investimentos chineses, dirigiu-se aos países que compõe a Asean, em torno de entre 20% e 30%. Nestes países a China tem investido nos setores de *commodities* e recursos naturais, como borracha, óleo de palma, petróleo, gás e *agrobusiness* na Tailândia, Camboja, Malásia, Indonésia, Filipinas, Vietnã e Cingapura" (*op. cit.*, p. 3).

GRÁFICO 7
Estoque de IDE chinês para regiões selecionadas da Ásia – 2003-2009
 (Em US\$ milhões correntes)



Fonte: Ministry of Commerce of China. Disponível em: <www.ceicdata.com>. Elaboração do autor.

A expansão dos investimentos chineses nessas regiões ocorreu de modo relativamente diversificado. Recentemente houve aumento da participação da Asean-3 e da SAARC em detrimento dos NIE-2. Se até 2005 pouco mais de 50% do estoque de IDE chinês tinham como destino os NIE-2, em 2009 esse valor era de 31,1%. Em contrapartida, nesse período, a Asean-3 viu sua participação ampliar de 25,8% para 36,5% e a SAARC de 23,1% para 32,4%. Estes resultados se deveram, mais notadamente, à forte internacionalização das empresas chinesas no Mianmar e no Paquistão. Em 2003 a parcela de IDE chinês detida pelos dois países que era de 9,7% chegou ao percentual de 39,7% em 2009 (tabela 10).

TABELA 10
Destino do estoque de IDE chinês na Ásia – 2003-2009
 (Em %)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Vietnã	7,0	23,1	20,7	17,9	11,1	11,6	12,1
Laos	2,2	2,2	3,0	6,8	8,4	6,8	8,9
Mianmar	2,5	2,9	2,1	11,5	7,3	11,1	15,5
Asean-3	11,8	28,3	25,8	36,2	26,8	29,5	36,5
Tailândia	36,9	26,3	19,8	16,4	10,6	9,7	7,4
Filipinas	2,1	1,4	1,7	1,5	1,2	1,9	2,4
Malásia	24,7	17,8	16,9	13,9	7,7	8,0	8,0
Indonésia	13,3	17,6	12,7	15,9	19,0	12,1	13,3

(Continua)

(Continuação)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
NIE-2	77,0	63,0	51,1	47,8	38,4	31,8	31,1
Nepal	0,4	0,5	0,3	0,3	0,2	0,2	0,2
Índia	0,2	0,7	1,3	1,8	3,4	4,9	3,7
Sri Lanka	1,6	1,0	1,4	0,6	0,2	0,4	0,3
Paquistão	6,7	5,3	17,1	10,5	29,8	29,6	24,2
Afeganistão	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	2,6	3,0
Bangladesh	2,1	1,2	3,0	2,8	1,2	1,1	1,0
SAARC ¹	11,2	8,7	23,1	16,0	34,8	38,7	32,4

Fonte: Ministry of Commerce of China. Disponível em: <www.ceicdata.com>.

Elaboração do autor.

Nota: ¹ Por falta de referência, não estão incluídos dados do Butão e das Maldivas.

Segundo reportagem do *International The News*, até 2011, as corporações chinesas atuaram em 260 grandes e pequenos projetos no Paquistão, onde estiveram envolvidos mais de 13 mil trabalhadores chineses.⁵⁰ Os segmentos prioritários destes projetos eram energia, comunicação, transporte, mineração e infraestrutura. No caso de Mianmar, no biênio 2010-2011, os principais investimentos chineses – cerca de 75% – se concentraram no setor de energia, como petróleo e hidrelétrico.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nas últimas três décadas, a ascensão econômica da China não foi um fenômeno isolado, mas ocorreu em conjunto com uma série de transformações na economia da Ásia. Lideradas pelo Japão, as economias asiáticas passaram por um processo de progressiva articulação produtiva.

Esse processo ganhou força somente depois da industrialização dos países mais desenvolvidos da Ásia (Japão, Coreia do Sul e Taiwan) e apoiou-se nos movimentos da economia norte-americana. Em um primeiro momento, a despeito da forte participação dos Estados Nacionais asiáticos, os Estados Unidos assumiram um papel importante para a industrialização dessa região, seja consumindo seus bens manufaturados, seja fornecendo suporte financeiro e tecnológico. Em um segundo momento, quando Japão, Coreia e Taiwan se tornaram grandes concorrentes dos norte-americanos, as tensões entre as duas regiões auxiliaram, de diversas formas, o desenvolvimento industrial dos demais países da Ásia. Todavia, a exemplo dos outros países, a intervenção estatal foi crucial para que essas transformações fossem colocadas “em marcha”.

Em suma, as industrializações lideradas pelos estados asiáticos se articularam entre si conectadas aos estímulos ou às pressões impostas pelos Estados Unidos. Essa articulação, todavia, não ocorreu em uma única tacada, mas sim gradativamente e

50. Disponível em: <<http://www.thenews.com.pk/TodaysPrintDetail.aspx?ID=51652&Cat=3&dt=6/10/2011>>.

de forma hierarquizada. Primeiramente, foram integradas as indústrias de Japão, Taiwan e Coreia e, somente depois, as dos NIE-2 e da China.⁵¹ Além disso, esta também respondeu às mudanças das políticas macroeconômicas da região – cambial e monetária, principalmente – e aos diferenciais de custos existentes.

No caso da China, o país se favoreceu do conflito econômico entre os Estados Unidos e os países mais desenvolvidos da região (Japão e NIE-1), a partir do momento em que os norte-americanos procuraram estabelecer mecanismos a fim de reduzir os acúmulos dos superávits comerciais desses países. As pressões realizadas pelos norte-americanos para desvalorizar o dólar e reduzir seus déficits comerciais impuseram uma apreciação ao iene e estabeleceram cotas voluntárias às exportações nipônicas, nos Acordos de Plaza de 1985 e do Louvre de 1987. Essas restrições também atingiram Taiwan e Coreia do Sul, posteriormente, fazendo com que as firmas desses últimos países, da mesma forma que as japonesas, se deslocassem para outras nações igualmente menos desenvolvidas do continente. Esse deslocamento intrarregional da produção dos países mais desenvolvidos da Ásia, além da própria expansão dos investimentos norte-americanos no continente asiático, beneficiou os chineses. Aproveitando-se das condições favoráveis existentes internamente – câmbio desvalorizado, infraestrutura, alta capacidade de financiamento etc. – a China passou a absorver investimentos e plantas produtivas sofisticadas direcionadas para exportação oriundas de: Japão, Coreia do Sul e Taiwan e nos anos 1990 dos Estados Unidos.

Esse movimento observado na China se repetiu, de forma mais ou menos similar, nos NIE-2. No entanto, em meados da década 1990, quando a modificação da estrutura de financiamento das economias asiáticas lançou um realinhamento das moedas do continente, a China assumiu sua condição de base exportadora da Ásia. Em primeiro lugar, porque a maior desvalorização do iuane em relação às outras moedas da região – que se valorizaram frente ao iene – deu aos chineses a oportunidade de continuar adquirindo indústrias exportadoras de países como Coreia do Sul e Taiwan. Em segundo lugar, porque a China conseguiu sustentar agregar valor à sua indústria exportadora sem perder sua grande competitividade, ao contrário dos NIE-2. E, em último lugar, pois a China deslocou as exportações dessa região para os Estados Unidos e a Europa.

Associados a esses aspectos, o governo chinês executou uma política macroeconômica e industrial que não apenas permaneceu orientada para fortalecer os setores exportadores, mas também fortaleceu os instrumentos de atração do IDE e de desenvolvimento tecnológico. Além disso, foi capaz de sustentar as elevadas taxas de crescimento da economia, bem como da produção industrial.

51. Mais recentemente, outros países, como Mianmar e Vietnã, também têm participado dessa integração.

Foi nesse cenário que a China se afirmou como ator central da articulação produtiva regional, depois da crise asiática de 1997. Em consonância com o reforço da articulação produtiva nos moldes “gansos voadores”, a China dinamizou outras economias asiáticas, seja por meio da importação de produtos básicos e manufaturados para consumo interno das suas famílias e empresas, seja por intermédio das “plataformas exportadoras”. Isto afetou basicamente de duas formas o continente asiático. De um lado, os países mais desenvolvidos (Japão e NIE) encontraram um país para comprar seus produtos industrializados – tanto os bens de capital e intermediários, como insumos para montagem de bens finais. Ademais, somente o Japão e os NIE-1 puderam instalar no mercado chinês, por meio do IDE, várias de suas indústrias exportadoras – intensivas em trabalho e, principalmente, em alta tecnologia – a fim de elevar sua competitividade. De outro lado, os países menos desenvolvidos (Asean-3 e SAARC) e os NIE-2 se aproveitaram da maior demanda chinesa por alimentos e matérias-primas. Nessas regiões, a China aumentou fortemente seus investimentos, visando garantir também o acesso direto desses produtos. Vale ainda destacar que para a Asean-3, a indústria chinesa deslocou algumas atividades produtivas, notadamente aquelas menos elaboradas dos segmentos intensivos em trabalho e, em menor escala, de alta tecnologia. Além de fortalecer a industrialização e impulsionar uma diversificação das exportações, esse processo tem funcionado como canal para integrar essa região aos “gansos voadores”.

Como último comentário, deve-se lembrar que os efeitos da ascensão econômica chinesa para a Ásia dependeram das suas relações exteriores com o resto mundo, especialmente com os Estados Unidos. Nesse sentido, por exemplo, os rumos das tensões sino-americanas envolvendo a política cambial e as reformas do setor financeiro podem impactar no atual formato da integração asiática. Obviamente que suas relações com outras regiões fornecedoras de *commodities* e matérias-primas (como o Leste Europeu e a América Latina) e também com aquelas que competem em segmentos de alta tecnologia (Alemanha e França) também impactam nas decisões da China para o continente asiático. Desse modo, o papel da China na região depende muito da condução de suas políticas ou demandas internas, mas também de seu engajamento na esfera internacional.

REFERÊNCIAS

- ACIOLY, L. China: uma inserção externa diferenciada. **Economia Política Internacional: Análise Estratégica**. Instituto de Economia/Unicamp, n. 5, p. 24-31, out./dez. 2005.
- ACIOLY, L.; LEÃO, R. P. F. A internacionalização das empresas chinesas. **Carta da Sobeet**, ano 13, n. 54, abr. 2010.

AKAMATSU, K. A historical pattern of economic growth in developing countries. **The Developing Economies**, v. 1, n. 1, p. 3-25, 1962.

ANDERSSON, M.; ENGVALL, A.; KOKKO, A. **In the shadow of China: trade and growth in Lao PDR**. Stockholm: Stockholm School of Economics, Mar. 2009 (Working Paper, n. 4).

ANDRADE, C. A. A. **Inovação e manufatura em setores de alta tecnologia: modelos de organização industrial e estágios da reestruturação produtiva**. 2004. Dissertação (Mestrado) – Unicamp, Instituto de Geociências, Campinas, 2004.

BASTOS, P. P. Z.; BIANCARELLI, A. M.; DEOS, S. S. Controle de capitais: um bem necessário? **Economia Política Internacional: Análise Estratégica**, n. 1, p. 4-14, jul./set. 2004.

BELLUZZO, L. G. M. Dinheiro e as transfigurações da riqueza. *In*: TAVARES, M. C.; FIORI, J. L. (Org.). **Poder e dinheiro: uma economia política da globalização**. Petrópolis: Editora Vozes, 1997.

_____. O dólar e os desequilíbrios globais. **Revista de Economia Política**, v. 25, n. 3 (99), p. 224-232, jul./set. 2005.

BELLUZZO, L. G. M.; CARNEIRO, R. M. Globalização e integração perversa. **Política Econômica em Foco**, Instituto de Economia/Unicamp, n. 1, p. 1-11, maio/ago. 2003.

CHIN, G.; STUBBS, R. China, regional institution-building and the China-Asean Free Trade Area. **Review of International Political Economy**, n. 1, p. 1-22, 2010.

CINTRA, M. A. M. A dinâmica dos mercados financeiros globais e as contradições da política monetária americana face à globalização financeira. **Ensaio FEE**, v. 21, n. 2, p. 183-206, 2000.

COUTINHO, L. Coréia do Sul e Brasil: paralelos, sucessos e desastres. *In*: FIORI, J. L. (Org.). **Estados e moedas no desenvolvimento das nações**. Petrópolis: Vozes, 1999.

COXHEAD, I. A new resources curse? Impacts of China's boom on comparative advantage and resource dependence in Southeast Asia. **World Development**, v. 35, n. 7, p. 1099-1119, 2007.

CUMINGS, B. Webs with no spiders, spiders with no webs: the genealogy of the developmental state. *In*: WOO-CUMINGS, M. (Org.). **The developmental state**. Ithaca: Cornell University Press, 1999.

CUNHA, A. M. O Pacífico Asiático: da integração econômica dos anos 80 e 90 à crise financeira. *In*: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA POLÍTICA, 3. Niterói: Sociedade Brasileira de Economia Política, jun. 1998.

FAGUNDES, J. **Política industrial e defesa da concorrência no Japão**. Rio de Janeiro: Instituto de Economia/UFRJ, 1998, p. 1-43. Mimeografado.

FERREIRA JR., H. M.; SANTOS FILHO, O. C. Coreia do Sul e Taiwan: notas sobre a política industrial. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 10, n. 2, p. 116-131, abr./jun. 1990.

FIORI, J. L. (Org.). **Estados e moedas no desenvolvimento das nações**. Petrópolis: Vozes, 1999.

GINZBURG, A.; SIMONAZZI, A. Patterns of industrialization and the flying geese model: the case of electronics in East Asia. **Journal of Asian Economics**, v. 15, n. 6, p. 1051-1078, 2005.

HADDAD, M. **Trade integration in East Asia: the role of China and production networks**. Washington: World Bank, Mar. 2007 (World Bank Policy Research Working Paper, n. 4160).

HIRATUKA, C. A reorganização das empresas transnacionais e sua influência sobre o comércio internacional no período recente. *In*: ACIOLY, L.; LEÃO, R. P. F. (Org.). **Comércio Internacional: aspectos teóricos e as experiências indiana e chinesa**. Brasília: Ipea, 2010.

HUMPHREY, J.; SCHIMTZ, H. **China: its impact on the developing Asian economies**. Brighton: Institute of Development Studies, Dec. 2007 (Working Paper, n. 295).

JOSEPH, G. The Rise of China and Its Implications for the Division of Labor in Asia. **Economy & Markets**, n. 2, p. 22-27, 2006.

KWAN, C. H. **The rise of China and Asia's Flying-Geese Pattern of economic development: an empirical analysis based on US import statistics**. Aug. 2002 (Nomura Research Institute Papers, n. 52).

LARDY, N. R. Trade liberalization and its role in Chinese economic growth. *In*: IMF/NCAER CONFERENCE A TALE OF TWO GIANTS: INDIA'S AND CHINA'S EXPERIENCE WITH REFORM AND GROWTH. New Delhi, nov. 2003.

LAZZARI, M. R. Investimento direto estrangeiro e inserção externa na China, nos anos 90. **Revista Indicadores Econômicos FEE**, v. 32, n. 4, (55), p. 169-204, mar. 2005.

LEÃO, R. P. F. **O padrão de acumulação e o desenvolvimento econômico da China nas últimas três décadas: uma interpretação**. 2010. Dissertação (Mestrado) – Universidade de Campinas (Unicamp), Instituto de Economia, 2010a.

_____. A gestão da política cambial chinesa: as lições do período da crise financeira de 2008. **Boletim de Economia e Política Internacional**, n. 4, p. 31-40, out./dez. 2010b.

LEMOINE, F.; ÜNAL-KESENCI, D. Assembly trade and technology transfer: The case of China. **World Development**, v. 32, n. 5, May 2004.

LI, S.; XIA, J. The roles and performance of State Firms and Non-State Firms in China's economic transition. **World Development**, v. 36, n. 1, p. 39-54, 2008.

MACADAR, B. M. Os investimentos diretos no exterior dos países em desenvolvimento e a experiência brasileira recente. **Revista Indicadores Econômicos FEE**, v. 35, n. 3, p. 29-36, fev. 2008.

MARTINS, A. R. A.; LEÃO, R. P. F. Os desafios da inserção externa vietnamita: o papel decisivo do investimento direto estrangeiro. **Boletim de Economia e Política Internacional**, n. 6, p. 29-38, abr./jun. 2011.

MCKINNON, R. I.; OHNO, K. **Dollar and Yen: resolving economic conflict between the United States and Japan**. Cambridge: MIT Press, 1997.

MCKINNON, R. I.; SCHNABL, G. **China: a stabilizing or deflationary influence in East Asia? The problem of conflicted virtue**. Hong Kong: Hong Kong Institute for Monetary Research, Dec. 2003 (Working Paper, n. 23).

MEDEIROS, C. A. Globalização e inserção internacional diferenciada da Ásia e da América Latina. *In*: TAVARES, M. C.; FIORI, J. L. (Org.). **Poder e dinheiro: uma economia política da globalização**. Petrópolis: Editora Vozes, 1997. p. 279-346.

_____. Raízes estruturais da crise financeira asiática e o enquadramento da Coréia. **Economia e Sociedade**, n. 11, p. 151-172, dez. 1998.

_____. China: entre os séculos XX e XXI. *In*: FIORI, J. L. (Org.). **Estados e moedas no desenvolvimento das nações**. Petrópolis: Editora Vozes, 1999.

_____. A China como um duplo pólo na economia mundial e a recentralização da economia asiática. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 26, n. 3, p. 577-594, jul./set. 2006.

_____. Integração produtiva: a experiência asiática e algumas referências para o Mercosul. *In*: ALVAREZ, R.; BAUMANN, R.; WOHLERS, M. (Org.). **Integração produtiva: caminhos para o Mercosul**. Brasília: Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial, 2010, p. 252-303.

MELIN, L. E. O enquadramento do iene: a trajetória do câmbio japonês desde 1971. *In*: TAVARES, M. C.; FIORI, J. L. (Org.). **Poder e dinheiro: uma economia política da globalização**. Petrópolis: Editora Vozes, 1997, p. 347-382.

OZAWA, T. Pax Americana-led macro-clustering and flying geese-style catch-up in East Asia: mechanisms of regionalized endogenous growth. **Journal of Asian Economics**, v. 13, n. 6, p. 699-713, 2003.

PALMA, G. Gansos voadores e patos vulneráveis: a diferença da liderança do Japão e dos Estados Unidos, no desenvolvimento do Sudeste Asiático e da América Latina. *In*: FIORI, J. L. (Org.). **O poder americano**. Petrópolis: Editora Vozes, 2004.

SHAMBAUGH, D. China engages Asia: reshaping the regional order. **International Security**, v. 29, n. 3, p. 64-99, Winter 2005.

TAKAGI, S. The yen and its East Asian neighbors, 1980-1995: cooperation or competition. *In*: ITO, T.; KRUEGER, A. O. (Ed.). **Changes in exchange rates in rapidly developing countries: theory, practice, and policy issues**. Chicago, IL: University of Chicago Press, 1999.

TEIXEIRA, A. O segredo dos preços chineses. **Revista Época Negócios**, Rio de Janeiro, 18 set. 2008. Disponível em: <<http://epocanegocios.globo.com/>>. Acesso em: 29 jun. 2010.

TORRES FILHO, E. T. **O mito do sucesso: uma análise da economia japonesa no pós-guerra (1945-1973)**. 1983. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), Instituto de Economia, 1983.

_____. A crise da economia japonesa nos anos 90: impactos da bolha especulativa. **Revista de Economia Política**, v. 17, n. 1 (65), p. 5-19, jan./mar. 1997.

WONG, J. China's rise and East Asian economies: towards a sino-centric regional grouping? *In*: ITO, H.; HAHN, C. H. (Org.). **The rise of China and structural changes in Korea and Asia**. Northampton, MA: Edward Elgar Publishing, 2010.

YU, Y. **Managing capital flows: the case of the People's Republic of China**. Tokyo: Asian Development Bank Institute, Mar. 2008 (ADB Institute Discussion Paper, n. 96).

ZHANG, C. *et al.* **Promoting Enterprise-Led Innovation in China**. Washington, DC: The World Bank, 2009.

ZONENSCHAIN, C. N. **O caso chinês na perspectiva do “catch-up” e das instituições substitutas**. 2006. Tese (Doutorado) – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ), Instituto de Ciências Humanas e Sociais, 2006.

SITES

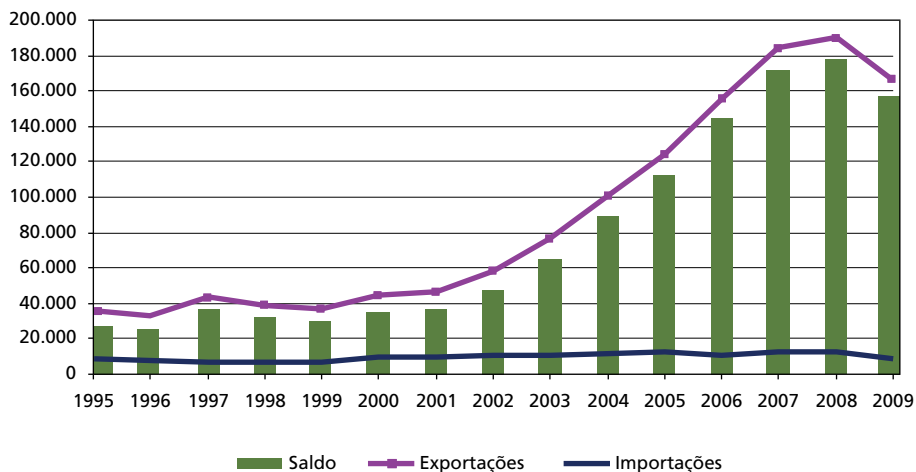
<<http://www.thenews.com.pk/TodaysPrintDetail.aspx?ID=51652&Cat=3&dt=6/10/2011>>.

<<http://www.ceicdata.com>>.

ANEXOS

GRÁFICO 1A

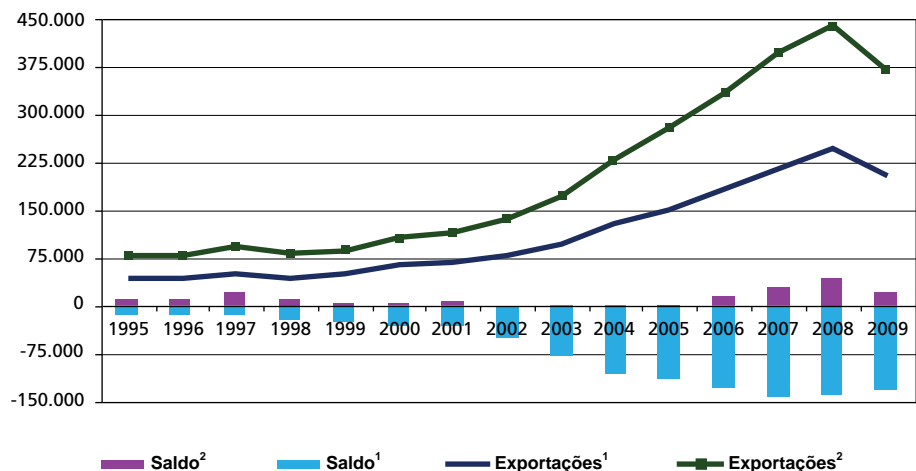
Evolução da corrente de comércio chinesa com Hong Kong – 1995-2009
(Em US\$ milhões correntes)



Fonte: Handbook of Statistics/Unctad.
Elaboração do autor.

GRÁFICO 2A

Evolução da corrente de comércio chinesa com o Japão e os NIE-1 – 1995-2009
(Em US\$ milhões correntes)



Fonte: Handbook of Statistics/Unctad.
Elaboração do autor.

Notas: ¹ Não inclui Hong Kong.

² Inclui Hong Kong.

TABELA 1A

Pauta de importações chinesas oriunda da SAARC (excluindo a Índia) – 1995-2009
(Em %, acumulada a cada triênio)

	1995-1997	1998-2000	2001-2003	2004-2006	2007-2009
<i>Commodities</i> e petróleo	21,5	10,6	6,8	21,3	27,0
Intensivos em trabalho e recursos naturais	76,1	85,3	83,8	72,8	67,6
Baixa intensidade tecnológica	0,1	0,2	0,1	0,3	0,3
Média intensidade tecnológica	2,0	2,7	8,1	4,6	4,3
Alta intensidade tecnológica	0,3	1,1	1,1	1,0	0,7
Não classificados	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1

Fonte: Handbook of Statistics/Unctad.
Elaboração do autor.

CHINA E ÍNDIA NO MUNDO EM TRANSIÇÃO: O SISTEMA SINOCÊNTRICO E OS DESAFIOS INDIANOS*

Diego Pautasso**

1 INTRODUÇÃO

As relações sino-indianas remontam à formação destas civilizações milenares, à integração destas regiões no moderno sistema mundial, aos desafios da reconstrução nacional no pós-Segunda Guerra e à rápida projeção destes países no pós-Guerra Fria. A delimitação do nosso trabalho, entretanto, concentra-se nas relações entre China e Índia no pós-Guerra Fria (1991-2011), embora recorra ao breve histórico da interação bilateral. O objetivo proposto visa analisar a inserção internacional da China e seus desdobramentos sobre a Índia, de modo a compreender a dinâmica regional e a própria transição em curso no sistema internacional.

A premissa fundamental é que o sistema internacional entrou em um período de transição desde a década de 1970, cujo resultado tem sido a reestruturação econômica e o reordenamento de poder no mundo. Com efeito, China e Índia representam as novas configurações de poder que se desenvolvem nos interstícios das estruturas hegemônicas de poder forjadas pelos Estados Unidos no pós-Segunda Guerra. O argumento central é que a transição sistêmica, a ascensão sino-indiana e o reposicionamento dos Estados Unidos compõem um nexos inseparável e fundamental à compreensão das relações internacionais contemporâneas.

O artigo se propõe a contribuir para o debate da transição sistêmica a partir da ascensão chinesa e de suas relações com a Índia. Para tanto, o trabalho foi organizado da seguinte forma: na seção 2 reconstruímos um breve histórico das relações sino-indianas, considerando as oscilações históricas no relacionamento bilateral e os desafios nacionais; na seção 3 abordamos a ascensão da China e a aproximação com a Índia a partir da mudança operada pelo fim da bipolaridade e da rivalidade sino-soviética, cujo resultado foi o aprofundamento da integração asiática; e, por fim, na seção 4, discorreremos sobre o papel de China e Índia na transição sistêmica.

* Agradeço ao financiamento da pesquisa pelo Núcleo de Pesquisas e Publicações da Escola Superior de Propaganda e Marketing (NuPP/ESPM) e o apoio dos monitores de pesquisa Matheus Tatsch e Adriana Albanus.

** Doutor e mestre em Ciência Política e graduado em Geografia pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Atualmente é professor de Relações Internacionais da ESPM.

2 BREVE HISTÓRICO DAS RELAÇÕES SINO-INDIANAS

O baixo grau de interação sino-indiana não significou, historicamente, que não houvesse conexão entre o desenvolvimento destas regiões. Ao contrário, mesmo em períodos de rivalidade e distanciamento, China e Índia condicionaram-se ainda que indiretamente. Por isso, apesar do caráter autocentrado de suas dinâmicas sociais, da distância dos centros geoeconômicos – o indiano, na planície indo-gangética, e o chinês, nos vales férteis junto ao Pacífico – e da barreira natural representada pela Cordilheira do Himalaia (SIDHU; YUAN, 2003), houve importantes elementos de interação no passado destas civilizações, como ilustra o caso do budismo no passado ou da nuclearização indiana na atualidade, bem como da relativa subordinação histórica no processo de inserção externa dos dois países.¹

Após a Segunda Guerra Mundial, China e Índia iniciariam um ciclo histórico de reconstrução nacional, tendo de superar o atraso econômico, os profundos conflitos sociais e a fragmentação e/ou as perdas territoriais. A descolonização indiana, em 1947, após a retirada britânica, produziu conflitos que culminaram na fragmentação do Hindustão e formação de um Paquistão islâmico – dividido em ocidental e oriental –, além de uma Índia secular e multicultural, mas predominantemente hindu (BUZAN; WAEVER, 2003).² A Revolução Chinesa liderada pelo Partido Comunista Chinês (PCC), em 1949, representou o fim de um ciclo turbulento em que a renovação nacional deu-se a partir da destruição das estruturas milenares até então fundamentais ao grande Império do Meio (BRAUDEL, 1989).

A partir desses processos, a China e a Índia se aproximaram mediante o estabelecimento das relações diplomáticas em abril de 1950. Aliás, a Índia foi um dos primeiros países a reconhecer a República Popular da China, proclamada em 1949. Apesar das diferenças ideológicas e das disputas fronteiriças, a aproximação

1. A inserção da China e da Índia no moderno sistema mundial foi parte de um processo concomitante, de um lado, de emergência do poder ocidental e, de outro, de desarticulação da economia asiática. Contudo, a integração subordinada de ambos os países guardou especificidades, pois, enquanto na China foi conveniente a preservação da unidade política, na Índia, a estratégia britânica deu-se por meio do desmoronamento da autoridade imperial em 1740 e da formalização da dominação em 1858 (ARRIGHI; SILVER, 2001, p. 227-235). Na China, as Guerras do Ópio (1839-1842 e 1856-1860) abriram um ciclo de desestabilização, crises e revoltas até a Revolução Chinesa (1949), dando sentido à expressão “século de humilhações”. Na Índia, da mesma forma, a Revolta dos Cipaios (1857-1858) implicou a consolidação do processo de colonização, uma vez que a Companhia Inglesa das Índias Orientais transferiu o poder para a administração direta do governo inglês. De qualquer forma, as duas grandes civilizações tiveram uma inserção internacional subordinada em meados do século XIX e encerraram este ciclo em meados do século XX. No caso da China, apesar da soberania formal, o país enfrentou um século de desorganização econômica, desestruturação social e desestabilização política, culminando em perdas territoriais expressivas. No caso da Índia, com a soberania completamente desfeita, os britânicos controlaram todos os canais políticos e a produção da riqueza. Cabe ilustrar que o governo da Grã-Bretanha, na Índia, destruiu a expressiva indústria têxtil e a converteu em mercado de cerca de 45% da produção britânica e, na China, controlou diretamente alfândegas por 45 anos, além de domínios territoriais formais, como Hong Kong (CHANG, 2004). Ou seja, coerção e tratados desiguais conformaram a ascensão britânica e o conseqüente declínio sino-indiano.

2. O conflito interestatal criou 15 milhões de refugiados, ao cruzar as novas fronteiras com o Paquistão, gerando mais de 2 milhões de mortos na subsequente guerra civil e trazendo seus efeitos diplomáticos até a atualidade (HOBSBAWM, 1994).

bilateral resultou na declaração conjunta sobre os Cinco Princípios da Coexistência Pacífica, em 1954, pela iniciativa de Zhou Enlai³ e Jawaharlal Nehru.⁴ Estes princípios estavam assentados nos seguintes pontos: *i*) respeito à soberania; *ii*) não agressão; *iii*) não ingerência em assuntos internos; *iv*) igualdade e benefício mútuos; *v*) e coexistência pacífica (PINTO, 2000).

Essa aproximação sino-indiana deu-se em um período marcado pelo início de um processo de multilateralização das relações internacionais. A bipolarização formal, entre Estados Unidos e União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), coincidia com a multilateralização dos emergentes, manifesta na projeção do Terceiro Mundo no cenário internacional, na consolidação do campo socialista, na obtenção de um relativo equilíbrio nuclear americano-soviético e na recuperação econômica da Europa ocidental e do Japão (VIZENTINI, 2004). A Conferência de Bandung, na Indonésia, em 1955, foi a base para a criação do Movimento dos Países Não Alinhados (MNA) (I Conferência em Belgrado – 1961),⁵ a partir das lideranças iugoslavas, egípcias, indonésias e indiana. Assim, a diplomacia da Índia se tornaria líder do MNA, mas seria protagonista também da Comissão das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (United Nations Conference of Trade and Development – Unctad) e do foro de Unidade Afro-Asiática na Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas (ONU) e do G-77 (NARLIKAR, 2009). Nesse ínterim, a China também ampliou seus espaços de atuação por meio da forte aproximação com o sistema soviético que significou o avanço das cooperações nas esferas econômicas e políticas, como na assinatura de acordos de transferência de tecnologia e de apoio ao desenvolvimento industrial chinês (LEÃO, 2010).

De todo modo, as relações sino-indianas se deterioraram a partir da repressão chinesa à revolta no Tibet, em 1959, do consequente asilo político dado ao Dalai Lama pelo governo da Índia e do não reconhecimento chinês da linha Mac Mahon estabelecida pelos britânicos em 1914 para delimitar a fronteira. As tensões bilaterais tiveram como estopim a guerra de fronteira de 1962, vencida com folga pelo exército chinês, apesar dos soviéticos terem fornecido auxílio militar à Índia (KENNEDY, 1989). O contexto regional tornou-se mais agudo uma vez que as relações sino-soviéticas também se deterioraram nos anos 1960, o que ocasionou a guerra entre os dois países na faixa da Sibéria, em 1969, e a militarização da fronteira com a China ao longo de toda a extensão de 6.400 quilômetros, com mais de 40 divisões soviéticas (KISSINGER, 1997).

3. Zhou Enlai foi primeiro-ministro da China (1949-1976) e vice-presidente do PCC (1956-1969 e 1971-1976).

4. Jawarlal Nehru foi primeiro-ministro da Índia entre 1947 e 1964.

5. Os princípios centrais do MNA – que tinham como líderes Tito (Iugoslávia), Nasser (Egito), Sukharno (Indonésia) e Nerhu (Índia) – eram o neutralismo, a defesa da descolonização e a ênfase na soberania nacional.

No caso da China, os conflitos regionais e a marginalização do sistema capitalista aprofundaram o isolamento internacional e influenciaram a radicalização da Revolução Cultural (1966-1976). Isso se refletiu também na esfera econômica, uma vez que já na década de 1960 a China se encontrou em situação de grande restrição externa chinesa, em função da deterioração dos acordos estabelecidos com países estrangeiros, notadamente com a URSS, e da incapacidade de resposta do seu setor exportador.⁶ No caso da Índia, o resultado principal foi a aproximação com a URSS e conversão a uma política externa mais pragmática e realista. Assim, a década de 1960, representou uma crescente assertividade e pragmatismo da diplomacia indiana decorrente da busca pela estabilização regional e dos conflitos que teve de enfrentar.⁷ Do ponto de vista econômico, a aproximação com a URSS motivou a adoção de programas econômicos bastante similares a aqueles praticados pelos soviéticos. No entanto, apesar do apoio existente no campo internacional – pela URSS –, as políticas demasiadamente voltadas para dentro e não expostas à concorrência externa limitaram seus avanços.⁸

Após a morte de Nerhu em 1964, o governo de Indira Gandhi (1966-1977) fortaleceu as políticas de defesa, recusou o apoio aos Estados Unidos na Guerra do Vietnã, desenvolveu o programa nuclear que levou aos testes de 1974 – uma década após a China – e assinou o Tratado de Paz, Amizade e Cooperação com a URSS em 1971 (GUIMARÃES, 2010), fragilizando o discurso do pacifismo e do neutralismo da Índia (PIMENTEL, 2007). Na verdade, configurou-se,

6. Após se envolverem em conflitos na esfera militar com a URSS – principal fornecedora de crédito e recursos materiais para a China – os chineses perderam os subsídios financeiros e apoios técnicos e tecnológicos fornecidos pelos soviéticos. Este fato somado à dificuldade de obter créditos dos mercados capitalistas impediu que a China continuasse importando máquinas e equipamentos, bem como absorvendo tecnologias estrangeiras fundamentais para o progresso técnico de sua indústria (LEÃO, 2010). Esse cenário foi agravado, “em primeiro lugar, pelo baixo nível das exportações da China, que era explicada pelo pequeno número de mercados abertos para os seus produtos e pela base exportadora muito pouco diversificada e em segundo lugar, pela necessidade crescente de importações de produtos primários, principalmente depois dos insucessos da política agrícola implementada entre o final dos anos 1950 e o começo dos 1960. (...) Embora o país ainda contasse com alguns recursos oriundos de Hong Kong, esses eram insuficientes tanto para execução dos programas industriais, como para alimentar sua população” (LEÃO, 2010, p. 46-47).

7. São os casos da reanexão de Goa portuguesa (1961); da derrota para a China na guerra de fronteira (1962); das guerras com o Paquistão (1965 e 1971), incluindo esta última que culminou na independência de Bangladesh; do fortalecimento da presença no Sikkim (1975), com o fim do protetorado britânico; e do envio de tropas para controlar a guerra civil no Sri Lanka no fim dos anos 1980 (OLIVEIRA, 2009). Estes constrangimentos explicaram, em parte, a racionalidade da histórica intransigência da Índia nas negociações internacionais e a busca pelo fortalecimento dos meios de defesa nacional (NARLIKAR, 2009).

8. “(...) o modelo [econômico indiano] foi fortemente influenciado, por sua vez, pela experiência inicial de desenvolvimento socialista da União Soviética, na qual também se priorizava a constituição de um ‘departamento’ autônomo de bens de produção. Daí por que a ênfase da política industrial indiana (...) passou a ser a criação e o desenvolvimento de um setor de bens de capital a partir de meados da década de 1950. Para viabilizar a consecução desse objetivo precípuo, a política industrial passou a contar com dois mecanismos básicos, que só viriam a ser definitivamente extintos com as reformas econômicas de 1991: o sistema de licenciamento industrial e o sistema de licenciamento de importações. Ambos consistiam, na prática, em impor restrições à criação de capacidade produtiva (caso do licenciamento industrial) e à concorrência externa (caso do licenciamento de importações)” (NASSIF, 2006, p. 20-21). Apesar dos avanços observados em certos segmentos da indústria, “(...) diante da quase total ausência de competição doméstica e internacional proporcionada por décadas de regime de licenciamento industrial e de importações, a economia indiana operava sob condições praticamente autárquicas. O grau de ineficiência econômica podia ser sinalizado pelo baixíssimo coeficiente de importações, mas comprovado principalmente pelo viés antiexportador” (NASSIF, 2006, p. 24).

progressivamente, o que chamamos de diplomacia cruzada, já que se formaram alinhamentos visando equilibrar a correlação de forças em âmbito regional e internacional (PAUTASSO, 2006). Ou seja, a URSS aproximou-se da Índia, enquanto a China buscava escapar ao isolamento internacional por meio de uma aproximação inesperada com os Estados Unidos e do apoio ao Paquistão.

Se, no plano externo, a aproximação da China com os Estados Unidos visava escapar ao isolamento, no plano interno, era a expressão de disputas no seio do PCC, manifesta na derrota da Gangue dos Quatro,⁹ no fim da Revolução Cultural (1966-1976) e na consolidação da liderança de Deng Xiaoping – que liderava o grupo opositor à Revolução Cultural (MARTI, 2007). A política de reformas iniciada em 1978 representou uma correção de rumos e a consolidação de um novo ciclo de desenvolvimento que se estende até a atualidade. A diplomacia chinesa aproveitou-se do dinamismo regional e da aproximação com os Estados Unidos para reintegrar-se ao sistema mundial. Em vez da adoção de políticas liberalizantes, tão em voga a partir dos anos 1980, o governo chinês foi cauteloso, mantendo os instrumentos de planejamento e estabelecendo experiências graduais de abertura.¹⁰ Desse modo, o Estado chinês conseguiu colocar em marcha um processo de abertura, cuja atuação do capital estrangeiro foi limitada a setores considerados prioritários a fim de atrair recursos (financeiros e tecnológicos) para fortalecer sua industrialização e, ao mesmo tempo, estimular o desenvolvimento de suas empresas estatais. Ademais, o contexto de aproximação com os Estados Unidos significou a abertura do mercado norte-americano para as exportações chinesas, bem como a concessão de benefícios para ampliação do comércio sino-americano, fatores fundamentais para a superação da restrição externa chinesa no pós-1980.¹¹

Já a Índia, além dos conflitos com a China e o Paquistão, estava envolvida em disputas territoriais com Bangladesh, em 1979, pelo controle de uma ilha no Golfo de Bengala. Associados a estes conflitos regionais, a Índia enfrentou sérios problemas domésticos decorrentes dos choques petrolíferos (1973 e 1979) que golpearam a economia indiana em razão da dependência das importações dos recursos energéticos fósseis. As exportações não estavam gerando divisas para compensar as importações de petróleo e alimentos para uma população que crescia cerca de 15 milhões de habitantes por ano. As resistências às campanhas de este-

9. "A Gangue dos Quatro foi um grupo político com origem em Xangai liderada pela esposa de Mao, Jiang Qing, que formulou as bases da Revolução Cultural ao lado de Mao e Lin Biao [– principal articulador político do período]. Além dela, faziam parte Zhang Chunqiao, Yao Wenyuan e Wang Hongwen" (LEÃO, 2010, p. 28).

10. Sobre esse ponto, ver Nolan (2004). Além disso, a comparação entre a trajetória soviético-russa e a chinesa ilustra a diferença de enfoque e ritmo das reformas. Ver Medeiros (2008).

11. "O comércio bilateral entre os dois países deu um salto no biênio 1978-1980, tomando os Estados Unidos um dos parceiros da China naquele momento. (...) [Exemplo disso foi que nesse triênio], as exportações da China para os Estados Unidos se expandiram de US\$ 366 milhões para US\$ 1,1 bilhão" (LEÃO, 2010, p. 48). Ver Leão (2010) e Acioly (2005).

rilização orientadas pelo Banco Mundial fizeram o governo de Indira Gandhi decretar estado de emergência em 1975 e estabelecer censura à imprensa. No mesmo contexto, a intervenção da URSS no Afeganistão aumentou o apoio fornecido ao Paquistão tanto por parte do governo da China quanto por parte do governo dos Estados Unidos. De qualquer forma, cabe destacar que tanto a política externa da China como a da Índia foram condicionadas pela inserção e pelo posicionamento internacional do vizinho.

Após esse ciclo de conflitos e disputas diplomáticas, os anos 1980 e 1990 marcaram uma relativa distensão nas relações bilaterais sino-indianas. O governo soviético de Mikhail Gorbachev (1985-1991) buscou uma aproximação com a China e incitou Rajiv Gandhi a buscar o mesmo caminho em 1988, em visita a Pequim (OLIVEIRA, 2009). A retomada dessas relações bilaterais refletiu o esgotamento da Guerra Fria, no plano internacional, e a reorientação das prioridades destes Estados, nos planos doméstico e regional. De um lado, a China acelerou a arrancada industrial buscando aprofundar a interdependência econômica com os Estados Unidos e fortalecer a inserção regional, ao mesmo tempo que se movimentava para universalizar a inserção internacional, sobretudo após os constrangimentos advindos da repressão na Praça da Paz Celestial (1989) e dos efeitos do fim do campo socialista-soviético. De outro, a Índia encontrava-se em cenário ainda mais complexo: o repentino desaparecimento da URSS, que era o tradicional aliado político, o fornecedor de equipamentos militares e o importante parceiro comercial; o relacionamento frágil com os Estados Unidos, que se afirmavam como superpotência; o alto nível de percepção de ameaça com relação aos vizinhos (China e Paquistão); e um conjunto de problemas domésticos, que iam da demografia ao estrangulamento da estrutura econômica.

3 A ASCENSÃO CHINESA E AS RELAÇÕES COM A ÍNDIA: IMPACTOS POLÍTICOS E ECONÔMICOS

O distencionamento na última década da Guerra Fria (1980) conduziu à normalização no relacionamento diplomático sino-indiano. Com o fim da URSS, os alinhamentos diplomáticos e os padrões de amizade/inimizade foram completamente alterados, já que eram profundamente condicionados pelo conflito sino-soviético. Dessa forma, a sensível melhora no relacionamento sino-indiano entre 1980 e 1990 coincidiu com a transição sistêmica e o reordenamento do poder mundial, a superação dos padrões de inimizade forjados na Guerra Fria, e os objetivos de projeção regional e/ou internacional de China e Índia. Com isso, a aproximação bilateral intensificou visitas entre governantes e militares; a expansão da cooperação no comércio de bens e serviços e, mais recentemente, nos investimentos produtivos; a recuperação das negociações sobre as disputas fronteiriças; e o envolvimento em processos e negociações multilaterais.

Nesse sentido, a “onda chinesa” de desenvolvimento desencadeada pelas reformas conduzidas por Deng Xiaoping (1978) pode ser sistematizada em dois planos. No plano internacional, foi uma resposta ativa ao período depressivo da economia mundial pós-1973 e ao ciclo de globalização que se seguiu, a partir de uma bem formulada reaproximação com os Estados Unidos. No plano interno, foi uma resposta ao isolamento diplomático decorrente da ruptura sino-soviética e aos percalços internos produzidos pela Revolução Cultural. Em função da conjuntura adversa, a China desencadearia uma flexão política nos assuntos domésticos e diplomáticos ao realizar “uma espécie de gigantesca e prolongada Nova Política Econômica (NEP)”, que recolocou na modernização econômica, e não na luta de classes, o núcleo da superação do atraso e do isolamento diplomático chinês (LOSURDO, 2004, p. 67).

A legitimação do regime político centralizado no PCC passaria pela rápida modernização de várias esferas econômicas (agricultura, indústria, sistema tecnológico e militar).¹² Esses programas de modernização, embora sujeitos à abertura para o setor privado e para receber apoio do capital estrangeiro, foram fortemente coordenados pelo Estado – principalmente na definição dos objetivos de longo prazo e no direcionamento dos investimentos públicos e do crédito bancário –, de modo a permitir um desenvolvimento da economia sem interferir na estabilidade política e social. Por isso, como bem definiu Medeiros (1999, p. 397), “a subordinação das metas econômicas aos objetivos políticos é importante no caso da China”. Em outras palavras, as reformas e a abertura da China foram enquadradas aos desígnios do desenvolvimento nacional, como bem ilustra a internalização de tecnologia, o controle sobre o sistema financeiro, a regulação do investimento direto estrangeiro (IDE), a política comercial assertiva, entre outras (LEÃO, 2010). Como bem destacado (MEDEIROS, 1997), estes países refletem formas diferenciadas de inserção e integração à economia mundial, sobretudo em comparação com o padrão adotado pela América Latina durante os anos 1990, com as reformas liberalizantes.

Além do desenvolvimento econômico, os objetivos centrais estabelecidos pela diplomacia e pelo governo chinês no longo prazo têm sido a integridade territorial e a ampliação do *status* internacional do país. Para tanto, as ações prioritárias da política externa chinesa têm oscilado entre os grandes poderes (União Europeia, Estados Unidos, Rússia e Japão) ou o entorno regional (Ásia do Sul, do Leste e Central). Partindo dessa lógica, para a China a Índia foi enquadrada como importante ator regional e não como concorrente, apesar de ser vista como fundamental à estabilização das fronteiras do sul;

12. Esses quatro setores foram definidos como prioritários, naquelas reformas econômicas lançadas por Deng Xiaoping no fim dos anos 1970. Não por acaso, essas reformas foram cunhadas como Quatro Modernizações.

à expansão das oportunidades econômicas (comércio e investimentos); e à dissuasão de um eventual alinhamento indo-americano voltada à contenção da ascensão chinesa (MEDEIROS, 2009).

No caso da Índia, a inserção internacional e o desenvolvimento responderam às mudanças internacionais decorrentes do fim da Guerra Fria e da desintegração da URSS; das dificuldades domésticas associadas ao baixo nível de crescimento, à explosão populacional, à crescente dependência energética, entre outros; ao êxito do modelo de desenvolvimento dos países da Ásia do Leste, com destaque para a China. Além disso, fatores conjunturais como a Guerra do Golfo recrudesceram a crise, já que forçou a repatriação de milhares de trabalhadores indianos e interrompeu as remessas de dinheiro para a Índia, ampliando o déficit no balanço de pagamentos em uma economia que apresentava crescimento volátil e inflação (GUIMARÃES, 2010). Com efeito, o governo indiano foi condicionado a desencadear as reformas no início dos anos 1990.

As reformas econômicas do governo de Narashimha Rao no início dos anos 1990 basearam-se na flexibilização do modelo de planejamento inspirado na URSS, bem como na execução de uma abertura extremamente pragmática, e não na adoção da agenda neoliberal. Em outras palavras, o Estado indiano conduziu as reformas, simplificando a regulamentação do setor industrial, facilitando os IDEs e reduzindo as tarifas de importação (GUIMARÃES, 2010), sem, contudo, abrir mão de um projeto de desenvolvimento nacional. Assim, apesar de iniciar um processo de abertura ao capital estrangeiro e de maior exposição da estrutura nacional à concorrência, o que motivou um afrouxamento daquela política de licenciamento industrial e às importações a fim de atrair novos investimentos privados e do exterior, “o país não abandonou as empresas estatais. Cerca de 80% das operações bancárias ainda permaneceram em bancos estatais. E o país caracterizou-se, desde os anos 80, pelos usos intensivos de déficits fiscais como mecanismo de dinamização da economia” (OLIVEIRA, 2006, p. 53). Ademais, a Índia manteve o controle das contas externas de capital, administrando as operações cambiais – o que permitiu a estabilidade da taxa de câmbio –, bem como realizou uma liberalização gradual do protecionismo tarifário de modo a subsidiar a modernização de setores considerados prioritários.¹³

De qualquer forma, as reformas econômicas têm sido preservadas ainda que as mudanças no quadro político indiano a partir da vitória do partido representante dos nacionalistas hindus, em 1998, o Bharatya Janata Party (BJP). Ou seja, a despeito de um novo cenário político – no qual o Partido do Congresso passou a não dominar sozinho a cena política, como ocorreu entre 1947 e 1998 – que ocasionou governos com frágeis coalizões, o desenvolvimento indiano tem mantido uma trajetória razoavelmente estável (PIMENTEL, 2007).

13. Para uma análise das reformas econômicas indianas, ver Nassif (2006).

No campo da política externa, o governo da Índia definiu quatro frentes geoestratégicas, sendo que uma delas refere-se às relações sino-indianas: *i*) resolução dos problemas regionais principalmente com países rivais (Paquistão), instáveis (Nepal) e/ou frágeis (Bangladesh); *ii*) ampliação do seu raio de ação estratégica para além do Oceano Índico, com destaque para a África e o Sudeste da Ásia; *iii*) fortalecimento das relações com a China para resolver os contenciosos e obter vantagens da cooperação econômico-comercial; e *iv*) construção de uma parceria com os Estados Unidos para lograr maior projeção internacional (LAVOY, 2007 *apud* OLIVEIRA, 2008). Dentro destas frentes geoestratégicas, outros objetivos subjacentes foram traçados: fortalecer a segurança energética, diante da crescente demanda por petróleo; impulsionar o desenvolvimento e a integração do país à economia mundial, crucial para manter a estabilidade e superar o atraso; e universalizar a política externa ampliando a presença internacional em outras regiões e/ou em fóruns multilaterais, como bem ilustra o Fórum IBAS (Índia/Brasil/África do Sul).

Foi nesse contexto de mudanças políticas e econômicas dos dois países – que motivaram um avanço de suas estruturas econômicas e maior capacidade de intervenção da região –, bem como de transformações no sistema internacional – principalmente no papel desempenhado pelos Estados Unidos na Ásia –, que as relações sino-indianas foram redefinidas.

3.1 Os impactos políticos

A trajetória de desenvolvimento e a inserção internacional de China e Índia têm sido condicionadas reciprocamente. Isto é, políticas sino-indianas de grande relevância, tais como questão militar-nuclear, comércio internacional/bilateral, alinhamentos diplomáticos e ambições políticas, foram definidas levando-se em consideração também a atuação do vizinho. Ademais, dadas as evidentes e importantes conexões explicativas ligando China e Índia, a análise das relações bilaterais precisou ser enquadrada no contexto internacional para fornecer elementos para o entendimento das percepções sino-indianas, bem como para a dinâmica de reorganização do sistema.

O projeto nuclear da Índia, por exemplo, esteve diretamente ligado às relações com a China. Dessa perspectiva, chamou atenção a relevância dos imperativos de segurança regionais e a ambição indiana por adquirir o *status* de grande potência – e o entendimento de que a nuclearização contribuiria para tal objetivo. Os testes nucleares de 1998, conhecidos como Pokhran II, representaram a realização destes objetivos do governo da Índia e explicaram a resistência à oposição internacional, assim como às sanções decorrentes da Resolução nº 1.172 da ONU. Com efeito, a opção da Índia refletiu um crescente realismo combinado com a ambição de não ser

coadjuvante na política internacional, desde sua liderança no MNA até sua histórica rejeição em assinar o assimétrico Tratado de Não Proliferação de Armas Nucleares (TNP).¹⁴

Entretanto, ao mesmo tempo que reagiu às sanções e aos constrangimentos, a política externa indiana realizou esforços para ser aceita na comunidade internacional como potência nuclear. Com isso, o primeiro-ministro indiano buscou o reconhecimento dos Estados Unidos, de modo que justificou a nuclearização ao governo de Bill Clinton como uma resposta à “ameaça chinesa”. Esse fato somado aos atentados de 11 de Setembro e à “guerra contra o terrorismo” permitiram à diplomacia indiana fortalecer as relações com os Estados Unidos e ganhar respaldo não apenas para reprimir os grupos extremistas islâmicos, como também para aumentar sua capacidade de intervenção política na Ásia. Para os Estados Unidos, ficou claro, a partir de 2001, que a Índia seria um país capaz de equilibrar o desafio representado pela ascensão da China no continente asiático. Segundo influente formulador da política externa dos Estados Unidos, Henry Kissinger, a questão central não era a nuclearização em si de algum país, mas se este país representava uma ameaça ou não aos interesses dos Estados Unidos; para ele, Índia e Paquistão eram funcionais aos interesses norte-americanos, diferente do Iraque ou da Coreia do Norte (KISSINGER, 1998).

Além disso, mesmo não fazendo parte do TNP, a diplomacia da Índia mostrou-se disposta a celebrar acordos de não uso em primeira instância (*no first use*) e de manter o arsenal no nível mínimo para garantir capacidade de dissuasão. Do lado dos Estados Unidos, parecia claro que, como a Índia não retrocederia em sua opção nuclear mesmo diante da oposição internacional, caberia ao país explorar as vantagens diplomáticas (ALMEIDA FILHO, 2009). Assim, a nuclearização indiana não apenas não isolou o país, como conduziu a uma série de acordos de natureza estratégica com os Estados Unidos, como o Grupo de Cooperação de Alta Tecnologia (2002), a Declaração para Comércio de Alta Tecnologia (2003) e, por fim, o importante Acordo de Defesa (2005). Nestes acordos, os Estados Unidos se comprometeram em transferir tecnologias de uso dual, cooperar na produção de mísseis defensivos, entre outros itens estratégicos (GUIMARÃES, 2010; OLIVEIRA, 2008).

Se, para a Índia, as diretrizes de política externa obedeceram aos movimentos políticos e à ascensão chinesa, a estratégia da China também esteve alicerçada às mudanças no contexto regional, principalmente com seus vizinhos, como a Índia, e à atuação norte-americana na região. As inovações militares apresentadas

14. Após décadas do seu surgimento em 1968, o TNP cristalizou o poder nas potências centrais ao não produzir o desarmamento; consentiu com os países que não ratificaram o acordo, como Israel e Paquistão, aliados norte-americanos; e não produziu compensações significativas aos países que aceitaram o desarmamento, como o Brasil. Com o Protocolo Adicional ao TNP, ampliam-se as restrições aos países que estão fora do “clube” de potências nucleares.

pelos Estados Unidos – desde a Guerra do Golfo em 1991 –, em um ambiente de aproximação desse país com a Índia, também explicaram a prioridade atribuída pela China ao setor militar, bem como a estratégia chinesa de ampliar sua influência militar e econômica na região.¹⁵ No início dos anos 1990, o crescimento dos investimentos para modernizar o setor militar chinês – particularmente na Marinha e Aeronáutica – foi uma resposta às incertezas políticas que emergiram com a dissolução da URSS – por exemplo, a possibilidade de aumento de conflitos territoriais e disputas por recursos nas fronteiras com países, como Filipinas, Malásia, Brunei e Índia (SHAMBAUGH, 1994; LEÃO, 2010).¹⁶

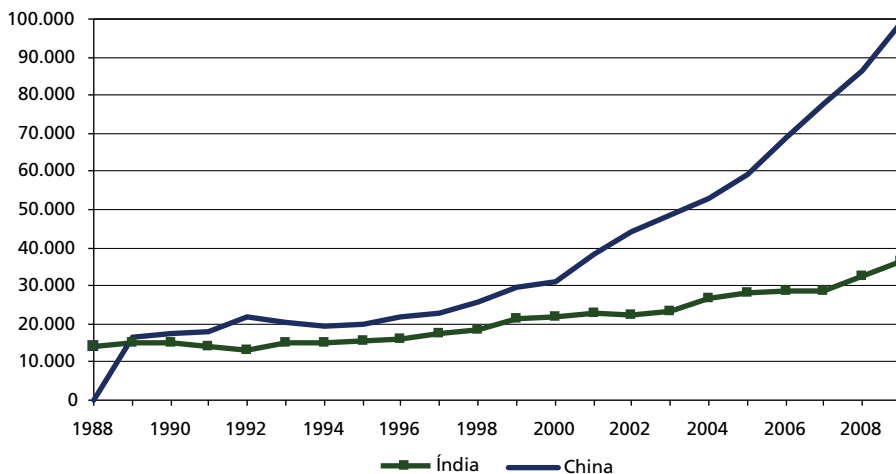
Apesar dessas tensões, no período recente foram observados avanços nas disputas fronteiriças entre China e Índia. A normalização tem passado pelo reconhecimento chinês da soberania indiana sobre o Sikkim, enquanto pela Índia tem significado o reconhecimento da soberania chinesa sobre o Tibet. A sinalização da busca por maior estabilidade e segurança foi a abertura, em julho de 2006, da rota Nathu La, antiga rota comercial que atravessa a Cordilheira do Himalaia e que estava fechada desde a guerra sino-indiana de 1962. Isso, por sua vez, não significou uma desaceleração dos gastos militares dos dois países e, muito menos, que os interesses de maior capacidade de intervenção da região tivessem sido eliminados.

Justamente em virtude disso, a questão nuclear foi parte de um processo mais complexo ligado à capacidade dissuasória e de projeção de força desses países. Em ambos os casos, além da competição regional e das ambições internacionais, houve tanto um imperativo de segurança regional como desafios associados à integridade territorial. Os dados mostram que não têm ocorrido grandes oscilações no percentual do produto interno bruto (PIB) dedicado ao setor militar desde o fim da Guerra Fria. Na China, estes gastos estão por volta de 2% do PIB, enquanto na Índia chega a 3%. Todavia, a rápida progressão econômica destes países fez que o montante dedicado ao setor crescesse substancialmente. Entre 1997 e 2009, o investimento da China no setor saltou de US\$ 22,6 bilhões para US\$ 98,8 bilhões; já na Índia, passou de US\$ 17,4 bilhões para US\$ 36,6 bilhões (gráfico 1).

15. Nesse sentido, a China estabeleceu uma cooperação de segurança regional com a Ásia Central e Rússia – denominado de “Organização de Cooperação de Xangai”. Para uma discussão, ver capítulo 7 neste volume.

16. Especificamente sobre as relações sino-indianas essa questão territorial tem assumido importância crescente. O progresso dos encaminhamentos diplomáticos tem envolvido as questões de fronteira desde 1993, quando foi firmado o Acordo sobre a Manutenção da Paz e da Tranquilidade na Atual Linha de Controle, visando à redução das tropas e à promoção de encontros regulares entre comandos militares nas fronteiras.

GRÁFICO 1
Evolução dos gastos militares da China e da Índia
(Em US\$)



Fonte: Stockholm International Peace Research Institute (Sipri).
Elaboração do autor.

No entanto, a questão político-territorial central não se remeteu às fronteiras, mas sim aos problemas ligados ao Paquistão, uma espécie de “fiel da balança” nas relações de poder regionais e nos alinhamentos internacionais (PAUTASSO, 2006). Na ótica dos Estados Unidos, o Paquistão foi crucial para a estabilização da Ásia Central/Afganistão e para preservar suas posições nesta região geoestratégica; para a China, o país tem sido funcional no condicionamento da aproximação indo-americana, no acesso ao mar da Arábia (porto de Gwadar) sem passar por Malaca e na estabilização do oeste chinês islâmico (Xinjiang); e para a Índia, os paquistaneses têm desempenhado um papel central à unidade político-territorial e à segurança nacional e regional.

3.2 Os impactos econômicos

Além das questões políticas, o avanço das relações econômicas sino-indianas tem mostrado grande relevância. Em primeiro lugar, porque o dinamismo das economias asiáticas foi resultado, entre outros fatores, da formação de uma rede produtiva e financeira da região. Isto é, o desenvolvimento dos países asiáticos não pôde ser entendido isoladamente, mas em um contexto de articulação com outras nações do continente. Em segundo, pois, ao lado do próprio dinamismo regional que foi impulsionado pela formação de uma rede de comércio e investimentos produtivos, o protagonismo chinês nessa rede também tem motivado – e, em muitos casos, subordinado – a aproximação de economias da Ásia, como a

Índia, com a China. Dessa perspectiva, a integração e o regionalismo asiático têm se ampliado e, cada vez mais, sofrido o efeito da ascensão chinesa. Em razão disso, antes de discutir os efeitos dessa ascensão para as relações econômicas sino-indianas, vale analisar o processo de integração asiática – iniciado nos anos 1980 –, que permitiu essa emergência da China à condição de potência regional.

Desde a segunda metade dos anos 1980, quando os Estados Unidos impuseram retaliações comerciais a Japão, Coreia do Sul, Taiwan e Hong Kong,¹⁷ estes países conduziram a formação de uma economia regional na Ásia ao impulsionar movimentos sequenciais de investimentos, combinando substituição de importações e promoção das exportações e redefinindo a divisão regional do trabalho ao deslocar e integrar cadeias produtivas até a crise asiática de 1997 (MEDEIROS, 1997). As empresas exportadoras desses países passaram a deslocar suas estruturas de produção para vizinhos próximos do continente com menor grau de desenvolvimento que possuíam grandes mercados consumidores e custos de produção mais baixos, tais como Malásia, Tailândia e China. Desse modo, as exportações de Japão, Coreia do Sul, Taiwan e Hong Kong para terceiros mercados foram sendo substituídas pelas exportações da China, Malásia, Tailândia e outros, isto é, a produção e a venda externa de bens realizadas pelo primeiro grupo de países foram sendo transferidas para o segundo grupo (LEÃO, 2010). Esse movimento continuou integrando outras nações do continente apoiado na ininterrupta expansão comercial chinesa e nas restrições comerciais que afetaram outros países – principalmente depois de 1995 quando houve um movimento de valorização cambial – Tailândia, Malásia, Filipinas e Indonésia – e avanço da abertura financeira seguida da crise asiática de 1998.

Após a crise asiática, a contínua expansão comercial e produtiva da China, em curso desde a década de 1990, impôs novas características estruturais da integração regional, uma vez que o país passou a exercer um poder gravitacional crescente a partir da formação de uma economia continental capaz de recriar um sistema regional sinocêntrico, deslocando assim a centralidade regional do Japão. Tal mudança de posição da China foi percebida por meio de inúmeros aspectos, entre eles, a importância econômica (maior exportador em 2009 e segundo maior PIB em 2010); o crescente poder financeiro (reservas de US\$ 2,5 trilhões); e a liderança na definição de acordos econômicos – observados na Associação de Nações do Sudeste Asiático (Asean+3) e nos acordos bilaterais de *swaps* de moedas.

17. Tanto no caso da Coreia do Sul, como de Hong Kong e Taiwan, desde o fim dos anos 1980, as pressões norte-americanas se encaminharam para valorizar as moedas desses países e eliminar concessões comerciais cedidas anteriormente. No caso do Japão, essas pressões se materializaram nos Acordos de Plaza (1985) – que impôs uma grande valorização ao iene – e do Louvre (1987) – que estabeleceu cotas às exportações nipônicas. Para uma discussão, ver capítulo 3 neste volume.

A centralidade chinesa materializou-se ao longo da década de 2000 por meio do papel de “duplo polo”¹⁸ na Ásia exercido pelo país. Por um lado, afirmou-se como produtor mundial de produtos da tecnologia da informação e bens de consumo industriais – aparecendo como o principal produtor de manufaturas intensivas em mão de obra e tecnologia, ao mesmo tempo –, transformando-se em um exportador líquido para os Estados Unidos. Por outro lado, configurou-se como grande mercado para a produção mundial de máquinas e equipamentos e, sobretudo, de matérias-primas (petróleo, minerais, produtos agrícolas etc.), transformando-se em um importador líquido para a Ásia (MEDEIROS, 2006).

Nesse sentido, a ampliação recente das relações econômicas entre China e Índia se estabeleceu a partir dessa ascensão chinesa e caracterizou-se por dois elementos principais, a saber. Em primeiro lugar, a China tem ocupado espaços econômicos crescentes no sul da Ásia, gerando uma forte pressão competitiva com as exportações indianas destinadas a essa região, uma vez que esse espaço tradicionalmente era uma área de influência econômica da indústria da Índia. Segundo Holslag (2009, p. 45), essa questão econômica tornou-se ponto de ocupação pelo lado indiano, pois

(...) a partir dos anos 2000, grande parte das confederações econômicas e dos líderes comerciais indianos se mostrou apreensiva com o crescimento das importações de produtos baratos chineses e da forte concorrência imposta por esse último país em mercados vizinhos, tais como Sri Lanka, Bangladesh, Nepal e Mianmar.

Em segundo lugar,

O crescimento da renda e as exigências de melhora e avanço da infraestrutura urbana, num cenário de relativa escassez de recursos minerais, fizeram com que a China aumentasse num ritmo muito acelerado suas importações de commodities. Nesse cenário, a Índia se favoreceu do aumento da demanda chinesa por minério de ferro, que são essenciais para ampliação da sua indústria pesada, como metalurgia, siderurgia e outras, aumentando o volume de exportações desses bens num espaço de tempo. Ademais, o crescimento da indústria de microeletrônica na China – tanto para exportações, como para atender o consumo interno – abriu a possibilidade de a Índia ingressar no mercado chinês por meio de seu dinâmico segmento de serviços em [TI] (LEÃO, 2011).

Para Holslag (2009), a partir de 2002, as empresas indianas que conseguiram ampliar sua participação no mercado chinês – estabelecendo suas marcas – foram aquelas ligadas aos setores de serviços de informação e de *softwares*, tais como a Wipro e a Infosys.

18. Segundo Medeiros (2006, p. 387), o entendimento do papel de “duplo polo” da economia chinesa sobre a economia mundial só é possível a partir da compreensão da combinação de dois efeitos da economia da China: i) o efeito composição – grau de complementaridade e rivalidade das exportações chinesas – decorrente da pauta exportadora chinesa; ii) o efeito escala que se associa ao ritmo de crescimento do mercado chinês e seus impactos sobre a aceleração de suas importações. Este último efeito é um dos mais relevantes para explicar o aumento das exportações de matérias-primas e alimentos da África e América Latina para a China.

A exemplo da esfera política, a ascensão de China e Índia, bem como suas relações bilaterais, dependeram, sobremaneira, da reacomodação dos Estados Unidos na Ásia – e no mundo –, ou seja, do seu papel desempenhado como financiador e consumidor das indústrias dessa região.¹⁹ Entretanto, parece irrefreável que haja a recentralização do sistema produtivo na Ásia – em detrimento do Atlântico Norte – e que este assuma a forma de um sistema regional sinocêntrico. Desse modo, a despeito da importância dos Estados Unidos para a manutenção desse desenvolvimento da Ásia, a China tem emergido com uma capacidade cada vez maior de coordenar a economia asiática – principalmente na esfera produtiva.

Partindo dessa perspectiva, observou-se até o momento que a estrutura das relações econômicas bilaterais sino-indianas tem sido determinada pela lógica de expansão chinesa. Nessa lógica, a China tem demandado, via importações, um volume crescente de recursos naturais e ocupado espaço no mercado indiano e nos países próximos por meio de seus produtos baratos, tanto menos elaborados como mais sofisticados tecnologicamente. Isso pode ser observado no perfil das relações comerciais e de investimentos estabelecido entre as duas nações.

No plano comercial, a relação sino-indiana no século XXI foi caracterizada por quatro elementos centrais, a saber: *i*) elevado aumento da corrente de comércio (exportações + importações); *ii*) superávits comerciais chineses com a Índia, a partir de 2006; *iii*) expansão da participação de produtos de maior valor agregado das exportações chinesas para a Índia; e *iv*) aumento das exportações de produtos de baixo valor agregado da Índia para a China, especialmente minério de ferro. Essas mudanças se originaram do processo de ampliação da integração comercial na Ásia nos anos 2000, que conectaram novos fluxos centrados na impressionante ascensão da China na região. Ou seja, no plano econômico, tendo em vista principalmente os elementos *iii* e *iv*, o crescimento da renda, bem como a diversificação e expansão da estrutura produtiva, chinesa ditaram o padrão da relação econômica entre os dois países.

Enquanto entre 1962 – quando houve a guerra entre os dois países – e meados da década de 1990 as relações comerciais entre China e Índia eram insignificantes, no período subsequente observou-se um crescimento considerável. Se, em 1995, a corrente de comércio (som das exportações e importações) bilateral era de apenas US\$ 1 bilhão, no início do século XXI apresentou acelerada expansão, alcançando, em 2009, mesmo com a crise financeira global de 2008, cerca de US\$ 43 bilhões. A corrente de comércio entre China e Índia cresceu cerca de 37 vezes entre 1995 e 2009 (de US\$ 1,2 bilhão para US\$ 43,2 bilhões), valor este muito acima do crescimento da corrente de comércio mundial no mesmo período. Essa dinâmica foi fruto da expansão das exportações e

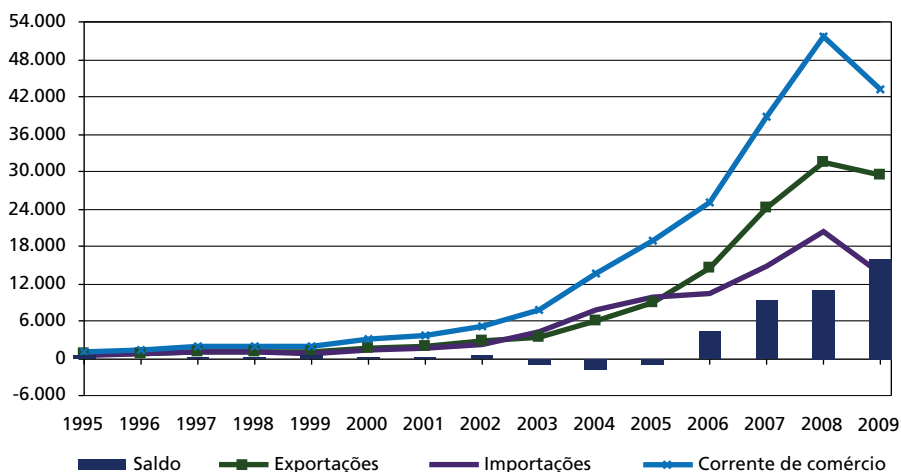
19. Para essa discussão, ver o capítulo 1 deste volume.

importações entre China e Índia, principalmente na década passada. No período 2000-2009, as exportações chinesas para a Índia cresceram cerca de 179% em média anual (de US\$ 1,6 bilhão para US\$ 29,6 bilhões) e as importações chinesas originadas elevaram-se em 89% em média anual (de US\$ 1,4 bilhão para US\$ 13,7 bilhões) (gráfico 2).

GRÁFICO 2

Exportações, importações, saldo e corrente de comércio da China para com a Índia – 1995-2009

(Em US\$ milhões)



Fonte: Unctad (2010).

Elaboração do autor.

Além da significativa elevação da corrente de comércio do eixo sino-indiano, outro fator característico dessa relação comercial foi o superávit comercial acumulado da China em relação à Índia. Conforme o gráfico 2, entre 2000 e 2009, a China apresentou superávit comercial com a Índia em sete anos, proporcionando um superávit da ordem de US\$ 37,5 bilhões, dos quais boa parte foi construída entre 2006 e 2009. Cabe ressaltar que neste período o superávit chinês acumulado foi de quase US\$ 40 bilhões. Portanto, o comércio bilateral tem sido favorável a China não somente em razão dos superávits acumulados, mas também em virtude do maior nível de agregação de valor dos produtos exportados da China para a Índia quando comparado às exportações indianas para a China.

O terceiro elemento que caracterizou a relação comercial do eixo sino-indiano foi o aumento da participação de produtos de maior valor agregado das exportações chinesas para a Índia. A evolução das exportações por intensidade tecnológica, entre 1995 e 2009, mostra uma elevação significativa das exportações industriais em valor (de US\$ 3 bilhões, no acumulado entre 1995 e 1999,

para US\$ 101,1 bilhões, no acumulado entre 2005 e 2009) e em participação (de 66,8% em 1995-1999 para 93,2% em 2005-2009). As exportações de produtos industriais de média intensidade tecnológica e intensivos em trabalho e recursos naturais foram as que mais cresceram em valor e participação. Ao passo que produtos não industriais (*commodities* primária) exportados tiveram uma forte redução na participação total (de 32,2%, em 1995-1999, para 6%, em 2005-2009), mesmo com o aumento em seu valor (de US\$ 1,5 bilhão no acumulado entre 1995 e 1999, para US\$ 6,5 bilhões, no acumulado entre 2005 e 2009) (tabela 1).

TABELA 1
Evolução das exportações chinesas para a Índia por intensidade tecnológica – 1995-2009
(Em US\$ correntes)

Intensidade	1995-1999		2000-2004		2005-2009	
	Valor	Participação (%)	Valor	Participação (%)	Valor	Participação (%)
Produtos industriais ¹	3,0	66,8	12,2	79,3	101,1	93,2
Alta intensidade tecnológica	1,2	27,4	3,9	25,5	21,4	19,7
Baixa intensidade tecnológica	0,3	6,2	0,7	4,6	10,9	10,1
Média intensidade tecnológica	1,0	22,2	3,0	19,8	36,2	33,4
Trabalho e recursos naturais	0,5	11,0	4,5	29,5	32,6	30,0
Não classificados	0,0	1,1	0,1	0,8	0,9	0,8
Produtos não industriais – <i>commodities</i> primárias	1,5	32,2	3,1	19,9	6,5	6,0
Total	4,6	100,0	15,4	100,0	108,5	100,0

Fonte: Unctad (2010).

Elaboração do autor.

Nota: ¹ Classificação extraída de Unctad (2003).

O aumento do conteúdo tecnológico das exportações chinesas para a Índia é evidenciado também na posição dos principais produtos exportados. Em 1995, os principais produtos de exportação concentravam-se em medicamentos e produtos farmacêuticos (8%, 1ª posição) e composto de nitrogênio (3%, 2ª posição fertilizantes). Em 2009, os três principais produtos exportados foram: artigos de vestuários (16,4%), caldeiras geradoras de vapor (4,5%) e máquinas automáticas para processamento de dados (4,1%).²⁰

Por fim, cabe destacar a redução na participação das importações chinesas de maior valor agregado oriundas da Índia. Entre 1995 e 2009, observou-se uma expansão significativa em valor das importações industriais chinesas oriundas da Índia (de US\$ 1,4 bilhão, no acumulado entre 1995 e 1999, para US\$ 15,6 bilhões, no acumulado entre 2005 e 2009) que não foi suficiente para

20. A tabela 1A (anexa) traz uma descrição completa dos cinco principais produtos exportados pela China para a Índia.

umentar a participação desse tipo de importações; pelo contrário, o que se verificou foi a redução da participação das importações industriais (de 36,3%, em 1995-1999, para 22,6%, em 2005-2009), em especial as importações industriais intensivas em trabalho e recursos naturais (de 22,9%, em 1995-1999, para 6,4%, em 2005-2009). A contrapartida disto foi que as importações de produtos não industriais (*commodities* primárias), no mesmo período, cresceram tanto em termos de valor (de US\$ 2,3 bilhões, no acumulado entre 1995 e 1999, para US\$ 52,4 bilhões, no acumulado entre 2005 e 2009) como em participação (de 61,5%, em 1990-1994, para 76%, em 2005-2009) (tabela 2).²¹

TABELA 2
Evolução das importações chinesas oriundas da Índia por intensidade tecnológica – 1995-2009
(Em US\$ correntes)

Intensidade	1995-1999		2000-2004		2005-2009	
	Valor	Participação (%)	Valor	Participação (%)	Valor	Participação (%)
Produtos industriais ¹	1,4	36,3	7,6	43,7	15,6	22,6
Alta intensidade tecnológica	0,2	4,7	1,5	8,7	3,8	5,5
Baixa intensidade tecnológica	0,1	3,7	2,1	11,9	2,4	3,5
Média intensidade tecnológica	0,2	5,3	1,9	10,8	5,0	7,3
Trabalho e recursos naturais	0,9	22,6	2,1	12,3	4,4	6,4
Não classificados	0,1	2,2	0,4	2,1	0,9	1,3
Produtos não industriais – <i>commodities</i> primárias	2,3	61,5	9,4	54,2	52,4	76,0
Total	3,8	100,0	17,4	100,0	68,9	100,0

Fonte: Unctad (2010).

Elaboração do autor.

Nota: ¹ Classificação extraída de Unctad (2003).

A redução na participação do conteúdo tecnológico das importações chinesas oriunda da Índia também é observada da posição dos principais produtos importados. Em 1995, os principais produtos importados concentravam-se em minério de ferro (21,6%, 1ª posição) e minérios e concentrados de metais básicos (16,7%, 2ª posição). Em 2009, os dois principais produtos importados foram: minério de ferro (55,7%) e pérolas e pedras preciosas (3,5%). Vale destacar o elevado crescimento da participação do minério de ferro entre 1995 e 2009, que significou também um impressionante aumento de mais de 88 vezes em termos de valor – saiu de US\$ 86 milhões para US\$ 7,6 bilhões.²²

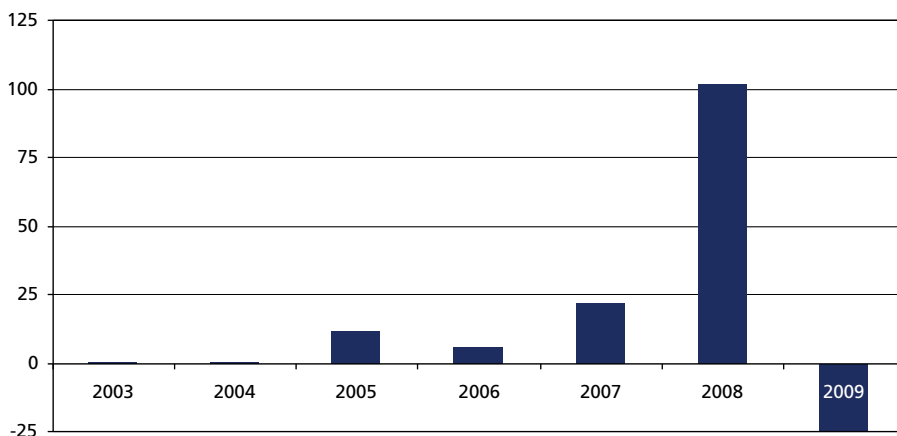
21. Apesar do rápido crescimento das importações chinesas em *commodities*, as exportações da China para a Índia de produtos industriais, principalmente os de média e alta tecnologia, fizeram que o resultado do saldo comercial bilateral fosse favorável à China. Ver gráfico 1A (anexo).

22. A tabela 2A (anexa) traz uma descrição completa dos cinco principais produtos importados pela China para a Índia.

Além do comércio, os investimentos entre Índia e China também têm se intensificado como consequência da política indiana chamada de “Olhe para o Leste” (Look East Policy). Isto é, a diplomacia indiana tem percebido o dinamismo da integração asiática como uma oportunidade crucial para a inserção do país na economia mundial. Por isso, para o governo indiano, a entrada de empresas chinesas poderia significar a possibilidade de o país ingressar no circuito asiático de comércio e investimentos. No caso da China, a internacionalização de suas empresas para o mercado indiano ganhou sentido, em primeiro lugar, por se tratar de um lugar politicamente estratégico – como observado na seção 3.1. Nesse sentido, por exemplo, para Babics (2009) o fato de quase 75% dos investimentos chineses na Índia terem sido realizados parcial ou integralmente por empresas estatais refletiu uma forma de o governo chinês controlar a ação das empresas do país no mercado indiano. Em segundo, esses investimentos buscam, por um lado, garantir o acesso a recursos naturais e, por outro, competir no mercado de bens mais intensivos em trabalho indiano. Em razão disso, os fluxos de IDE para a China tem se multiplicado.

Como sugere o gráfico 3, os fluxos de IDE da China para Índia começaram a crescer na segunda metade dos anos 2000, antes de presenciarem um *boom* em 2008. Entre 2003 e 2007, o volume de IDE chinês que era de apenas US\$ 150 mil alcançou, no último ano, US\$ 22 milhões. Todavia, no ano seguinte (2008), esse valor aumentou quase cinco vezes e o volume total de IDE foi da ordem de US\$ 101,9 milhões.

GRÁFICO 3
Fluxos de IDE chinês para a Índia – 2003-2009
(Em US\$ milhões)



Fonte: Ministry of Commerce of China.
Elaboração do autor.

Esse resultado foi produto, principalmente, de um conjunto de investimentos realizado por várias empresas chinesas no setor de infraestrutura, basicamente de transporte (rodovias e ferrovias).²³ Possivelmente, a preocupação chinesa foi de melhorar as condições de transporte dos produtos importados pela Índia – com destaque para o minério de ferro.

4 CHINA E ÍNDIA NA TRANSIÇÃO SISTÊMICA

A transição sistêmica tem fornecido alguns indícios relevantes na virada do século XX-XXI. De forma geral, combinaram-se os seguintes processos: *i*) de perda de vantagens produtivas e comerciais do centro do sistema mundial (Estados Unidos/União Europeia) e o deslocamento para outras regiões (Ásia/Pacífico); *ii*) de expansão competitiva e crescente rivalidade interestatal e interempresarial; *iii*) de surgimento de novas configurações de poder, com destaque para grandes países emergentes (China, Índia e Brasil); *iv*) e de reorganização das capacidades sistêmicas (ARRIGHI; SILVER, 2001). Como foge ao escopo deste trabalho abordar todos os aspectos relacionando China/Índia e transição sistêmica, três aspectos assumiram maior importância: *i*) a ascensão de China e de Índia no quadro dos países emergentes; *ii*) o papel destes países na integração asiática, com uma provável recentralização produtiva da economia mundial – deslocando-a do Atlântico Norte; e *iii*) o efeito das relações sino-indianas no reposicionamento dos Estados Unidos na nova ordem mundial.

Por isso, o primeiro aspecto refere-se às novas configurações de poder resultantes da ascensão dos emergentes, notadamente China e Índia. Pode-se considerar que estes são países que possuem especificidades no peso geopolítico mundial, no grau de integração à economia mundial, nas características histórico-culturais e na dinâmica político-institucional, mas ambos têm os atributos essenciais de países emergentes, tais como: recursos de poder em expansão (comercial, financeiro, diplomático, militar), capacidade de contribuir para a gestão do sistema internacional e ambição e reconhecimento para ocupar um papel mais influente na política mundial (HURRELL, 2009). Logo, o resultado da trajetória de desenvolvimento própria destes países é central à reorganização sistêmica, pois afeta o mercado internacional e a estabilidade regional. De um lado, estes países têm cerca de 40% da população mundial e 1,4 bilhão de camponeses, que dado o crescimento da renda e a urbanização tenderá, no médio prazo, a fortalecer o mercado interno destes países e, por sua vez, ampliar drasticamente o peso destas economias no mercado internacional. Aliás, ambos têm sido determinantes na importação de recursos naturais, como energia, minérios

23. Para descrição desses investimentos, ver reportagem do *The Economic Times* no endereço eletrônico: <http://articles.economicstimes.indiatimes.com/2010-09-24/news/27596253_1_highway-projects-highway-sector-chinese-companies>.

e alimentos, influenciando, progressivamente, o preço das *commodities*. No caso da Índia, a dependência externa cresceu de 41% da demanda nacional de 1,2 milhão de barris por dia (mb/d), em 1990, para 74% dos cerca de 2,9 mb/d, em 2008. Já a China, deixou de ser exportadora, com excedente de 460 mb/d de um total produzido de 2,7 mb/d, em 1990, para tornar-se dependente de 53% dos 8 mb/d consumidos em 2008 (BP, 2009).²⁴

De outro, o desenvolvimento nacional, a estabilidade política e a projeção internacional desses países são condicionados pelo fortalecimento de suas capacidades estatais e, por sua vez, de realização dessa contraditória modernização econômica e institucional, bem como dos desafios de ocupar um lugar no cenário internacional. Além de ter avançado mais rapidamente nos indicadores sociais e econômicos, a China também está mais bem estruturada no que se refere ao aparelho estatal, devido ao tamanho do orçamento, à capacidade de investimento público, aos meios para planejar o desenvolvimento etc. De qualquer forma, o desenvolvimento e a integração desses países à economia mundial tende a proporcionar transformações sem precedentes que ultrapassam os limites nacionais. A análise de alguns indicadores socioeconômicos também aponta para uma situação e um progresso mais acelerado no caso da experiência chinesa.

TABELA 3
Indicadores socioeconômicos comparados – China e Índia, 2009

	China	Índia
Taxa de analfabetismo (%)	7	37
PIB <i>per capita</i> (dólar de 2000)	2.206	766
Taxa de mortalidade infantil (a cada mil nascimentos)	16,6	50,3
Expectativa de vida (por idade)	73,3	64,1
Mortalidade por tuberculose (a cada 100 mil pessoas)	12	23

Fonte: World Development Indicators & Global Development Finance; Health Nutrition and Population Statistics/Banco Mundial. Elaboração do autor.

O segundo refere-se ao papel de China e Índia como variável-chave da dinâmica de integração asiática e, por sua vez, de reorganização do sistema internacional. Não somente pela crescente influência de China e Índia, mas pela retomada do protagonismo da Rússia e pelo dinamismo dos países do Sudeste Asiático. Inclusive os antigos aliados dos Estados Unidos, como Taiwan, Coreia do Sul e Japão, voltam-se para a integração regional em grande parte. Isto se deve ao crescente poder gravitacional da economia chinesa e à rede de negócios formada

24. A presença de China e Índia na África são reveladoras tanto do imperativo de segurança energética, quanto da crescente projeção internacional destes países (PAUTASSO, 2009a, 2010).

a partir dos chineses da diáspora, conformando uma espécie de esfera de coprosperidade da grande China (KHANA, 2008), que se estende do Japão à Mianmar e, progressivamente, para a Ásia Central.

Nesse sentido, o país oriental tem conseguido utilizar sua crescente capacidade econômica (financeira e comercial) como instrumento de universalização de sua política externa, de modo que o desenvolvimento nacional e a inserção internacional se fortalecem mutuamente (PAUTASSO, 2009b). Conforme destacamos (PAUTASSO, 2010, p. 12-13), a China se beneficiou da eliminação do conflito sino-soviético e dos padrões de rivalidade que predominaram durante a Guerra Fria. Dessa forma, foi se sobressaindo a liderança chinesa sobre a integração regional nos âmbitos institucional (OCS, Asean+3) e econômico (comércio, investimentos, créditos etc.), deslocando progressivamente o Japão e os Estados Unidos da liderança asiática, ao passo que outra potência, a URSS, desintegrava-se. Por isso,

(...) o reordenamento mundial depende fundamentalmente da transição pela qual passa a China e pela sua capacidade de liderar a recriação do sistema regional sino-cêntrico, contribuindo para a consolidação de alternativas às contradições herdadas pelo ciclo de domínio anglo-saxão. (PAUTASSO, 2011, p. 13).

Por fim, foi preciso considerar o padrão de cooperação e rivalidade nas relações sino-indianas a partir da presença dos Estados Unidos. No caso da Índia, a política externa não parece disposta a subordinar-se aos interesses dos norte-americanos na Ásia, sobretudo como pivô da contenção da China na região. Ao contrário, as posições da diplomacia indiana têm combinado a exploração das vantagens políticas diante das ambições dos Estados Unidos na Ásia, ao mesmo tempo que compreende a necessidade do desenvolvimento de relações estáveis com a China. Para a Índia, os Estados Unidos são cruciais ao preenchimento do vácuo deixado pelo colapso da URSS, à legitimação do processo de nuclearização e, portanto, à ampliação da autonomia e da margem de manobra do país no sistema internacional. Portanto, a Índia estabeleceu um relacionamento com os Estados Unidos/Ocidente a partir de uma política que mescla um engajamento positivo, a busca por autonomia e uma estratégia defensiva.

E, nesse sentido, pareceu pouco provável que a Índia aceitasse um alinhamento automático, ou mesmo preferencial, com os Estados Unidos, conforme analistas sugerem (ZAKARIA, 2008). Ao contrário, as relações com os Estados Unidos visaram ao fortalecimento da autonomia da política externa indiana a partir de um multialinhamento. Aliás, a autonomia da diplomacia indiana manifestou-se no não apoio à invasão do Iraque, na importação de gás natural de inimigos dos Estados Unidos (Mianmar e Irã), na cooperação em projetos energéticos com a China na África, na realização de manobras militares por parte das forças armadas sino-indianas, na oposição a sanções ao Irã, na resistência à

presença militar na Ásia Central, no grupo BRIC, entre outros (OLIVEIRA, 2009; OLIVEIRA, 2008). No caso da China, as ações diplomáticas estão voltadas à preservação da estabilidade internacional e, ao mesmo tempo, à reforma do sistema internacional. Isto é, a China defende o *status quo* visando acumular forças e garantir certa segurança (*hedging*), ao mesmo tempo que buscou uma acomodação à nova realidade internacional (FOOT, 2009). Por isso, as relações com os Estados Unidos são fortalecidas em compasso com uma participação mais atuante em organismos multilaterais (ONU, Organização Mundial do Comércio – OMC, OCS etc.).

Em suma, o fim da bipolaridade lançou o desafio de os Estados Unidos reconstruírem a legitimidade construída durante a Guerra Fria. Apesar de possuírem instrumentos de poder abrangentes e eficazes, os Estados Unidos têm enfrentado dificuldades para preservar e/ou reestabelecer sua supremacia. O sintoma da mudança em curso foi que o domínio norte-americano sobre os organismos internacionais e à financeirização da economia liderada por eles tem sido concomitante ao recuo do universalismo, assim como à hipertrofia do recurso à força. A consequência tem sido a dificuldade de preservação de equilíbrios de poder regionais, o recorrente unilateralismo e o tensionamento mesmo no âmbito dos poderes ocidentais, ao mesmo tempo em que recrudesceram a concorrência diante do crescente peso dos países emergentes (China e Índia) e se tornaram insuficientes e/ou ineficazes os arranjos institucionais do pós-guerra.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Tanto Índia quanto China compartilham enormes desafios ligados, de um lado, ao desenvolvimento, em razão da baixa renda *per capita*, carência de serviços e tamanho da população rural, por exemplo e, de outro, à formação do Estado moderno, no que se refere ao aparelho estatal (instituições), à identidade nacional e à integração econômico-territorial. Apesar dos desafios, a inserção internacional e o processo de desenvolvimento de China e Índia são cruciais à compreensão da dinâmica de reorganização do poder mundial.

É nítido que esses países emergentes se projetam em escala global a partir de uma combinação de reafirmação do *status quo*, ao se apoiarem nas próprias instituições multilaterais (Fundo Monetário Internacional – FMI, OMC), e de construção de alternativas, ao desenvolverem espaços desvinculados do núcleo do poder ocidental. Nesse sentido, o sistema internacional oscila entre a busca de reforma deste arranjo institucional, para adequar-se à emergente configuração de poder e preservar sua legitimidade e eficácia, ou à alternativa do descompasso com a história e a política internacional, refletindo na sua inoperância e, como consequência, em crises políticas e/ou escaladas de violência. Isso se deve, em

parte, porque os Estados Unidos perderam o contraponto funcional à sua hegemonia – a URSS – e encontram dificuldades em reconstruir uma agenda capaz de criar uma nova coesão. Ao contrário, a agenda do neoliberalismo ou mesmo a guerra ao terrorismo/ataque preventivo ou tiveram uma duração efêmera ou aceleraram movimentos anti-hegemônicos, seja na forma da criação de novas articulações e competições interestatais, seja na forma do fortalecimento de movimentos sociais de resistência à guerra ou às reformas impopulares. Assim, a geografia do poder mundial tem tornado-se progressivamente multipolar, de modo que o mundo contemporâneo torna-se mais complexo do que as estruturas hegemônicas de poder criadas e coordenadas pelos Estados Unidos, em grande parte devido aos efeitos produzidos pela ascensão dos gigantes da Ásia, China e Índia.

Além do relacionamento bilateral, as relações sino-indianas afetam: *i*) os alinhamentos diplomáticos regionais e globais; *ii*) a velocidade e forma da transição sistêmica em curso; *iii*) o declínio relativo ou a acomodação dos Estados Unidos no novo sistema internacional; *iv*) a construção de um eventual arranjo institucional condizente com a nova configuração de poder emergente; *v*) a estabilidade e o desenvolvimento da Ásia, que é a região mais populosa do mundo; e *vi*) a conformação de uma nova geografia econômica, pois, afinal de contas, estes países têm/terão peso crescente nos fluxos comerciais e de investimentos. Trata-se, pois, de um assunto a ser acompanhado de perto.

REFERÊNCIAS

- ACIOLY, L. China: uma inserção externa diferenciada. **Economia Política Internacional**: análise estratégica, Campinas, IE/UNICAMP, n. 5, p. 24-31, out./dez. 2005.
- ALMEIDA FILHO, J. **O Fórum de Diálogo Índia, Brasil e África do Sul (Ibas)**: análise e perspectivas. Brasília: Fundação Alexandre Gusmão, 2009.
- ARRIGHI, G.; SILVER, B. **Caos e governabilidade no moderno sistema mundial**. Rio de Janeiro: Contraponto, Editora UFRJ, 2001.
- BABICS, J. China's Direct Investment in India and Vietnam. Londres, Apr. 2009. Disponível em: <<http://pt.scribd.com/doc/51260883/China-s-Direct-Investment-in-India-and-Vietnam>>.
- BP STATISTICAL REVIEW OF WORLD ENERGY. Jun. 2009.
- BRAUDEL, F. O Extremo Oriente. *In*: **Gramática das civilizações**. São Paulo: Martins Fontes, 1989.
- BUZAN, B.; WAEVER, O. **Regions and Powers**: the structure of international security. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

CHANG, H. **Chutando a escada**. São Paulo: UNESP, 2004.

FOOT, R. Estratégias chinesas em uma ordem mundial global hegemônica: acomodação e hedging. *In*: HURRELL, A. *et al.* **Os BRIC's e a ordem global**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2009. p. 125-152.

GUIMARÃES, L. Índia: questões de política externa. *In*: OLIVEIRA, H. (Org.). **China e Índia na América Latina**. Curitiba: Juruá, 2010. p. 69-96.

HOBBSAWM, E. **Era dos extremos**. Companhia das Letras: São Paulo, 1994.

HOLSLAG, J. Progress, perceptions and peace in the sino-indian relationship. **East Asia**, v. 26, p. 41-56, 2009.

HURRELL, A. Hegemonia, liberalismo e ordem global: qual é o espaço para potências emergentes? *In*: HURRELL, A. *et al.* **Os BRIC's e a ordem global**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2009, p. 9-41.

KENNEDY, P. **Ascensão e queda das grandes potências**. Rio de Janeiro: Campus, 1989.

KHANA, P. **O segundo mundo: impérios e influência na nova ordem global**. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2008.

KISSINGER, H. **Diplomacia**. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1997.

———. EUA precisam abandonar política de ameaças. **O Estado de S.Paulo**, p. 2, 25 jun. 1998.

LEÃO, R. P. F. **O padrão de acumulação e o desenvolvimento econômico da China nas últimas três décadas: uma interpretação**. 2010. Dissertação (Mestrado) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, UNICAMP, Campinas, 2010.

———. **A expansão da China e da Índia na Ásia: quais os efeitos para a cadeia produtiva regional?** Rio de Janeiro, 2011. Mimeografado.

LOSURDO, D. **Fuga da história?** Rio de Janeiro: Revan, 2004.

MARTI, M. **A China de Deng Xiaoping**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2007.

MEDEIROS, C. A. Globalização e inserção internacional diferenciada da Ásia e da América Latina. *In*: TAVARES, M.; FIORI, L. (Org.). **Poder e dinheiro: uma economia política da globalização**. Petrópolis: Vozes, 1997. p. 279-346.

———. China: entre os séculos XX e XXI. *In*: FIORI, J. L. (Org.). **Estados e moedas no desenvolvimento das nações**. Petrópolis: Vozes, 1999.

———. A China como um duplo pólo na economia mundial e a recentralização da economia asiática. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 26, n. 3, p. 577-594, jul./set. 2006.

———. Desenvolvimento econômico e ascensão nacional: rupturas e transições na Rússia e na China. *In*: FIORI, J. L.; MEDEIROS, C. A.; SERRANO, F. (Org.). **O mito do colapso do poder americano**. Rio de Janeiro: Record, 2008.

MEDEIROS, E. **China's international behavior**. Pittsburgh: RAND Corporation, 2009.

NARLIKAR, A. Patriotismo peculiar ou cálculo estratégico? *In*: HURRELL, A. *et al.* **Os BRIC's e a ordem global**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2009. p. 101-124.

NASSIF, A. **A economia indiana no período 1950-2004**: da estagnação ao crescimento acelerado – lições para o Brasil? Rio de Janeiro: BNDES, 2006 (Texto para Discussão, n. 107).

NOLAN, P. **China at the crossroads**. Cambridge: Polity Press, 2004.

OLIVEIRA, C. A. B. Desenvolvimento econômico comparado: América Latina e Ásia. *In*: DEDDECA, C. S.; PRONI, M. W. (Org.). **Economia e proteção social**: textos para estudo dirigido. Campinas: IE/UNICAMP; Brasília: MTE; São Paulo, Unitrabalho, 2006.

OLIVEIRA, A. China, Índia e Japão no mundo que vem aí. *In*: MOSCARDO, J.; CARDIM, C. (Org.). **III Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional**. Brasília: Fundação Alexandre Gusmão, 2009. p. 227-244.

OLIVEIRA, H. China e Índia. *In*: MOSCARDO, J.; CARDIM, C. (Org.). **II Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional**. Brasília: Fundação Alexandre Gusmão, 2008. p. 265-294.

PAUTASSO, D. **A China na transição do sistema mundial**: suas relações com EUA e Índia. 2006. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, UFRGS, Porto Alegre, 2006.

———. A política externa chinesa e a 4ª Conferência do Fórum de Cooperação China-África-2009. **Meridiano 47**, Brasília, UnB, v. 112, p. 18-20, 2009a.

———. O comércio exterior na universalização da Política Externa Chinesa no século XXI. **Meridiano 47**, Brasília, UnB, v. 113, p. 14-16, 2009b.

———. A África no comércio internacional do grupo BRIC. **Meridiano 47**, Brasília, UnB, v. 120, 2010.

———. **China, Rússia e a integração asiática**: o sistema sinocêntrico como parte da transição sistêmica. *Conjuntura Austral*, v. 1, p. 1-16, 2011.

PIMENTEL, J. Índia. *In*: MOSCARDI, J.; CARDIM, C. (Org.). **I Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional**. Brasília: FUNAG, 2007. p. 375-413.

PINTO, P. **A China e o Sudeste Asiático**. Porto Alegre: UFRGS, 2000.

SHAMBAUGH, D. Growing strong: China's challenge to Asian security. **Survival**, v. 36, n. 2, p. 43-59, Summer 1994.

SIDHU, W.; YUAN, J. **China and India: cooperation or conflict?** New Delhi: India Research Press, 2003.

COMISSÃO DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE COMÉRCIO E DESENVOLVIMENTO (UNCTAD). **World Development Report**, 2003.

———. **Handbook of Statistics**, 2010.

VIZENTINI, P. **Geopolítica e conflitos contemporâneos**. Porto Alegre: Leitura XXI, 2004. v. 2.

ZAKARIA, F. **O mundo pós-americano**. São Paulo: Companhia das Letras, 2008.

SITE

<http://articles.economicstimes.indiatimes.com/2010-09-24/news/27596253_1_highway-projects-highway-sector-chinese-companies>.

ANEXOS

TABELA 1A
Principais produtos exportados pela China para a Índia – 1995-2009
 (Em US\$ milhões)

Produtos	1995-1999		2000-2004		2005-2009	
	Valor	Participação (%)	Valor	Participação (%)	Valor	Participação (%)
Artigos de vestuário e de fábrica têxtil	99	2,2	1.757	11,4	16.677	15,4
Caldeiras geradoras de vapor	2	0,0	34	0,2	2.748	2,5
Máquinas automáticas para processamento de dados	37	0,8	379	2,5	4.728	4,4
Produtos medicinais e farmacêuticos	318	7,0	945	6,1	3.663	3,4
Carrinhos de bebê, brinquedos, jogos e artigos esportivos	62	1,4	327	2,1	3.042	2,8
Total	4.563	100,0	15.404	100,0	108.485	100,0

Fonte: Unctad (2010).
 Elaboração do autor.

TABELA 2A
Principais produtos importados pela China oriundos da Índia – 1995-2009
 (Em US\$ milhões)

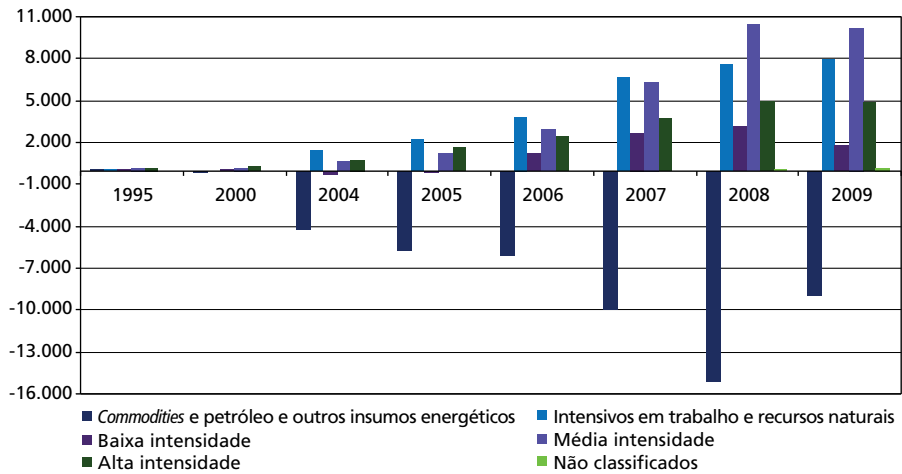
Produtos	1995-1999		2000-2004		2005-2009	
	Valor	Participação (%)	Valor	Participação (%)	Valor	Participação (%)
Minério de ferro	811	21,4	6.582	37,8	38.901	56,4
Pérolas e pedras preciosas	99	2,6	634	3,6	1.844	2,7
Algodão	69	1,8	78	0,4	3.224	4,7
Cobre	2	0,0	151	0,9	1.787	2,6
Ferro-gusa e ferro-esponja	15	0,4	40	0,2	901	1,3
Total	3.793	100,0	17.424	100,0	68.934	100,0

Fonte: Unctad (2010).
 Elaboração do autor.

GRÁFICO 1A

Saldo comercial chinês com a Índia, por intensidade tecnológica – 1995-2009

(Em US\$ milhões)



Fonte: Unctad (2010).
Elaboração do autor.

A ASCENSÃO CHINESA E A NOVA GEOPOLÍTICA E GEOECONOMIA DAS RELAÇÕES SINO-RUSSAS

William Vella Nozaki*
Rodrigo Pimentel Ferreira Leão**
Aline Regina Alves Martins***

1 INTRODUÇÃO

A compreensão dos acontecimentos mais relevantes da passagem do século XX ao XXI passa, necessariamente, por uma reflexão acerca do colapso da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) e pela ascensão da China. A relação entre esses dois países – protagonistas, respectivamente, da Guerra Fria e do pós-Guerra Fria – assim como suas conexões com o sistema internacional e com a hegemonia americana são elementos fundamentais das transformações estruturais recentes.

Nas últimas décadas, a desestruturação da antiga URSS deu origem a uma Rússia menor em superfície e população do que aquela que o século XIX conheceu, transformada em uma nação dependente da exportação de *commodities* em maior escala do que nos últimos anos do czarismo. A desintegração do Estado russo na década de 1990 e a desestruturação de sua economia dominada por grupos privados foram substituídas na presente década pela reafirmação de um projeto de desenvolvimento nacional, engendrando uma ruptura com o passado liberal imediato, mas patrocinando um reencontro com a história russa de busca pela autonomia nacional (MEDEIROS, 2008). Os acontecimentos do pós-Guerra Fria e da década atual parecem trazer a Rússia de volta ao cenário regional e global, como importante *player* em controvérsias estratégicas importantes relacionadas aos mercados de *commodities*, petróleo e gás e armas (FIORI, 2008).

Por outro lado, a ascensão econômica da China tem afetado de diversas formas os rumos das relações econômicas e políticas internacionais. Esse país exerce um papel decisivo na redefinição da ordem geopolítica e geoeconômica do pós-Guerra Fria.

* Doutorando em Desenvolvimento Econômico pelo Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP) e Pesquisador-bolsista do Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) da Diretoria de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais (Dinte) do Ipea.

** Mestre em Desenvolvimento Econômico pelo Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP) e Pesquisador-bolsista do PNPD da Dinte/Ipea.

*** Doutoranda em Ciência Política pela UNICAMP e pesquisadora-bolsista do PNPD da Dinte/Ipea.

Por um lado, a aproximação chinesa com os Estados Unidos, desde os anos 1970, foi determinante para a desestabilização da URSS (FIORI, 1997). Por outro lado, a execução de um projeto nacional de desenvolvimento permitiu à China iniciar, já entre 1990 e 2000, seu processo de inserção no centro do sistema capitalista, o que alterou sua posição em relação aos próprios Estados Unidos (CARDOSO DE MELLO, 1997).

Diante disso, este capítulo busca explicitar as complementaridades e contradições por trás da recente aproximação entre China e Rússia, considerando as desconfianças históricas que prevaleceram na relação entre esses dois países, mas, sobretudo, avaliando a reaproximação de ambos após a consolidação da economia chinesa – posterior aos anos 1980 – e a reestruturação do Estado russo – nos anos 2000. Além da importância inerente desses dois países no cenário internacional da passagem do século XX ao XXI, a relação entre ambos tem se tornado de extrema relevância dado que as transformações geopolíticas e geoeconômicas atuais não podem ser devidamente compreendidas sem que se leve em consideração os impasses intraeuropeus e a ascensão asiática. Nesse sentido, um ponto de contato privilegiado para as observações dessas questões situa-se na fronteira eurasiática compartilhada pelos maiores *players* globais da região: China e Rússia.

Além disso, é importante considerar que as decisões estratégicas desses dois países têm sido tomadas em função: *i*) da busca pela afirmação nacional na região eurasiática; *ii*) das movimentações de aproximação e de afastamento entre China e Estados Unidos, e entre Rússia e Estados Unidos; e *iii*) das estratégias ativas e reativas com relação a interesses vinculados às questões territorial, militar e energética.

A fim de contemplar esses pontos, o capítulo se divide em cinco seções incluindo esta introdução. Na seção 2 apresentam-se as relações sino-russas, a partir de um breve retrospecto histórico, até os anos 1970. Na seção 3 analisam-se a progressiva aproximação entre os dois países no contexto de retomada da hegemonia norte-americana pós-anos 1970. Na seção 4 analisam-se a geopolítica da cooperação militar e a geoeconomia da segurança energética, indicando-se as tensões e complementaridades por trás dessas questões que têm servido como mote para as relações atuais entre China e Rússia. Por fim, na seção 5 apresentam-se algumas conclusões acerca das dificuldades e da importância das relações sino-russas para o futuro do sistema econômico e interestatal moderno nesse início de século XXI.

2 A TRAJETÓRIA DAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS ENTRE CHINA E RÚSSIA ATÉ OS ANOS 1970

Do ponto de vista histórico, a relação de convergências e conflitos entre China e Rússia foi caracterizada, em primeira instância, pelos dois projetos de desenvolvimento socialista e de transição capitalista desses países e, em última instância, pelas decisões econômicas e políticas norte-americanas. Com o fim

da Segunda Guerra Mundial (1939-1945) a bipolarização do sistema internacional tornou-se inevitável; foi nesse cenário de convivência entre projetos econômicos e poderes políticos antagônicos que se desenvolveram as relações entre China, URSS e Estados Unidos.

Durante a Guerra Fria (1945-1991), a URSS e os Estados Unidos lideraram os dois blocos antagônicos (socialista e capitalista) que conduziram as principais decisões políticas e econômicas tomadas nesse período, destacando-se a expansão territorial e bélica, a fim de conter o avanço de seus adversários e manter áreas de influência. Nesse contexto, a China socialista adquiriu grande importância, tendo em vista sua posição geográfica na Ásia e sua capacidade de atuar decisivamente nos rumos da Guerra Fria. Nesse sentido, o magnetismo internacional entre China e Rússia dependeu da interação entre seus projetos de desenvolvimento nacional e da atração ou repulsão patrocinada pelos Estados Unidos entre os dois países.

Entre o fim da década de 1940 e meados da década de 1960, enquanto China e URSS comungaram as mesmas diretrizes gerais do projeto socialista, suas economias se fortaleceram mutuamente e se afastaram da influência norte-americana. Após o estabelecimento da República Popular da China, em 1949, a política externa chinesa focou-se na solidariedade com a URSS e outros países socialistas. O líder do Partido Comunista Chinês (PCC) de então, Mao Tsé-Tung,¹ proclamou sua política *lean to one side*, que representava o comprometimento chinês com o bloco soviético. Havia uma relação de aliados naturais entre os governos de Mao e do líder soviético Josef Stalin, já que a URSS era a referência do movimento socialista internacionalmente. Tanto era favorável para a China manter uma relação amigável com o líder do mundo socialista, como era de interesse da URSS apoiar a ascensão de um partido comunista contribuindo para a expansão de seu sistema político. Em 1950, os dois países assinaram o Tratado de Amizade, Aliança e Cooperação Mútua.

Do ponto de vista econômico, durante a revolução comunista, a China caracterizava-se pela extensa população, pelo baixo grau de desenvolvimento das forças produtivas e pela ausência de novas terras para o avanço da fronteira agrícola; o descompasso entre o crescimento populacional e a carência de alimentos deveria ser um dos principais problemas enfrentados pelas novas forças sociopolíticas que ascendiam. Nesse cenário, ao longo da década de 1950, os empréstimos e incentivos concedidos pela URSS eram fundamentais para o desenvolvimento do setor industrial chinês, assim como o fornecimento de recursos alimentícios. Ou seja, a relação com a URSS era imprescindível para a importação de bens de

1. Mao Tse-Tung foi presidente da Comissão Militar Central da China (1935-1976) e do PCC (1943-1976), entre outras funções. Foi quem liderou os principais movimentos da China antes das Quatro Modernizações, como o Grande Salto Adiante (1958-1960) e a Revolução Cultural (1966-1976).

capital e de insumos agrícolas. Além disso, imediatamente após a revolução, o governo de Mao carecia de legitimidade e enfrentava dúvidas com relação à condução da política econômica. Não obstante a aproximação entre URSS e China, os dois países apresentavam uma relação contraditória.

Por um lado, a China mostrou-se um país demasiadamente dependente em termos financeiros e tecnológicos dos soviéticos. Essa dependência tornou-se ainda maior quando os chineses entraram na Guerra da Coreia (1950-1953) apoiando a Coreia do Norte. Em consequência desse apoio, a China começou a sofrer retaliações dos aliados da Coreia do Sul, entre os quais se encontravam os Estados Unidos e o Reino Unido.² Assim, os investimentos necessários para a modernização de sua estrutura de produção e de guerra foram originados em grande parte da URSS, exemplo disso foram os vários acordos de intercâmbio técnico selados entre as duas nações na segunda metade dos anos 1950, inclusive a assistência à produção de bombas nucleares. A capacidade de modernização do setor militar chinês esteve ligada aos acordos estabelecidos entre as duas nações socialistas. Cerca de 10 mil especialistas soviéticos auxiliaram o desenvolvimento industrial chinês (FAIRBANK; GOLDMAN, 2006). As importações e tecnologias soviéticas representaram nos anos 1950 mais de um quarto de todo o investimento em máquinas do país asiático (LEÃO, 2010).

Por outro lado, se a relação entre Stalin e Mao já era marcada por contradições incipientes, nos anos 1960 as hostilidades políticas e ideológicas entre os dois países se intensificaram.³ Com a entrada de Nikita Khrushchev em 1958, as relações entre URSS e China começaram a se deteriorar rapidamente. Divergências acerca do modelo de expansão do projeto comunista e da política externa do bloco revolucionário acirraram ainda mais as tensões entre os dois países. Enquanto Khrushchev defendia a política de coexistência pacífica com o Ocidente, Mao enxergava nas forças capitalistas uma permanente ameaça. Tal contrariedade justificou a recusa soviética em repassar conhecimentos e tecnologia bélica para os chineses. O resultado foi o aumento no estrangulamento da economia chinesa e o progressivo afastamento entre os dois países comunistas.

No campo econômico, a China se viu cada vez mais impossibilitada de desenvolver sua indústria e suas tecnologias. O setor tecnológico chinês, por exemplo, obedecia à lógica do planejamento central inspirado no sistema soviético. A estrutura tecnológica estava altamente concentrada e dependente dos esforços

2. Mesmo depois da Guerra da Coreia, o isolamento da China em relação ao mundo capitalista permaneceu. Os Estados Unidos, por exemplo, romperam todas as relações exteriores com os chineses na segunda metade dos anos 1950, perdurando até 1971.

3. Divergências no que concerne à ideologia comunista começavam a ganhar corpo. Em 1949, o líder soviético ordenou a detenção e a deportação de Moscou da comunista norte-americana Anne Louise Strong, por ter escrito um livro em que homenageava Mao como o líder de uma nova forma de socialismo asiático (ROUCEK, 1965).

do Estado chinês e, em última instância, do apoio da URSS. A China dependia do auxílio soviético para desenvolver suas instituições e seu sistema de inovações. Dos anos 1950 até o início do decênio seguinte, além de transferir tecnologia própria, a URSS deslocava algumas de suas instituições-chave para aumentar o *know-how* das instituições que haviam sido criadas na China (LEÃO, 2010).

No campo político, a oposição ideológica entre os dois países tornou-se cada vez mais acirrada. A China acusava a URSS de praticar políticas “antimarxistas” ao buscar acordos com o Ocidente, ao defender a coexistência pacífica com os Estados Unidos – evitando um conflito militar com a potência capitalista – a não inevitabilidade da guerra e a “destalinização” de suas políticas (ROUCEK, 1965).⁴

Para os chineses, tais políticas soviéticas representaram uma mudança da ideologia comunista defendida por Mao em direção a uma contrarrevolução. Segundo Mao, Khrushchev “deix[ou] de lado os objetivos principais da revolução, como a igualdade social, a ascensão das massas camponesas e a supressão da burguesia” (FAIRBANK; GOLDMAN, 2006). Em razão disso, houve divergências entre eles no que concerne ao apoio aos movimentos de libertação nacional que ocorreram na época. Frente às fissuras ideológicas entre os dois países, a busca de autonomia nuclear por parte da China ganhou novo sentido. A URSS passou a ver na produção de bombas atômicas chinesas uma ameaça ao seu modelo de socialismo e começou a revogar a promessa de auxiliar o intercâmbio técnico na área nuclear. No entanto, apesar dos impeditivos, a China detonou sua primeira bomba atômica em 1964 (LOBO, 2007). A crise entre os dois países teve seu ápice quando da saída dos técnicos soviéticos, que estavam encarregados de orientar a construção de uma série de projetos industriais chineses em meados de 1960. Com o fim da cooperação técnica entre os dois países em 1963, houve um processo de ruptura na relação entre eles e esse antagonismo tornou-se mundialmente conhecido.

Em suma, as contradições de cunho ideológico entre as duas nações socialistas e as questões nucleares foram fulcrais para a ruptura de suas relações na década de 1960. Assim, a China entrou em um período de grande isolamento, já que não mantinha contato nem com o bloco soviético, nem com o Ocidente. A fim de fazer frente a esse cenário externo desfavorável, Mao buscou um desenvolvimento pautado em uma estratégia econômica de autossuficiência e de resistência a uma possível guerra com a URSS (LEÃO, 2010). A despeito dessa ruptura e do isolamento chinês, tensões de variadas origens entre as duas potências do mundo

4. A crise dos mísseis de Cuba (1962) foi um grande momento de discórdia entre o bloco soviético e a China. Nesse episódio, a União Soviética havia instalado mísseis nucleares em Cuba, o que havia criado um imenso desconforto para os Estados Unidos, engendrando uma grande ameaça de guerra nuclear entre as duas grandes potências da Guerra Fria. Contudo, a fim de evitar tal conflito catastrófico, Khrushchev, em 28 de outubro de 1962, retirou os projéteis enviados a Cuba. Nesta ocasião, a China condenou o líder e toda a direção soviética de traidores da ideologia marxista-leninista (ROUCEK, 1965). Khrushchev recusou apoiar a China na crise dos estreitos de Taiwan em 1958, para, mais uma vez, impedir possíveis hostilidades com os Estados Unidos.

socialista se mantiveram, e algumas outras se intensificaram. Um exemplo foi o intuito da URSS em formar um sistema coletivo de segurança asiático em 1969, que logo foi rejeitado pela China.⁵

Durante os anos 1960, Moscou devotou grandes esforços para aumentar a presença militar ao redor da periferia da República Popular da China. Mais direto e visível, foi o aumento da presença militar da URSS nas fronteiras sino-soviética e sino-mongol – este último por meio da defesa mútua. A rivalidade entre os dois países se dava notadamente sobre as regiões da Mongólia e Xinjiang. No começo dos anos 1960, os soviéticos mantinham de 12 a 15 divisões em seus territórios por toda a costa do Pacífico e outras 20 divisões se encontravam por todo o restante da fronteira sino-soviética (LIEBERTHAL, 1978).⁶

Assim, a partir desse período observou-se, ao mesmo tempo, o avanço do isolamento e da restrição externa chinesa. Sem contar com o apoio soviético e sofrendo com a estagnação das exportações e a dificuldade de obter créditos dos mercados capitalistas, a China se viu impossibilitada de manter as importações de máquinas e equipamentos para industrialização, levando-se ainda em conta o aumento da demanda por alimentos. Embora o país ainda contasse com alguns recursos oriundos de Hong Kong, esses foram insuficientes tanto para execução dos programas industriais, como para alimentar sua população (MADDISON, 2007).⁷

Nesse sentido, explicitou-se a grande dependência da China em relação à URSS. Apesar dos avanços realizados por Mao, que permitiram, por exemplo, o desenvolvimento de uma indústria pesada e de novos setores agrícolas, a economia chinesa foi estrangulada pelo afastamento com a URSS. Esse cenário de dependência somente se alterou nos anos 1970 e mais notadamente nos anos 1980, quando o país asiático retomou suas relações com os países capitalistas e

5. A intenção desse sistema era incorporar todos os países asiáticos em um sistema de segurança coletivo multilateral que garantiria a manutenção das fronteiras estatais já estabelecidas naquele período. Porém, não era claro quais ações de cunho multilateral seriam praticadas. Além do mais, eram evidentes as vantagens de um sistema de segurança coletivo na região para os soviéticos. Tal mecanismo multilateral poderia servir como um instrumento legítimo para aumentar a influência soviética nas grandes disputas entre países asiáticos e, também, poderia ser um meio pelo qual se justificaria a manutenção de seus recursos militares na região com a desculpa de atender a possíveis interesses em nome da “segurança coletiva” da Ásia. Em função disso, a China posicionou-se claramente contra a formação desse sistema de segurança coletivo por reconhecer suas vantagens unilaterais favoráveis à União Soviética. Por sua vez, os soviéticos utilizaram as fortes objeções dos líderes chineses para afirmarem que a China objetivava praticar políticas expansionistas e belicosas na Ásia (LIEBERTHAL, 1978).

6. Questões militares da mesma maneira contribuíram para a manutenção da tensão entre os dois países. Nos conflitos militares foi dada notoriedade às questões de fronteira. A histórica zona de tensões e conflitos fronteiriços ganhou novos episódios nos anos 1960 entre as duas grandes potências socialistas. Incidentes se iniciaram ao longo dos 6,4 mil quilômetros de fronteira sino-soviética (FAIRBANK; GOLDMAN, 2006). A China socialista afirmava a existência de “tratados injustos” entre os dois países, acusando a União Soviética de possuir territórios que pertenciam outrora à China.

7. Dois aspectos adicionais contribuíram para o avanço dessa restrição: em primeiro lugar, o baixo nível das exportações, que era explicada pelo pequeno número de poucos mercados abertos para seus produtos e pela base exportadora muito pouco diversificada; e em segundo lugar, pela necessidade crescente de importações de produtos primários, principalmente depois dos insucessos da política agrícola do “Grande Salto Adiante” – projeto político e econômico executado entre 1958 e 1960.

estabeleceu gradualmente uma parceria comercial e financeira de longo prazo com os Estados Unidos. Isso evidentemente modificou os rumos das relações entre China e URSS.

3 A RELAÇÃO SINO-RUSSA PÓS-ANOS 1970: AVANÇOS E RETROCESSOS EM UM CENÁRIO DE RETOMADA DA HEGEMONIA NORTE-AMERICANA E NA CONSOLIDAÇÃO DA CHINA COMO POTÊNCIA INTERNACIONAL

3.1 Os anos 1970 e 1980

As relações entre China e Rússia, cuja trajetória nos anos 1950 e 1960 foi marcada por um contínuo distanciamento, sofreram grandes transformações no período subsequente. A reaproximação sino-americana, desde os anos 1970, a ascensão chinesa como potência econômica global e ator político central dos países emergentes, bem como a ofensiva norte-americana, visando desestabilizar o bloco soviético na década de 1980 redefiniram as relações entre os dois países. Efetivamente, a retomada da hegemonia dos Estados Unidos e o reposicionamento econômico e político da China no sistema mundial impuseram à URSS um redesenho de sua estratégia geopolítica e geoeconômica. Nesse sentido, a articulação entre os dois países foi sendo capitaneada pelo dinamismo chinês, assim como pelas tensões e interesses comuns existentes entre os dois países e os Estados Unidos.

A retomada das relações entre China e Estados Unidos ocorreu no governo de Richard Nixon (1969-1974), cujas diretrizes da política externa enxergavam em um potencial conflito com a China um dos principais focos de instabilidade internacional. Isso se explicou por várias razões. A primeira delas foi o posicionamento antissoviético adotado pela China. As demais foram apontadas por Furtado (2010, p. 350/352-353):

Nixon prognosticava que a Ásia continuaria sendo “a maior ameaça” à paz mundial, referindo-se ao significativo aumento do poder bélico da China, Coréia do Norte e Vietnã do Norte, o que tornava a possibilidade de guerra um perigo real e iminente, e que no futuro seria preciso ficar atento ao nacionalismo asiático. Entretanto, destacava que não seria pela retirada que os Estados Unidos deixariam de se envolver em novos conflitos ou guerras na Ásia, mas sim, continuando a desempenhar um papel importante na região. [Especificamente sobre a China, Nixon afirmava que] encarar a realidade da China era reconhecer seu “perigo atual e potencial”. (...) precisava-se fazer uma distinção bem nítida entre os interesses de longo prazo e os interesses de curto prazo. Numa perspectiva de longo prazo, não era possível manter (...) por mais tempo a China em um “isolamento ressentido” (...). Mas a China também precisava mudar, e nesse sentido o objetivo dos Estados Unidos deveria ser induzir essa mudança, persuadindo a China de “que ela não pode satisfazer suas ambições imperiais, e que seu próprio interesse nacional requer afastamento do aventureirismo externo e um retorno para si, para a solução de seus próprios

problemas domésticos”. Para tanto, era necessário criar as condições para que essa transformação se operasse, no sentido de uma acomodação com o Ocidente, a começar pela abertura diplomática.

Da perspectiva chinesa, a reaproximação com os Estados Unidos foi vista como uma oportunidade para, ao mesmo tempo, superar o isolamento internacional e a restrição externa, bem como ampliar sua capacidade de resistência em relação ao bloco soviético. A opção de Mao de retomar os contatos com os Estados Unidos se justificou pela preocupação com a concentração de tropas soviéticas nas fronteiras chinesas, assim como por causa das pressões realizadas por certos grupos econômicos especialmente ligados ao setor de petróleo (FURTADO, 2010).⁸

Foi nesse contexto que o PCC e o governo republicano norte-americano buscaram retomar suas relações bilaterais. A partir de então, a China conseguiu do governo Nixon a concessão de crédito dos bancos oficiais norte-americanos para importar bens primários e de capital e o tratamento de nação mais favorecida (NMF). Em 1972, o presidente norte-americano visitou a China e os líderes dos dois países divulgaram o Tratado de Xangai – em 28 de fevereiro de 1972 –, no qual os Estados Unidos reconheceram que Taiwan fazia parte do território chinês. Em 1973, apoiado pelo governo norte-americano, o Banco Mundial, por meio de seu presidente Robert McNamara, fez um convite formal para que a China passasse a integrar a estrutura do banco (JACOBSON; OKSENBERG, 1990). Ademais, em função da aliança entre URSS e Índia no começo da década de 1970, quando as tensões entre Índia e Paquistão se aprofundaram, os Estados Unidos, que se uniram militarmente ao Paquistão, conseguiram, por intermédio da intervenção política e diplomática nesse último país, o apoio do governo chinês para conter eventuais ataques indo-soviéticos.⁹

8. Entre o início e meados da década de 1970, formaram-se novas relações políticas com o intuito de redefinir o equilíbrio de forças dentro do PCC e de subjugar a Revolução Cultural (projeto político, social e econômico adotado entre 1966 e 1976) a um segundo plano. Primeiramente, os membros do grupo contrário à revolução foram reabilitados e assumiram uma posição central no Partido. Depois disso, a Gangue dos Quatro (principal grupo articulador da revolução) e os demais que haviam apoiado a Revolução Cultural se fragilizaram no interior do Partido. Suas ideias passaram a ser vistas como um símbolo de atraso, de resgate à ética do confucionismo que, como já mencionado, era parte responsável pela repressão das massas rural e urbana (LEÃO, 2010). Dois eventos ocorridos em 1976 marcaram a reversão definitiva da balança de poder no interior do PCC: o terremoto de Tangshan, que matou meio milhão de pessoas, e a morte de Mao. Como lembraram Fairbank e Goldman (2006, p. 371), “todo camponês acreditava na relação umbilical entre o homem e a natureza e, portanto, nas relações entre desastres naturais e as calamidades humanas. Depois desse presságio tão aterrorizante [o terremoto de Tangshan], só outra calamidade poderia acontecer: a morte de Mao”. E esta ocorreu em setembro do mesmo ano. Logo após o falecimento, a Gangue dos Quatro, sem o apoio de Mao, foi presa por ordens do novo líder do Partido, Hua Guofeng. Nos dois meses que se seguiram, as acusações aos membros da Gangue cresceram da mesma forma que as críticas sobre os métodos utilizados na Revolução Cultural. Como as bases do projeto político e econômico de Hua resgatavam alguns princípios da Revolução Cultural, a instituição administrativa do PCC fechou-se gradualmente em torno do grupo liderado por outras figuras do Zhou Enlai e Deng Xiaoping.

9. “De fato, tanto os Estados Unidos como a União Soviética tiveram entre suas principais estratégias de poder, durante o período, as intervenções em conflitos regionais ou nacionais, com o objetivo de evitar que certos países se aliassem ao adversário. Contudo, na maior parte das intervenções, os conflitos eram preexistentes. Assim ocorreu, por exemplo, no conflito entre Índia e Paquistão: durante a Guerra Fria, a Índia se aliou à União Soviética, enquanto o Paquistão se aliou à China e aos Estados Unidos” (MORAES, 2010, p. 38).

Mesmo depois da morte de Mao em 1976 e da vitória do Partido Democrata nas eleições de 1977, a reaproximação entre as duas nações continuou avançando rapidamente. No final de 1978, o governo norte-americano aceitou romper relações diplomáticas com Taiwan, anular o Tratado de Defesa Conjunto – assinado com Taiwan e que estava em vigor desde 1954 – e retirar os militares norte-americanos dessa região. Em 1º de janeiro de 1979, oficialmente restabeleceram-se as relações diplomáticas entre China e Estados Unidos. No início da década seguinte, o governo democrata de Jimmy Carter (1977-1981) classificou a China como “nação em desenvolvimento”, o que permitiu a queda das tarifas norte-americanas para as exportações chinesas de têxteis e vestuários em cerca de 50% e também realizou um novo acordo comercial com o país asiático, estendendo sua condição de NMF (MEDEIROS, 1999; JAKOBSEN, OKSENBERG, 1990).

Como observado, a maior convergência entre as políticas externas de China e Estados Unidos nos anos 1970 respondeu aos interesses de ambas as nações de conter o avanço do bloco soviético. Seja pelas tensões fronteiriças entre China e URSS, seja pelo crescimento do comunismo na Ásia, a normalização das relações entre China e Estados Unidos foi produto dos conflitos existentes entre os dois países e o bloco socialista soviético. Esse cenário se fortaleceu no fim dos anos 1970 por causa da estratégia de distanciamento formulada por China e URSS, da ampliação do sistema socialista em outras regiões (África e Oriente Médio, notadamente) – legitimado pelo bloco soviético –, da ofensiva ideológica contra o sistema capitalista norte-americano¹⁰ e do início das reformas de abertura e modernização da economia chinesa.

No âmbito das relações sino-soviéticas, os conflitos que marcaram os anos 1950 e 1960 permaneceram nesse período. As questões fronteiriças e as diferenças ideológicas continuaram afastando os dois países, até o fim dos anos 1980, e interrompendo qualquer retomada de suas parcerias políticas, militares, comerciais e financeiras. Ao lado do esgotamento das relações militares e da não resolução das tensões que envolviam as fronteiras dos dois países, houve efeitos deletérios na esfera econômica, como sinalizou Stewart (1997, p. 120):

Um efeito quase que imediato da cessão das relações comerciais sino-soviéticas no começo dos anos 1960 foi o abandono da infraestrutura que havia sido construída dos dois lados da fronteira para facilitar o intercâmbio dos produtos comercializados. (...) [Ou seja,] o resultado econômico de anos de confrontos militares e políticos

10. Segundo Fiori (2007, p. 83-84), esse dois fatores eram pilares centrais da crise de hegemonia vivida pelos Estados Unidos nos anos 1970: “Existe uma interpretação dominante, sobre a ‘crise da hegemonia americana’, da década de 1970, que realça, no campo geopolítico, as derrotas militares e os fracassos diplomáticos dos Estados Unidos, no Vietnã – e seu ‘efeito dominó’ no Laos e no Camboja –, mas também na África, na América Central e no Oriente Médio, culminando com a revolução xiita e a ‘crise dos reféns’, no Irã, e a invasão soviética do Afeganistão, já no final da década, em 1979.” Segundo Hobsbawm (1995), embora esses eventos não representassem efetivamente nenhuma grande ameaça aos Estados Unidos, estes afetaram significativamente o prestígio internacional dos Estados Unidos.

trouxeram a destruição de rodovias, estradas, pontos e toda a infraestrutura de fronteira necessária para a cooperação sino-soviética. Isso permaneceu ao longo das décadas seguintes (...) o que fez com [que] o comércio entre os dois países permanecesse em patamares relativamente baixos até meados dos anos 1980.

Nas relações entre Estados Unidos e URSS, observou-se o aumento das tensões entre os dois países em razão da rápida disseminação de regimes socialistas em outras regiões no fim dos anos 1970. Todavia, como destacou Hobsbawm (1995), as repúblicas soviéticas não apresentavam, até os anos 1970, nenhum movimento organizado de oposição ao regime socialista. Todavia, no fim daquela década, a partir da ascensão do Sindicato da Solidariedade – movimento sindical não comunista apoiado, pelo então novo papa Karol Wojtyła – a Polônia conseguiu reunir as condições para organização de uma oposição ao regime socialista, tendo em vista a existência de um nacionalismo antirruso (e antijudeu) e conscientemente católico romano, assim como de uma organização independente nacional da Igreja e da formação de uma classe operária fortemente articulada e contrária ao regime. A despeito dos movimentos revolucionários de cunho socialista ocorridos na África e no Oriente Médio, a configuração desse cenário na Polônia explicitou as primeiras debilidades do regime soviético, pois “com o resto dos governos-satélites observando nervosos o desenrolar desse roteiro, a maioria tentando impedir seu próprio povo de também fazer o mesmo, tornou-se cada vez mais evidente que os soviéticos não estavam dispostos a intervir” (HOBSBAWM, 1995, p. 461).

Aproveitando esse cenário de enfraquecimento do bloco soviético e de ascensão de governos socialistas fora da URSS, o presidente Ronald Reagan (1981-1989) encontrou o discurso ideal para estabelecer um novo projeto político – conhecido como Segunda Guerra Fria – a fim de isolar os soviéticos e minar a expansão do socialismo. A estratégia foi sufocar a continuidade do bloco soviético e limitar a influência da ideologia socialista, a partir de cinco frentes: *i*) o projeto militar e tecnológico Strategic Defense Initiative (SDI); *ii*) o apoio aos movimentos anticomunistas em diversos lugares do planeta; *iii*) a instalação de uma rede de mísseis MX; *iv*) a campanha para reduzir o acesso da URSS às divisas internacionais; e *v*) a rápida aproximação dos Estados Unidos com a China por intermédio da abertura do mercado norte-americano para os produtos chineses e também das concessões financeiras para apoiar seu desenvolvimento (FIORI, 1997; MEDEIROS, 2008).

Em síntese, essas frentes lançadas pelo governo norte-americano, especialmente a instalação dos mísseis MX e o lançamento do projeto SDI, tiveram objetivos distintos, mas que visaram o mesmo alvo: afetar militarmente a URSS. Além disso, o apoio norte-americano aos movimentos anticomunistas, que avançou por diversas localidades do mundo mediante o auxílio financeiro

e militar, desestabilizou a região de influência da URSS. No caso do Afeganistão, por exemplo, apoiar os mujahedin – combatentes armados inspirados no fundamentalismo islâmico – contra o Exército Vermelho soviético, mediante o fornecimento de armas e recursos, foi o canal encontrado por Reagan para desgastar o setor militar da URSS e conseguir aglutinar os interesses da ideologia liberal (anticomunista) com os islâmicos. No campo econômico, o governo norte-americano ainda impôs ao governo soviético um embargo à compra de tecnologia de ponta e de acesso às divisas externas – como no caso de Urengoi.¹¹

Por fim, as concessões e o apoio norte-americano ao desenvolvimento econômico chinês puderam ser entendidos como uma forma de fortalecer a antiga aliada e agora rival da URSS e isolar o sistema socialista soviético. Ou seja, o apoio ao crescimento da China se configurou em uma estratégia fundamental dos Estados Unidos a fim de enfraquecer a legitimidade e a influência do socialismo soviético na Ásia. Por isso, entre o fim da década de 1970 e o início dos anos 1980, os impulsos enviados pela economia norte-americana para acelerar o desenvolvimento econômico chinês avançaram decisivamente.

Além desse aspecto, esse suporte fornecido pelos Estados Unidos visou também abrir um espaço para ampliação da acumulação do capital norte-americano.¹² Todavia, esse movimento de internacionalização dos Estados Unidos para a China não se concretizou apenas em função da estratégia adotada pelas empresas e pelo governo norte-americano, mas também por causa de um programa de reformas de abertura da economia chinesa, em que uma de suas diretrizes atribuía ao capital estrangeiro um papel fundamental para acelerar o desenvolvimento do país e redefinir sua inserção externa.

Em primeiro lugar, o aproveitamento da globalização da produção, por intermédio da associação das firmas chinesas com as empresas transnacionais – que possuíam as técnicas de produção mais avançadas e uma gigantesca massa de capital –, impulsionaria o processo de industrialização e de desenvolvimento tecnológico do país. A partir do amplo deslocamento de parte das cadeias de produção dessas transnacionais, abrir-se-iam oportunidades para a China absorver capital estrangeiro a fim de apoiar a sua industrialização. Em segundo lugar, a China teria capacidade de ampliar suas exportações, aproveitando a abertura de novos mercados para seus produtos intensivos em trabalho e de alto conteúdo tecnológico para os quais foram sendo atraídas indústrias estrangeiras, a fim de

11. "Financiamento, para a União Soviética, o boicote americano à venda de equipamentos para a construção do gasoduto de Urengoi foi particularmente estratégico, na medida em que impedia que a URSS obtivesse divisas necessárias às suas importações em expansão e ao financiamento dos seus aliados. Esse foi um caso clássico de guerra econômica: o embargo da venda dos equipamentos que a URSS não possuía e necessitava para a construção do gasoduto reduzia a capacidade da economia soviética obter as divisas necessárias à compra de tecnologia sofisticada" (MEDEIROS, 2008, p. 207).

12. Sobre essa discussão, ver o capítulo 1 deste mesmo livro.

superar a elevada restrição externa (LEÃO, 2010). Segundo Zonenschain (2006, p. 99), embora o capital estrangeiro não tivesse representado grande parcela da formação bruta de capital fixo, sua presença na China tem sido de extrema importância por dois fatores. Primeiro, porque essas empresas ficaram “responsáveis por uma parcela expressiva das exportações realizadas pela China. Segundo, [porque] constituíram fonte primordial de tecnologia e de oportunidades de negócios para empresas domésticas chinesas”.

Efetivamente, a China aproveitou-se do movimento de “transnacionalização da produção”, liderado pelas grandes corporações da tríade capitalista – notadamente as norte-americanas –, para absorver tecnologia e capital internacional, oferecendo, em contrapartida, oportunidades de ganhos – via exportação ou exploração do mercado interno – para essas empresas. Assim, conforme demonstrou Furtado (1992, p. 74) ao analisar o desenvolvimento capitalista mundial, a intensificação do processo de acumulação da China ocorreu a partir da especialização “nas atividades produtivas em que a revolução em curso no modo de produção abria maiores possibilidades ao avanço das técnicas, transformando-se em focos geradores do processo tecnológico”.¹³ Por causa disso, a China buscou estreitar suas relações com países desenvolvidos que possuíam *know-how* em setores de tecnologia de ponta, sendo importante também a existência de amplos mercados consumidores e de crédito para, ao mesmo tempo, adquirir e financiar os produtos chineses – exatamente o caso dos Estados Unidos.

Como resultado desses movimentos, no fim dos anos 1970 e no decênio seguinte, observou-se uma convergência de interesses entre Estados Unidos e China, que motivaram o maior intercâmbio comercial, político e financeiro entre as duas nações. Segundo dados do governo chinês, entre 1986 e 1990, a participação média do investimento direto dos Estados Unidos no total recebido pela China foi de 10,7% – o principal investidor depois da região asiática naquele período –, sendo que 1986 foi o ano no qual os Estados Unidos alcançaram sua maior participação na série histórica (1986-2009) com 14,6%.¹⁴ Nas exportações, os Estados Unidos se firmaram como terceiro maior parceiro da China nos anos 1980, atrás somente de Hong Kong e Japão. Entre 1985 e 1990, as exportações chinesas para os Estados Unidos se ampliaram mais de 120%, saltando de US\$ 2,3 bilhões para US\$ 5,2 bilhões – para o Japão, por exemplo, o crescimento foi de 47,5% (CHERNAVSKY; LEÃO, 2010).

13. “No capitalismo contemporâneo, a industrialização e a modernização econômica se tornaram muito mais complexas, configurando-se impossíveis sem o apoio das grandes transnacionais. Isso se explicava pelo fato delas centralizarem boa parte do capital e das tecnologias de ponta e por liderarem vários ramos da cadeia produtivas mais importantes do mundo atual. De tal forma, ao contrário das industrializações de Japão e Coreia do Sul, onde os capitais nacionais sustentados pelos seus respectivos Estados conduziram quase exclusivamente esse processo (muito embora fossem patrocinados pelos Estados Unidos), na China a entrada do capital estrangeiro era essencial para o seu desenvolvimento industrial” (LEÃO, 2010, p. 41).

14. Para essas informações, ver: <http://www.fdi.gov.cn/pub/FDI_EN/default.htm>.

Evidentemente essa retomada da hegemonia dos Estados Unidos nas esferas econômica e, especialmente, política e o maior dinamismo da economia chinesa em um cenário de maior articulação da China com a economia internacional modificaram a lógica das relações entre o país asiático e a URSS. Em um primeiro momento, essa lógica foi marcada pelo grande distanciamento e estreitamento das relações de China e Estados Unidos – que buscavam isolar o bloco soviético. Todavia, em um segundo momento, a partir do declínio da URSS e da ascensão econômica e política da China – que foi assumindo gradativamente o papel de rival dos Estados Unidos –, houve uma reaproximação entre os dois países capitaneada pelos interesses da China e pelas debilidades da URSS – e depois Rússia.

Nesse ponto é importante ressaltar que o quadro formado nesse segundo momento respondeu não apenas às transformações geoeconômicas e geopolíticas, mas também às políticas internas adotadas pelos dois países nos anos 1980 e início dos anos 1990. Enquanto a China adotou um conjunto de reformas econômicas pautado pela modernização, abertura controlada e maior produtividade de sua estrutura de produção – tanto urbana como rural –, bem como pelo desenvolvimento de grandes empresas e polos tecnológicos estatais executando um conjunto de políticas macroeconômicas fortemente expansionistas – expansão do crédito público, aumentos dos gastos fiscais, desvalorização cambial etc. –, a URSS no período Mikhail Gorbachev (1985-1991) realizou uma abertura indiscriminada econômica e política. Esse processo se materializou na abertura indiscriminada para o mercado de várias cadeias produtivas antes controladas pelo Estado, na “privatização” das estruturas de poder decisório do Partido Comunista da União Soviética (PCUS) e na redução abrupta dos gastos militares – responsáveis por grande parte do valor adicionado da indústria e do desenvolvimento tecnológico do país.¹⁵

Como resultado desses movimentos externos e internos, a China ganhou espaço na economia internacional, ao contrário do que foi observado na URSS – que se mostrava incapaz de concorrer tecnologicamente com os países desenvolvidos, tornando-se cada vez mais dependente da sua indústria de *commodities*. Essa tendência se fortaleceu com o fim da URSS, em 1991, e a formação de uma Rússia – principal república soviética – economicamente enfraquecida. Os dados da tabela 1 mostram como em um curto período de tempo a economia chinesa conseguiu se aproximar da URSS e logo depois ultrapassar a economia russa.

15. Nesse ponto, vale ressaltar que essa estratégia da URSS de reduzir seu *status* militar, eliminou qualquer capacidade do país de fazer frente à política armamentista norte-americana impulsionada pelo governo Reagan. Isso deixou clara a incapacidade de competição dos dois sistemas e o enfraquecimento da estrutura econômica e política do bloco soviético. Entre as principais ações realizadas por Gorbachev destacaram-se: a suspensão unilateral dos testes nucleares e a retirada do Exército Vermelho no Afeganistão; a ruptura do movimento de expansão do gasto militar acompanhada por uma revisão da estratégia militar, que deveria dar espaço para outros setores da economia; e a assinatura dos Acordos de Reykjavík e Malta para redução das forças militares e destruição de todos os mísseis balísticos (FIORI, 1997; MEDEIROS, 2008).

Em 1980 todos os indicadores da economia soviética superavam os da economia chinesa pelo menos em duas vezes. O produto interno bruto (PIB) e as exportações da URSS, por exemplo, eram, respectivamente, 3,1 vezes e 4,2 vezes superiores ao verificado na China. Essa disparidade se reduziu de modo acelerado ao longo dos anos 1980. Em 1990, o PIB soviético era somente 1,9 vez maior que o chinês, o que significava uma diferença de US\$ 372,7 bilhões. Nas exportações e no PIB de serviços essa queda foi ainda mais abrupta, uma vez que a relação das exportações soviéticas e chinesas caiu de 4,2 para 1,7 e do PIB de serviços da URSS e da China diminuiu de 6,1 para 1,9. Ou seja, a taxa de crescimento das exportações e do PIB de serviços foi muito maior na China do que na URSS. Já em 1995, após a queda do bloco soviético, a China superou a Rússia em todos os indicadores, com destaque para o PIB industrial chinês que era 149% maior que o PIB russo.

TABELA 1

Evolução de indicadores econômicos selecionados – China e Rússia, 1980-1995
(Anos selecionados, em US\$ bilhões correntes)

		1980	1985	1990	1995
Importações	China	19,9	42,3	53,3	132,1
	URSS/Rússia	68,5	83,1	120,7	68,9
Exportações	China	18,1	27,4	62,1	148,8
	URSS/Rússia	76,4	87,3	104,2	82,9
PIB	China	306,5	309,1	404,5	757,0
	URSS/Rússia	940,0	914,1	777,1	399,2
PIB industrial	China	146,3	132,7	162,6	344,0
	URSS/Rússia	432,9	382,8	331,7	137,9
PIB de serviços	China	65,5	101,4	140,2	248,8
	URSS/Rússia	401,9	397,8	237,3	207,0

Fonte: Unctad (2010).

Elaboração dos autores.

Desse modo, a reversão da balança de forças entre as duas nações em um cenário de avanço da abertura política e econômica de ambos fez com que a URSS direcionasse sua política externa desde meados dos anos 1980 para a China. Isso explicou porque, entre 15 e 18 de maio de 1989, o então secretário geral do PCUS Mikhail Gorbachev visitou oficialmente a China. O tema basilar da reunião com o líder chinês Deng Xiaoping¹⁶ versou sobre as perspectivas de futuro na relação entre as duas nações. Além do sucesso alcançado pelas reformas de transição da China que se iniciaram em 1978, cujos resultados já podiam ser observados no rápido desenvolvimento da indústria e agricultura e

16. Deng Xiaoping ocupou, entre outros, os cargos de presidente da Comissão Militar Central da China (1983-1990) e de vice-presidente do PCC (1975-1982), sendo o principal líder político da China até 1992.

no crescimento do PIB, essa estratégia de Gorbachev de retomar e estreitar as relações com a China foi explicada também pelo aumento das tensões geopolíticas entre a URSS e as regiões próximas ao país asiático:

Na tentativa de criar condições externas favoráveis propícias a reformas internas, o novo governo soviético dependeu em grande medida de uma reconciliação com Pequim. Uma melhoria nas relações com a China foi indispensável para o sucesso da política de Gorbachev. Cortes drásticos nas forças armadas levando a uma redução das despesas públicas nesta área, um rápido desenvolvimento da Sibéria e do Extremo Oriente ligado à expansão do comércio transfronteiriço, um acordo no Afeganistão e Camboja, o envolvimento da URSS em uma cooperação econômica regional na Ásia e no Pacífico – tudo isso e uma série de outros objetivos essenciais nas políticas soviéticas nacionais e externas estão diretamente ligados ao estado das relações com a China. A luta para ganhar o controle sobre vários grupos dentro do governo e do Partido para determinar uma reconciliação com Pequim, o que Gorbachev considerava ser um dos fundamentos de sua política externa, tem sido um trabalho árduo para ele. (...) até a segunda metade dos anos 1980 a URSS e a liderança soviética tinham construído um pensamento unilateral positivo sobre as reformas chinesas. Um fator que contribuiu foi a informação enviesada que adveio de várias fontes. Muitos observadores soviéticos em visita à China, incluindo os não-sinólogos, ficaram realmente impressionados com a oferta de bens de consumo, enquanto que, além disso, aqueles que queriam acelerar a perestroika, muitas vezes procuraram exagerar as realizações das reformas chinesas, – as zonas econômicas especiais, etc. – a fim de dar ao governo soviético um impulso extra necessário para a adoção de medidas similares (LUKIN, 1991, p. 120/122).

A China também teve interesses claros em se reaproximar da URSS. Em primeiro lugar, isso ocorreu por causa da política externa chinesa de “ascensão pacífica”, na qual a normalização das relações diplomáticas com diversos países assumiu uma função central. Como definiram Cunha e Acioly (2009, p. 348-349), nas relações externas na China,

(...) houve a busca de redução dos conflitos com os vizinhos, o que determinou, desde meados dos anos 1980, a restauração ou estabelecimento de relações diplomáticas com Cingapura (1990), Indonésia (1990), Brunei (1991) e Coreia do Sul (1992), (...) e a normalização das relações com Mongólia (1989), Rússia (1989) e Vietnã (1991).

Esses movimentos de aproximação compuseram a estratégia de legitimação internacional do sistema político chinês.

Em segundo lugar, essa aproximação refletiu o desejo chinês de realizar intercâmbio com a URSS nas áreas tecnológica e militar. Desde a invasão chinesa no Vietnã em 1979, o PCC enxergou a necessidade de incrementar seu orçamento militar, superando o anacronismo deste setor. Após esse evento, ficou evidente o

atraso e a baixa capacidade militar da China que poderiam ser superados, em um primeiro momento, a partir de parcerias com países com setores militares mais modernos – caso da URSS (LEÃO, 2010).

Portanto, na entrada dos anos 1990, o padrão histórico das relações entre China e Rússia começou a apresentar uma nova dinâmica, tendo em vista as mudanças econômicas e políticas sofridas pelos dois países. Todavia, a exemplo do que aconteceu nos anos 1970 e 1980, os rumos dessa relação foram fortemente influenciados pelas decisões do governo norte-americano.

3.2 Os anos 1990 e 2000

Como observado na seção anterior, a primeira metade da década de 1990 mostrou uma mudança estrutural na relação entre China e Rússia. Agora, o primeiro país apresentava uma economia mais dinâmica e diversificada, absorvendo indústrias menos complexas – intensivas em trabalho – e aquelas de maior conteúdo tecnológico – microeletrônica, informática etc. Além disso, a China já deslocava grandes empresas internacionais e estava formando grandes grupos industriais – para competir externamente –, o que permitia o aumento de suas exportações e o *upgrade* tecnológico, bem como um rápido crescimento da renda. A Rússia, por sua vez, passava por uma completa desarticulação de sua estrutura produtiva, dependendo cada vez mais do setor de *commodities* e refém da indiscriminada privatização sofrida pelos setores mais dinâmicos de sua economia. Esse cenário alterou significativamente os interesses e movimentos de aproximação/distanciamento de China e Rússia.

Para a China, o ressurgimento da presença russa esteve ligado a aspectos geopolíticos, como a importância de manter relações mais estreitas com um país que dispõe de amplo arsenal militar e que, exatamente por isso, pode auxiliar na própria modernização das forças armadas chinesas. Mas houve também interesses geoeconômicos, dadas as necessidades cada vez maiores de recursos energéticos para evitar o aparecimento de gargalos no processo de desenvolvimento chinês, nada mais adequado do que a reaproximação de uma Rússia com grande capacidade de fornecimento desses recursos.

Já para a Rússia, o fortalecimento das relações com a China assumiu, em primeiro lugar, uma função estratégica de reduzir a influência de grupos políticos contrários à gestão do presidente eleito Boris Ieltsin. Conforme ressaltou Norling (2007, p. 35),

(...) uma razão para a política do presidente russo Boris Ieltsin (1991-1999) se voltar para a China foram as pressões domésticas exercidas pelos nacionalistas e parte de sua base eleitoral – que enxergava a aliança com a China como uma forma de contrabalançar a hegemonia dos Estados Unidos.

Em segundo lugar, a escassez de recursos para sustentar a modernização do setor militar e da própria indústria russa também incentivou o estreitamento das relações entre os dois países. Em terceiro lugar,

A Rússia está (...) procurando diversificar os seus mercados, principalmente para China, Japão, Coreia do Sul, mas também para os Estados Unidos e Índia. Exemplo disso são as negociações para a exportação do gás do Mar de Barentz não só para a Europa, mas também para os Estados Unidos e a China (ROMANO, 2010, p. 30).

Entretanto, dada a complexa trajetória de tensões e complementaridades entre esses dois países é de se supor que tal estreitamento de relações esbarra em disputas implícitas acerca da preponderância regional de ambos. De um lado, a China tem conduzido a relação dos dois países, submetendo a estrutura do comércio e dos investimentos aos seus interesses econômicos e políticos – modernização do setor militar e suprimento da energia para continuar o desenvolvimento de sua indústria – e, de outro, a Rússia tem procurado sustentar sua autonomia não apenas do seu poderio militar e energético – únicos setores nos quais a Rússia conseguiu manter certo dinamismo –, mas também à sua capacidade de influenciar regiões vizinhas à China.

Ademais, entre o progressivo afastamento da China em relação ao Estado russo e sua recente reaproximação, observou-se o aumento das tensões políticas sino-americanas e a criação de uma simbiose/tensão entre as economias da China e dos Estados Unidos. Os anos 1990 foram caracterizados pela maior capacidade de intervenção econômica dos Estados Unidos no mundo por meio da expansão do seu território econômico supranacional, o que significou para a China um acréscimo das relações econômicas – fluxos comerciais e financeiros – com os norte-americanos. O crescente acesso das empresas norte-americanas ao mercado chinês para produzir e vender produtos externamente permitiu a ampliação do volume de investimentos realizados na China e o aumento das exportações chinesas – que, em grande parte, eram dirigidas para os Estados Unidos. O grande volume de reservas acumulado pela China – a partir da entrada de investimento direto estrangeiro (IDE) e do aumento das exportações – permitiu ao país se tornar um grande credor norte-americano a partir da aquisição dos títulos da dívida do Federal Reserve (Fed). Ou seja, a entrada de recursos estrangeiros dos Estados Unidos por meio de exportações e investimentos tem retornado ao país pela compra da China dos títulos da dívida do Fed.¹⁷

Pelo lado da trajetória das relações políticas bilaterais entre China e EUA, verificou-se um movimento diferente do econômico, ao longo da década de 1990, pois aquele período fora marcado pelo aumento das tensões entre estes dois países a partir do episódio da Tiananmen, em junho de 1989 – repressão as manifestação

17. Para uma discussão mais detalhada da relação sino-americana, ver capítulo 1 deste livro.

de estudantes chineses – que gerou fortes sanções econômicas contra a China que perduraram até 1999. Além disso, outros episódios foram marcantes para aumentar o conflito político, tais como a não assinatura do presidente Clinton do acordo que empenharia o apoio dos EUA ao ingresso da China na OMC (Organização Mundial do Comércio), o aumento das vendas de armas para Taiwan – província rebelde na concepção do governo chinês –, o bombardeio por engano da Embaixada da China em Belgrado/Sérvia, em 07 de maio de 1999, durante os ataques aéreos da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) e a colisão de uma aeronave espião dos EUA com um caça chinês sobre o mar do sul da China, em abril de 2001 (PINTO, capítulo 1 deste livro).

Esse novo desenho das relações sino-americanas manteve – e no caso da economia foram reforçadas – suas principais características estruturais nos anos 2000. Ou seja, continuou se fortalecendo a complementaridade econômica e as pressões norte-americanas em torno das políticas expansionistas chinesas – câmbio desvalorizado, subsídios para exportações e investimentos e outras –, bem como se observaram movimentos de “idas e vindas” na esfera política.¹⁸ Essa questão também desempenhou um papel fundamental na nova construção das relações entre China e Rússia.¹⁹

Além disso, com o fim da URSS abriu-se um espaço importante para o aumento da influência tanto dos Estados Unidos como da China na Ásia, principalmente na região central. Nesse cenário, o papel cumprido pela Rússia assumiu importância crescente nos últimas duas décadas, uma vez que o país exerceu, ao longo da Guerra Fria, grande influência na Ásia Central – dado que os países que hoje a compõe eram parte integrante do próprio território soviético. Em outras palavras, apesar da dissolução da URSS e da existência de novas áreas de influência no centro da Ásia e no Leste Europeu, a Rússia continuou tendo um papel relevante na condução das políticas desses países e pôde aproveitar-se dessa posição para conduzir suas relações com Estados Unidos e China.

18. Apesar disso, é importante destacar que, ao contrário da década de 1990, as relações políticas entre China e Estados Unidos foram mais estáveis, pelo menos até a crise financeira de 2008. Segundo Pinto (capítulo 1 deste livro), “os atentados de 11 de Setembro de 2001 significaram uma nova reaproximação das relações políticas entre a China e os Estados Unidos, ao longo da década de 2000, que perdurou até a crise internacional de 2008. Esta reaproximação foi possível com o apoio chinês na empreitada americana de combate ao terrorismo internacional, sobretudo no Afeganistão e Iraque, e com a assinatura do presidente George W. Bush do acordo de apoio americano ao ingresso da China na OMC. O revés dessa aproximação política está acontecendo no atual momento histórico, marcado pela conjuntura econômica do pós-crise internacional de 2008, devido à elevação das tensões comerciais (guerra cambial e elevados déficits americano com a China), num contexto em que a economia americana apresenta baixo crescimento do produto e elevado desemprego”.

19. “É muito mais complicado fazer a avaliação do modelo de *catch up*, neomercantilista ou nacionalista, seguido por alguns países ganhadores, nos séculos XIX e XX. Não foram os países que tiveram maior crescimento do PIB, mas com certeza, foram os únicos casos em que o desenvolvimento nacional provocou uma redistribuição de poder internacional. Todos tiveram projetos nacionais expansionistas, se propuseram entrar no núcleo central das Grandes Potências e utilizaram retóricas nacionalistas. Mas, ao mesmo tempo, apesar do paradoxo aparente, todos mantiveram relações de complementaridade virtuosa e acumulativa com a economia-líder do Sistema Mundial, primeiro a Inglaterra, e depois os Estados Unidos” (FIORI, 2004, p. 51).

Nesse sentido, a despeito dos interesses existentes em ambos os países para o fortalecimento das suas relações bilaterais, as transformações da conjuntura internacional interferiram diretamente no processo de aproximação entre eles. Desse modo, apesar das aparentes vantagens existentes, as mudanças geopolíticas e geoeconômicas dos últimos 20 anos que modificaram as relações dessas nações com outras regiões, particularmente os Estados Unidos, obstaculizaram ou reforçaram essa aproximação sino-russa.²⁰ Assim, a evolução das relações entre China e Rússia precisou ser entendida a partir da nova configuração econômica e política global do pós-Guerra Fria, na qual os Estados Unidos reafirmou sua posição de economia-líder do Sistema Mundial. Como lembrou Fiori (2004), ainda que a liderança exercida pelos Estados Unidos, tanto na esfera econômica como política, tivesse se mostrado incapaz de criar uma estabilidade sistêmica, os avanços e retrocessos nas relações entre esses dois países responderam não somente aos objetivos de suas políticas externas, como também à complementaridade dessas nações com os Estados Unidos.

Devido a esse conjunto de questões, torna-se fundamental discutir a relação sino-russa de uma ótica mais abrangente, antes de avançar em questões mais específicas, em particular nos campos militar e energético.

Com a dissolução da URSS, no começo dos anos 1990, a Rússia reforçou o estreitamento de seu relacionamento com a China, principalmente depois que os Estados Unidos apoiaram a expansão da Organização do Tratado do Atlântico Norte (Otan) na região do Kosovo e desenvolveram o sistema nacional defensivo de mísseis (KUCHINS, 2007). A política externa de Ieltsin buscava neutralizar o avanço da influência norte-americana nas antigas repúblicas soviéticas por meio do estabelecimento de novas parcerias estratégicas com países como a China (NORLING, 2007).

No caso da China, a Guerra do Golfo Pérsico, que introduziu armas e tecnologias de nova geração por parte dos Estados Unidos, explicitou a estrutura atrasada do Exército chinês. Por isso o governo do país, já na primeira metade da década de 1990, não somente ampliou maciçamente o orçamento militar,

20. Nesse sentido, Ferdinand (2007, p. 842) lembrou que os Estados Unidos têm exercido um papel central na condução da política externa, tanto da China como da Rússia: "A política externa da China a partir os anos 1980, e particularmente desde a década de 1990, tem sido no sentido de inseri-la na ordem mundial existente e adquirir a reputação pela gestão do "crescimento" chinês "responsável" no mundo. Os Estados Unidos tornaram-se naquele momento seu maior problema. Lidar com os Estados Unidos teria de ser a preocupação central da sua política externa. Os líderes chineses procuraram por parceiros que pudessem ajudá-los a resistir à pressão norte-americana. No entanto, eles rejeitaram alianças formais, uma vez que pudessem restringir as opções da China em demasia. Como Roy resume a relação, a China combina elementos de três estratégias diferentes, na medida em que tenta se adaptar e lidar com o predomínio americano: equilíbrio, desafio e adaptação. Desafiar, no entanto, veio por último, exceto sobre Taiwan. O princípio central de funcionamento da política externa chinesa foi estabelecido por Deng Xiaoping como "agir de forma independente e manter a iniciativa" (duli Zizhu). Assim, o governo chinês estava preocupado com o gerenciamento do "crescimento" da China no mundo e não provocar os EUA, embora as crises ocasionais tenham revelado um poderoso latente sentimento anti-EUA na opinião pública chinesa".

mas passou a investir no estreitamento das relações políticas e comerciais com a Rússia, como forma de atrair tecnologia e modernizar o Exército (LEÃO, 2010).

Em virtude desses aspectos, ao longo dos anos 1990 houve um estreitamento das relações políticas e econômicas entre China e Rússia, o que motivou uma política de reação dos Estados Unidos. Se este país, por um lado, não se envolveu diretamente nesse processo de aproximação entre China e Rússia, por outro lado, tentou ocupar espaços deixados pela dissolução da URSS mediante a atuação da Otan (KUCHINS, 2007). Conforme lembrou Norling (2007, p. 36),

(...) o declínio econômico da Rússia coincidiu com a maior interferência do Ocidente no espaço das ex-URSS. Como os seis Estados que compunham a URSS ingressaram no Conselho Europeu e na OTAN propondo a expansão dessas organizações nessas regiões, a Rússia buscou dar maior atenção à crescente influência do Ocidente no Leste Europeu.

Com esse evento, os movimentos separatistas islâmicos presentes na Chechênia e em Xinjiang motivaram a adoção de uma postura conjunta contrária à intervenção de nações e organismos multilaterais nos assuntos internos chineses e russos, bem como de uma política de “boa vizinhança”, na qual não se abordavam questões divergentes, como direitos humanos e democracia (BRÆKHUS; ØVERLAND, 2007; NORLING, 2007).²¹

Todavia, com as eleições Vladimir Putin em 2000 como novo presidente da Rússia, e com o ataque terrorista de 11 de Setembro de 2001 nos Estados Unidos, houve uma pequena perturbação no ritmo de aproximação sino-russa. Essa redução se explicou não somente por opções de política interna, tais como o redirecionamento da política externa russa²² ou pelos imbróglis relacionados às negociações da venda de gás russo para a China, mas principalmente pelo apoio russo à política militar do governo norte-americano de George W. Bush (2001-2009) e pelo crescimento das tensões econômicas entre China e Estados Unidos.

Por um lado, como lembrou Norling (2007, p. 36) “o envolvimento da Rússia na Guerra contra o Terror somado à assinatura de um acordo com os Estados Unidos permitindo a presença do Exército norte-americano na Ásia Central não

21. “Enquanto chineses islâmicos separatistas não forem tão longe como alguns dos seus colegas russos, Pequim e Moscou continuarão mantendo um medo comum das minorias inquietas e do Islã independente e politizado. Dada a política de Pequim de não-interferência nos assuntos internos de outros Estados, os chineses não têm criticado em nenhum ponto Moscou pela sua guerra na Chechênia, e a guerra pouco provavelmente emergirá como fonte de tensão bilateral. A China enfrenta o Islã politizado entre os uigures em Xinjiang e Moscou não se sente desconfortável com o tratamento duro da China contra os uigures e outras minorias, notadamente os tibetanos. A questão de Taiwan não é um fator na relação sino-russa, ao contrário do que ocorre nas relações China e Estados Unidos ou China e União Europeia. China e Rússia não irão criticar uns aos outros pelos seus históricos em temas como democracia representativa, liberdade individual ou direitos humanos” (BRÆKHUS; ØVERLAND, 2007, p. 55).

22. A política externa russa, no início do governo de Putin, desviou suas atenções para o Ocidente, bem como buscou aumentar sua presença na Ásia Central e na região do Cáucaso – áreas de grande interesse chinês (FERDINAND, 2007; NORLING, 2007).

foram bem vistos por Pequim”. Por outro lado, como já destacado, nesse mesmo período consolidou-se um acirramento dos conflitos comerciais e financeiros, o que provocou um aumento das pressões norte-americanas sobre a forma de condução das políticas chinesas, a despeito da grande complementaridade econômica existente entre os dois países.

Nesse sentido, notou-se uma gradual aproximação entre Estados Unidos e Rússia e um distanciamento entre este último país e a China. Como resultado direto desse movimento, estabeleceu-se um engajamento de iniciativas militares entre Rússia e Estados Unidos, entre as quais destacaram-se: a permissão do governo russo para entrada da Otan nos Estados Bálticos (Lituânia, Letônia e Estônia); o acordo entre Estados Unidos e Rússia para remoção do Tratado Anti-mísseis Balísticos (Anti-Ballistic Missile Treaty – ABMT); e o aceite para que as forças militares norte-americanas ingressassem na Geórgia. Assim, como durante a Guerra Fria as relações sino-russas foram desfavorecidas pela aproximação entre China e Estados Unidos, no pós-Guerra Fria elas seriam desaquecidas – embora não interrompidas – pela aproximação, dessa vez, entre Rússia e Estados Unidos. Além disso, no plano econômico, observou-se um aumento dos desequilíbrios do balanço de pagamentos internacionais, motivados tanto pela crescente posição devedora dos Estados Unidos, dado o aumento do consumo do seu mercado interno, como pela posição credora da China, graças ao acúmulo cada vez maior de superávits em transações correntes (CUNHA *et al.*, 2006).

Contudo, como constatou Ferdinand (2007), a partir de 2003, quando Hu Jintao assumiu o posto de secretário geral do PCC, houve uma retomada dos avanços na relação entre a China e a Rússia. A reaproximação desse período, a exemplo dos anos 1990, não respondeu apenas a uma reversão das políticas externas de Hu Jintao e Vladimir Putin, mas também a algumas transformações no cenário geopolítico, impulsionadas particularmente pelos norte-americanos. Em primeiro lugar, observou-se um grande suporte dos Estados Unidos na realização das Revoluções Coloridas nas antigas repúblicas soviéticas,²³ passando a ameaçar a capacidade de influência russa nessas regiões. Em segundo lugar, a entrada dos Estados Unidos no Iraque, por meio da Operação de Liberdade Iraquiana (Operation Iraqi Freedom), não foi aprovada pelos líderes chineses e russos, dadas suas políticas de não intervenção nos sistemas políticos de outros países. Em terceiro lugar, a grande influência exercida pelos Estados Unidos em Taiwan e na Coreia do Sul continuou interrompendo a capacidade da China de expandir sua zona de influência na Ásia. Em quarto lugar, a cooperação militar entre Estados Unidos e Índia foi vista pelo governo russo e chinês como uma retórica norte-americana para expandir sua presença militar na Ásia.

23. Ortega (2007) mostra, por exemplo, a participação direta dos Estados Unidos na Revolução das Rosas de 2003 – ocorrida na Geórgia – e na Revolução Laranja de 2004 – ocorrida na Ucrânia.

Em que pese a importância dos fatores externos, essa reaproximação respondeu também à aceleração do processo de industrialização chinesa, que demandou uma quantidade crescente de bens energéticos da Rússia e ampliou a oferta de produtos manufaturados menos elaborados (como intensivos em trabalho) e mais complexos (como intensivos em tecnologia) para o mercado russo. Todavia, isso somente foi possível com a recuperação da economia do setor de *commodities* russo que, além de permitir a ampliação das exportações de petróleo e gás, deu a possibilidade de o país aumentar suas importações de bens industrializados. Segundo Schutte (2010), ao lado da recuperação do preço de petróleo, a maior atuação do Estado russo na definição dos rumos para o setor de *commodities* por meio da revisão da política fiscal²⁴ e do controle das empresas de petróleo e gás foi fundamental para essa recuperação do setor (subseção 3.2).

A diversificação da indústria chinesa e a expansão dos investimentos no setor produtivo, a partir da modernização das empresas estatais, bem como do fortalecimento e da ampliação de centros nacionais de tecnologia,²⁵ fizeram com que o país ingressasse em novos mercados de exportadores – tanto intensivos em trabalho como os de maior conteúdo tecnológico – e aumentasse exponencialmente a necessidade de insumos energéticos. Além disso, o maior peso geopolítico adquirido pela China nos últimos anos, com a necessidade de encarar maiores conflitos em questões territoriais e políticas – explicitadas anteriormente –, fomentou uma nova estratégia do setor militar chinês para aumentar sua articulação com a Rússia.

Todos esses aspectos, sejam eles da ótica das políticas e economias nacionais, sejam da esfera geopolítica e geoeconômica, determinaram o perfil de articulação entre as economias da China e da Rússia. A materialização desse perfil pôde ser confirmada, entre outros aspectos, no padrão de comércio exterior estabelecido entre os dois países.

24. “Para aumentar a capacidade de arrecadação foi introduzida uma tarifa única de imposto de renda de 13%. Ao mesmo tempo, tentou-se captar parcela maior da renda petrolífera. (...) as empresas usavam várias formas de evasão fiscal, entre as quais preços de transferência, sobretudo transferindo para *downstream* comércio e transporte. (...) Em resposta, o governo alterou várias vezes o sistema de impostos e, a partir de 2004, a principal forma de tributar petróleo e gás foram os impostos sobre a extração e a exportação. O novo regime de tributação era melhor por ser independente do cálculo do lucro ou custos em rublos, relacionado a quantidades e preços para exportação” (SCHUTTE, 2010, p. 21).

25. As modificações promovidas pelo governo chinês nesses setores ocorreram por intermédio da abertura do mercado interno para o capital estrangeiro e de inovações estruturais e institucionais da indústria nacional, em um movimento capitaneado pelas instituições estatais. Por um lado, a articulação da indústria chinesa com as empresas estrangeiras, mediante a atração de IDE, permitiu o *upgrade* tecnológico e o fortalecimento da base exportadora nacional, em razão da forte regulação imposta pelo Estado chinês. O objetivo foi acelerar o desenvolvimento tecnológico e as exportações, assim como internalizar as inovações e estruturas de exportações das empresas estrangeiras. Esses movimentos, inseridos em um contexto de aproximação da China com os Estados Unidos e com os países desenvolvidos da Ásia, impulsionaram o desenvolvimento das empresas nacionais. Por outro lado, o governo também iniciou um processo de abertura da indústria nacional e introduziu reformas institucionais que aumentaram a competitividade e a liberdade de atuação das empresas e instituições de pesquisa estatais. Além disso, o Estado coordenou as reformas dos setores industrial e de tecnologia, o que, juntamente com a entrada do capital estrangeiro, deu às empresas estatais a condição de comandar o desenvolvimento do complexo tecnológico e industrial, fazendo que essas empresas se tornassem líderes em vários segmentos da estrutura produtiva global (LEÃO, 2010).

TABELA 2
Pauta das exportações chinesas para Rússia por intensidade tecnológica – 1995-2009
 (Em %)

	Petróleo, <i>commodities</i> e insumos energéticos	Trabalho e recursos naturais	Baixa intensidade	Média intensidade	Alta intensidade	Não classificados
1995	30,6	56,8	1,6	5,8	4,4	0,8
1996	28,6	58,0	1,7	6,5	3,7	1,5
1997	21,4	65,4	1,4	6,0	3,9	1,8
1998	21,2	67,6	1,2	4,6	3,8	1,7
1999	16,0	68,6	1,1	6,7	5,8	1,9
2000	10,4	72,5	1,7	7,9	5,1	2,4
2001	10,9	69,3	2,0	9,8	6,1	1,9
2002	13,5	61,7	2,8	11,2	9,2	1,6
2003	10,1	64,0	3,0	11,3	10,3	1,3
2004	7,3	65,9	4,2	12,7	9,0	1,1
2005	6,5	62,3	4,8	15,2	10,2	1,0
2006	7,0	48,6	7,8	22,3	13,0	1,2
2007	5,4	48,6	9,0	25,3	10,9	0,9
2008	5,8	37,8	11,6	31,0	12,6	1,2
2009	7,7	40,4	9,1	25,2	15,9	1,7

Fonte: Unctad (2010).
 Elaboração dos autores.

Como aponta a tabela 2, a pauta de exportação da China para a Rússia tem apresentando elevada diversificação com participação crescente dos setores mais intensivos em tecnologia. Enquanto em 1995 cerca de 77% das exportações chinesas estavam concentradas em *petróleo, commodities e outros insumos energéticos*,²⁶ bem como em bens *intensivos em trabalho e recursos naturais*, em 2009 os setores de *alta e média intensidade tecnológica* já eram responsáveis 41% dessas exportações. Esse desempenho foi explicado principalmente pelo setor de *alta intensidade tecnológica* destacando-se máquinas automáticas de processamento de dados, instrumentos óticos e equipamentos de telecomunicação – que representavam cerca de 60% das exportações de alta intensidade tecnológica da China para o mercado russo em 2009.²⁷ Apesar dessa mudança, que ganhou força entre 2005 e 2006 quando as exportações nesses dois setores saltaram de 25,4% para 35,5%,

26. O nome completo desta categoria é “*commodities* e petróleo e outros insumos de energia”. No texto, utiliza-se o termo “*commodities* e petróleo”.

27. Apenas nos últimos quatro anos da série (2006-2009), as exportações desses três setores se expandiram em 69%, o que significou um incremento da ordem de US\$ 685,9 mil – um salto de US\$ 989 mil em 2006 para US\$ 1,6 milhão. Nesse cenário, destacaram-se os setores de instrumentos óticos e equipamentos de telecomunicação que, embora tivessem um peso menor nesse volume exportado, tiveram um crescimento de 731% e 207%, respectivamente.

as vendas de *petróleo e commodities* e de *produtos intensivos em trabalho e recursos naturais* representavam, em 2009, um pouco mais de 48%.

TABELA 3
Pauta das importações chinesas oriundas da Rússia por intensidade tecnológica – 1995-2009
(Em %)

	Petróleo, <i>commodities</i> e insumos energéticos	Trabalho e recursos naturais	Baixa intensidade	Média intensidade	Alta intensidade	Não classificados
1995	27,7	1,1	21,2	45,5	4,5	0,1
1996	20,8	1,3	26,0	33,2	15,9	2,8
1997	29,5	1,9	19,7	34,7	4,8	9,4
1998	28,7	2,5	16,6	34,5	14,9	2,9
1999	40,6	2,2	16,4	26,1	13,8	0,8
2000	55,0	2,6	14,2	21,4	5,4	1,4
2001	36,8	1,7	14,2	23,5	22,1	1,8
2002	46,7	1,6	11,9	24,8	14,6	0,5
2003	52,0	1,5	17,8	20,4	7,7	0,5
2004	65,9	1,3	10,7	16,4	5,6	0,1
2005	71,4	1,0	10,3	13,7	3,5	0,1
2006	82,9	0,8	2,6	11,6	2,1	0,0
2007	83,0	0,8	1,8	12,2	2,1	0,0
2008	82,7	0,7	1,9	12,4	2,3	0,0
2009	79,4	0,7	7,8	9,7	2,4	0,0

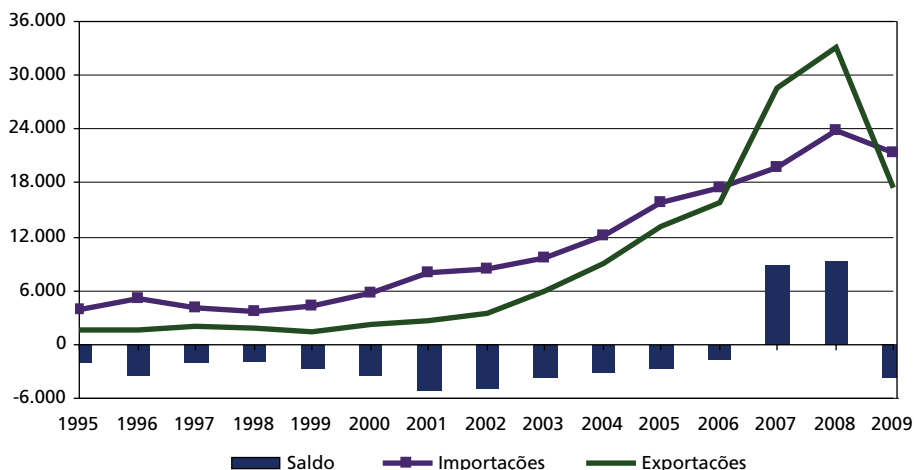
Fonte: Unctad (2010).
Elaboração dos autores.

Diferentemente das exportações, as importações chinesas oriundas da Rússia, que apresentavam nos anos 1990 um elevado grau de diversificação, têm se concentrado fortemente em *petróleo e commodities*. Em 1995, três setores tinham participação significativa, a saber: produtos de *baixa intensidade tecnológica* com 21,2%, *petróleo e commodities* com 27,7% e produtos de *média intensidade tecnológica* com 45,5%. Todavia, no início do decênio seguinte, o peso do setor de *petróleo e commodities* aumentou significativamente, representando em 2003 mais da metade das vendas de bens russos para a China. Esse movimento se intensificou ao longo dos anos 2000, uma vez que, em 2009, quase 80% das importações chinesas da Rússia eram de *petróleo e commodities*.

Em suma, observou-se que as exportações chinesas em direção à Rússia têm se concentrado nos produtos mais complexos e de maior valor agregado, enquanto as importações têm se especializado em *petróleo e commodities*, que em geral são produtos bastante padronizados e que possuem menor valor adicionado. Todavia, o extraordinário crescimento da demanda chinesa por bens intensivos em energia

impulsionou um aumento do seu *quantum* importado muito superior ao *quantum* exportado. Isso fez com que, na maior parte do tempo, a balança comercial entre os dois países fosse significativamente favorável à Rússia. Somente depois de 2006, houve uma reversão desse cenário, ou seja, a China passou a acumular superávits com a Rússia, apesar da inflexão sofrida em 2009 – resultante dos efeitos da crise financeira que reduziu a capacidade de importar da Rússia (gráfico 1).

GRÁFICO 1
Balança comercial da China com a Rússia – 1995-2009
 (Em US\$ milhões)



Fonte: Unctad (2010).
 Elaboração dos autores.

Além do crescimento das exportações de bens ligados ao setor de energia, a Rússia viu suas exportações de armas para a China crescerem aceleradamente nos anos 2000. Se até 1999 a aquisição de armas russas pela China não havia superado o valor de US\$ 2 bilhões, entre 2000 e 2006 esse valor, em média, saltou para US\$ 2,8 bilhões, com destaque para o último ano quando a China importou US\$ 3,5 bilhões de armas (gráfico 2).²⁸ Essa redução observada em 2007 e 2008 significou, de um

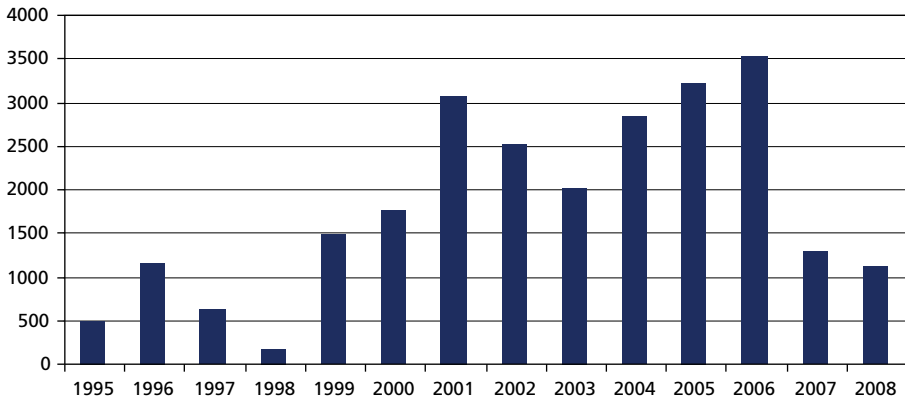
28. Além da venda de armas, a China adquiriu um arsenal relativamente diversificado de equipamentos militares nesse período: “De acordo com o Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI), a China recebeu 39% de todas as principais armas convencionais, por exemplo, porta-aviões, submarinos, mísseis lançados de navios e aeronaves-tanque, de transporte e de ataque de longo alcance, mas não armas de pequeno porte e armamento leve – vendidos para compradores estrangeiros durante a história de 17 anos da Federação Russa. Por meio destas negociações, a Marinha e a Força Aérea chinesa adquiriram dezenas de aviões de combate Su-27 Flanker e caças multi-função Su-30 Flanker otimizado para operações antinavio; helicópteros de transporte Mi-17; aviões de transporte militar Il-76; aviões-tanque de reabastecimento IL -78M Midas; aviões de aviso e de controle A-50; tanques de batalha principal T-72; helicópteros Mi-8 e Mi-17; transportadores blindados de pessoal; submarinos a diesel Project 636 (classe Kilo); navios Destróir Sovremenny; uma variedade de mísseis antinavio, de defesa aérea e outros; e diversos sistemas militares convencionais avançados ou seus componentes. Entre 1998 e 2004, além disso, os chineses produziram cerca de cem aviões de guerra Su-27Sk sob licença da Rússia, usando muitas partes russas no processo de montagem” (WEITZ, 2009, p. 91). Ainda de acordo com Weitz (2009), a China não apenas adquiriu equipamentos militares, como também licenciou produtos e tecnologia russa para o mercado interno.

lado, a priorização da China por uma articulação com o setor militar russo mediante a realização de parcerias de transferência tecnológica e aquisição de outros bens (aviões, jatos, torpedeiros etc.) e, de outro, a intenção do governo chinês de internalizar tecnologia e desenvolver nacionalmente os equipamentos e instrumentos militares.²⁹

GRÁFICO 2

Vendas de armas da Rússia para a China – 1995-2008

(Em US\$ milhões)

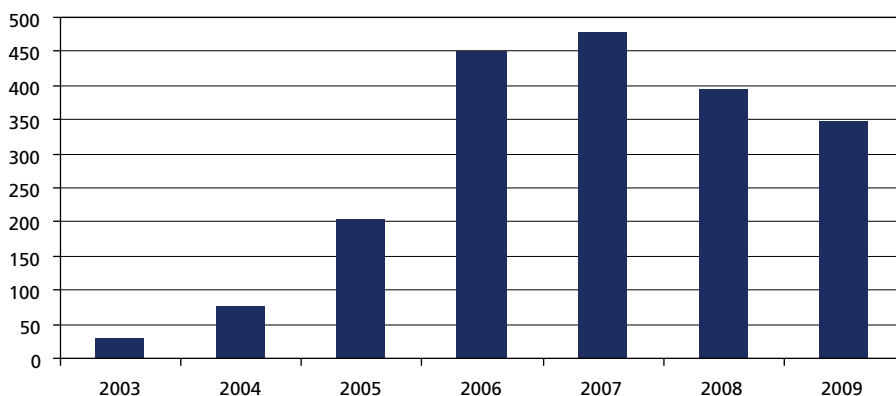


Fonte: Weitz (2009).

Com a alteração do padrão do comércio internacional, o crescimento dos investimentos diretos da China na Rússia também apontou para uma mudança no padrão de relação externa entre os dois países. Como apontam os dados do gráfico 3, entre 2003 e 2007, os fluxos de investimento se expandiram mais de 15 vezes, subindo de apenas US\$ 30,6 milhões para US\$ 477,6 milhões. A despeito da queda recente, em 2009 os fluxos de investimento direto da China enviados à Rússia permaneceram muito superiores ao verificado em 2003 – US\$ 348,2 milhões *versus* US\$ 30,6 milhões.

29. “Desde 2005, a China não pediu adicionais navios ou aviões de guerra russos ou assinou quaisquer novos contratos de venda de armas multibilionários. Por exemplo, a Marinha do Exército de Libertação Popular (PLAN – sigla em inglês) acabou com as esperanças da Rússia e se recusou a comprar mais aviões de caça Su-30MK2 após receber os primeiros 24 aviões em 2004. As aspirações russas de vender para a China mais sistemas avançados de defesa aérea também não se concretizaram. Com exceção das compras contínuas de Pequim de helicópteros de ataque/transporte Mil Mi-17, as recentes transferências de armas russas simplesmente envolvem o cumprimento de contratos passados ou compras limitadas de *upgrades* e tecnologia especializada (tais como motores de avião), onde fabricantes russos mantêm uma clara vantagem. No início de 2009, por exemplo, a China concordou em comprar mais de 100 motores para seu caça J-10. Em sua 13ª sessão da Comissão sino-russa sobre cooperação técnico-militar, que se reuniu em Pequim em dezembro de 2008, os dois governos decidiram que tentariam desenvolver conjuntamente novos produtos militares, o que não resultaria necessariamente em vendas adicionais de armas russas para a China” (WEITZ, 2009, p. 98-99).

GRÁFICO 3
Investimento direto chinês na Rússia – 2003-2009
(Em US\$ milhões)



Fonte: Ceic Data.

Esses resultados se deveram, em grande medida, aos acordos nas áreas de energia e *commodities*. Em 2006, por exemplo, a China assinou um acordo com a Rússia para investir um total de US\$ 1 bilhão nos anos seguintes em dez projetos diferentes. Esses projetos estavam direcionados para os setores de silvicultura, mineração e energia, infraestrutura urbana, automóveis, agricultura e têxtil (CHINA DAILY, 2006). No mesmo ano, a China National Petroleum Corporation (CNPC) adquiriu US\$ 500 milhões em ações do grupo russo Rosneft, a Sinopec adquiriu um estoque de ações da Udmurtneft no valor de US\$ 3,5 bilhões e essa mesma empresa formou uma *joint venture* com a Rosneft para a produção de petróleo no extremo leste da Rússia (KROSKA; KORNIYENKO, 2008). Mais importante que esses investimentos foi a concessão de crédito dos bancos públicos chineses para financiar esses setores da economia russa. Em 2010, a Rússia se comprometeu a exportar nos próximos 25 anos cerca de 475 milhões de toneladas de carvão para a China. Em contrapartida, o governo chinês disponibilizou US\$ 6 bilhões para o financiamento de projetos de longo prazo em carvão e construção de infraestrutura de transporte (RUSSIA INKS USD6..., 2010). Também nesse ano, a China Development Bank concedeu US\$ 25 bilhões de crédito para as empresas russas Rosneft e Transneft de modo a garantir o suprimento de 300 mil barris de petróleo cru por dia.

O crescimento do volume de crédito e investimentos da China para a Rússia no setor de *commodities* e energia, bem como a especialização das exportações russas para o mercado chinês neste mesmo setor, refletiu em um estreitamento dos acordos e parcerias realizadas pelos dois países nesses setores, como é observado na próxima seção.

4 A PARCERIA ESTRATÉGICA ENTRE CHINA E RÚSSIA

Nesse começo de século XXI, a importância da parceria estratégica entre China e Rússia foi um dos mais importantes acontecimentos geopolíticos e geoeconômicos. Se a viabilidade dessa relação se apresentou no estreitamento da cooperação militar, seus empecilhos se evidenciaram na problemática busca pela segurança energética, revelando, uma vez mais, a necessidade e a dificuldade para a aproximação entre esses dois grandes países.

Por um lado, no que se refere à cooperação militar, houve uma aproximação crescente entre China e Rússia. A criação da Organização para Cooperação de Xangai (Shanghai Cooperation Organization – SCO), em 2001, e a atuação em operações militares conjuntas explicitaram o desejo de se criar uma organização de poder regional e global que atue como contraponto aos Estados Unidos e à Otan.

Por outro lado, no que se refere à segurança energética, enquanto a China tem se tornado um dos maiores importadores de hidrocarbonetos do mundo, a Rússia apresentou um crescente potencial de exportação de petróleo e gás. Entretanto, por trás da imediata complementaridade, escondem-se tensões indiretas e com desdobramentos de longo prazo. China e Rússia – assim como Estados Unidos e Índia – disputam, por exemplo, acesso e participação privilegiada, via construção de oleodutos alternativos, nas reservas do Mar Cáspio. Além disso, a estratégia de segurança energética russa levou em consideração a intensificação das exportações do petróleo para a Alemanha, consagrando o país como núcleo irradiador da política macroeconômica e da política externa europeia, o que não tem agradado completamente aos Estados Unidos; além da intensificação das exportações do petróleo, também, para a Índia, o que, dessa vez, não foi bem visto pelos chineses, já que Índia e China além de serem dois grandes demandantes que concorrem por energia e alimentos, mantêm desavenças territoriais no Tibete e no Nepal. Esses pontos de aproximação e afastamento entre China e Rússia são fundamentais para elucidar a relação entre os dois países, e lançam luz sobre questões relativas à arena militar e energética internacional.

4.1 A geopolítica da cooperação militar entre China e Rússia

A reaproximação militar entre China e Rússia teve início ainda durante a década de 1980. Quando o governo Reagan passou a oferecer ajuda militar a Taiwan e o governo de Mikhail Gorbachev passou a defender a desmilitarização da Ásia, estava dado o sinal para que a China – preocupada com a presença bélica em seu entorno – se tornasse mais simpática ao projeto russo.

Além disso, quando os Estados Unidos censuraram publicamente os acontecimentos da Praça da Paz Celestial (1989), cancelando o Programa Peace Pearl, que objetivava auxiliar na modernização das forças armadas chinesas, e quando no mesmo ano a Rússia anunciou a retirada das tropas soviéticas do Afeganistão, do

Vietnã e da Mongólia, a simpatia ao projeto russo começou a tornar-se efetivamente uma estratégia de reaproximação. Com o fim da Guerra Fria tanto a China como a Rússia procuraram criar mecanismos para a ampliação de seu poder e influência internacional. Entretanto, a hegemonia norte-americana emergiu como um impedimento para as pretensões geopolíticas e geoeconômicas dos dois países.

A política norte-americana de contenção da Rússia tornou-se evidente diante do apoio dos Estados Unidos à independência dos países que compunham o antigo território soviético, iniciando por países como Letônia, Estônia, Lituânia, e depois por Ucrânia, Bielo-Rússia, Balcãs, Cáucaso e países da Ásia Central.

Nesse período os Estados Unidos também lideraram a expansão da OTAN, na direção do leste, contra a opinião de alguns países europeus. E mais recentemente os Estados Unidos e a União Européia apoiaram a independência do Kosovo, aceleraram a instalação de seu escudo antimísseis na Europa Central, e estão armando e treinando as forças armadas da Ucrânia, da Geórgia e dos países da Ásia Central, sem levar em conta que a maior parte desses países pertenceu ao território russo, durante os últimos três séculos (FIORI, 2008, p. 46-47).

Diante da importância crescente da economia chinesa e de sua simbiose com a própria economia norte-americana, a estratégia de contenção dos Estados Unidos para a China pareceu ser mais velada. A Ásia foi, nesse início do século XXI, o palco em que ocorreu uma das mais intrincadas disputas pela hegemonia regional, envolvendo além da China e da Rússia, o Japão, a Coreia do Sul, a Índia e os próprios Estados Unidos. Foi intervindo nessa trama complexa que os Estados Unidos buscaram contornar o avanço chinês, mediante a manutenção do apoio militar permanente ao Japão, do abastecimento bélico das forças armadas de Taiwan e da Coreia do Sul e do empreendimento de operações navais conjuntas com Cingapura. Além disso, o apoio econômico e militar sistemático à Índia serviu como alerta para os chineses, já que Índia e China mantiveram desconfianças mútuas relacionadas a contenciosos no Tibete e Nepal e, como se trata de duas economias em crescimento, elas tenderam a concorrer por insumos nos mercados de energia e alimentos.

Por fim, a doutrina Bush de guerra contra o terrorismo e de ataques preventivos justificou a presença norte-americana na Ásia Central e no Oriente Médio, regiões de grande interesse tanto para a Rússia quanto para a China.

Nos últimos anos, assim como a Rússia permaneceu se recuperando das perdas causadas por sua derrota na Guerra Fria, a China restringiu sua disputa por hegemonia à região do Leste Asiático e às proximidades do Pacífico; ambas circunscreveram seus interesses militares dentro de sua zona territorial e regional de influência. Isso não impediu, no entanto, o estreitamento de relações estratégicas militares entre as duas nações. Em 1991, a pouca eficiência do

arsenal bélico da China tornou-se evidente durante a Guerra do Golfo (1991). Nesse conflito o Iraque utilizava alguns materiais de procedência chinesa que tiveram desempenho sofrível. A fim de contornar tal problema, nesse mesmo ano, o secretário-geral do PCC, Jiang Zemin (1993-2003), visitou a Rússia e anunciou a compra de equipamentos e armas capazes de restaurar a aeronáutica chinesa, além de ter assinado o Acordo de Fronteiras Sino-Russas, encerrando a maior parte dos contenciosos territoriais entre os dois países.

Em 1996, China e Rússia assinaram um conjunto de acordos de cooperação militar:

(...) para a Rússia essa cooperação é de fundamental importância porque o setor de defesa poderia ajudar fortemente na recuperação econômica do país que sofreu grande impacto com a queda do Muro de Berlim (...). E para que a China conseguisse maior proeminência na região Ásia-Pacífico, seria necessário modernizar a sua frota de aeronaves e navios (TSAI, 2003, p. 54),

sem a qual, a propósito, ela não consegue proteger e ampliar suas importantes rotas de exportação.

O período entre 1991 e 2001 foi importante para a recuperação do complexo industrial-militar russo e para a modernização da indústria militar chinesa. Nesse período, a porcentagem do orçamento chinês para compra de equipamentos passou de 16% para 34%, e o progressivo desenvolvimento da indústria de defesa foi beneficiado pela tecnologia russa, assim como pelas técnicas israelenses (CHIEN-MIN; DICKISON, 2001).

Em 2001, os dois países participaram de manobras militares conjuntas, assinaram o Tratado de Boa Vizinhança e Cooperação Amistosa, prevendo uma aliança estratégica de pelo menos duas décadas, e criaram a Organização para a Cooperação de Xangai, tendo como membros permanentes, além de China e Rússia, Cazaquistão, Quirguistão, Tadjiquistão e Uzbequistão, além de terem como membros observadores Mongólia, Índia, Irã e Paquistão. “A SCO tem como objetivo o combate a problemas transnacionais de segurança, tais como o terrorismo, o tráfico de drogas e o fundamentalismo, assim como a questão do separatismo nas províncias chinesas do Tibete e Xinjiang” (MORAES, 2010, p. 41). Em última instância, sua finalidade é “ser um contrapeso aos Estados Unidos e às forças militares da OTAN” (FIORI, 2008, p. 51).

Do ponto de vista russo, a cooperação político-militar no âmbito da SCO foi favorável pois *i*) criou um laço de compromisso com a potência emergente chinesa; *ii*) gerou condições para que não houvessem fortes instabilidades na Ásia Central; e *iii*) com isso a Rússia pôde se preocupar mais intensamente com sua tradicional estratégia de preponderância sobre a Eurásia, estreitando relações, por exemplo, com a Alemanha, uma das principais compradoras do petróleo e gás russo.

Na perspectiva chinesa, a cooperação foi importante, pois *i*) significou uma reformulação de sua inserção regional, na medida em que ela passa a ser considerada uma liderança local legítima para seus vizinhos; e *ii*) permitiu a aliança com países de vasta extensão territorial, grandes populações, potencial nuclear, além de reservas de petróleo e gás.

4.2 A geoeconomia da segurança energética entre China e Rússia

A exemplo da aproximação militar entre os dois países, as decisões tomadas na arena das estratégias de segurança energética foram motivadas pela crescente aproximação chinesa. Se para a Rússia o setor energético esteve diretamente ligado à reestruturação do seu Estado nacional na última década, para a China, esse setor tem sido de fundamental importância para a manutenção de seu crescimento baseado na exportação de bens industrializados.

Nesse sentido, por um lado, houve uma clara complementaridade entre o mercado produtor de petróleo e gás russo e o mercado consumidor chinês. Mas, por outro lado, ocorreu também uma preocupação mútua com relação à criação de uma dependência excessiva entre os dois países – principalmente da Rússia para com a China. Este país traz a possibilidade de que a Rússia torne-se apenas uma grande produtora de *commodities*, o que contraria o projeto russo de reconstrução da economia nacional. A China, por sua vez, preocupa-se com o fato de tornar-se refém da energia externa, o que contraria o projeto chinês de busca crescente pela autonomia nacional.

Como lembra Schutte (2010, p. 7), “a Rússia é o maior exportador de energia e, em alguns momentos da história, foi o maior produtor de petróleo. O país detém a maior reserva de gás e a sétima maior reserva de petróleo”, e, do ponto de vista geográfico, vale lembrar: o país situa-se entre dois grandes mercados consumidores de energia: a Europa e a Ásia. Mais ainda, a Rússia controla a rede de oleodutos e gasodutos dos quatro grandes produtores de energia do mar Cáspio: Azerbaijão, Cazaquistão, Turcomenistão e Uzbequistão.

Entretanto, a utilização estratégica desse potencial energético só muito recentemente tem sido reativada pelo país. Com o fim da URSS, a desestruturação econômica da Rússia impactou intensamente o setor energético; a opção por uma transição brusca em direção ao capitalismo implicou na transformação do Ministério de Petróleo e Energia do país em uma empresa chamada Rosneft. Ao longo da década de 1990, essa empresa sofreu uma série de desmembramentos e divisões facilitando a privatização de grandes campos petrolíferos e refinarias russas. As maiores e mais rentáveis empresas foram negociadas em processos de barganha envolvendo ex-altos funcionários do governo, grandes banqueiros que haviam enriquecido durante a abertura econômica realizada por

Gorbachev e chefes do mercado clandestino envolvidos em atividades ilícitas. Segundo Goldman (2008, p. 63), tratou-se da “maior e mais controversa transferência de riqueza já vista na história”.

A queda no preço do petróleo em meados dos anos 1990 e a crise russa no fim da década explicitaram as fragilidades do novo modelo privado de gestão do setor energético. O governo Putin tomou para si a tarefa de reconstruir o Estado e a economia russa, por meio de uma reavaliação da relação entre intervenção estatal e mercado, de modo que “[a] experiência russa entre 1992 e 2004 abre uma nova perspectiva de liberalização e privatização. O auge das políticas liberais e de privatização na década de 1990 coincidiu com a grande contração do PIB e sua reversão parcial entre 1999 e 2004 ocorreu concomitantemente à parcial recuperação econômica” (ELLMAN, 2006, p. 102).

Como lembrou Schutte (2010, p. 21):

(...) ao longo do governo Putin ficou claro que ele não acreditava que o funcionamento do livre mercado e a atuação das empresas privadas iriam automaticamente coincidir com a defesa do interesse nacional. Trata-se, de certa forma, de uma visão de mundo. Putin fez doutorado no Instituto de Mineração de São Petesburgo, em junho de 1997, no qual defendeu a necessidade de a Rússia voltar a exercer influência política e econômica. Isso implicaria a retomada do controle sobre os recursos naturais do país e ‘creating the most effective and competitive companies on both the domestic and world markets’. Em defesa do interesse nacional ‘national champions would put promotion of state’s interest over profit maximization (citações da tese de Putin). Aqui está a idéia do campeão nacional: misturar interesses do setor privado com interesses do Estado e, se necessário, moderar a busca de lucros em defesa de interesses geopolíticos. A presença externa é parte dessa política. As campeãs nacionais deveriam ser integradas em conglomerados industriais com capacidade de competir com as multinacionais ocidentais.

Entretanto, a recuperação do setor energético com a forte presença do Estado não pôde ser tratada como uma mera reestatização, já que as empresas privadas que não afrontaram as metas do governo e buscaram inserção internacional obtiveram apoio estatal para se tornarem conglomerados ainda maiores. Do mesmo modo, esse processo não pôde ser visto como uma simples renacionalização, pois a política de coordenação e planejamento estatal não excluiu a participação de empresas multinacionais.

Parte importante da estratégia de reestruturação do setor energético russo tem se concentrado na tentativa de diversificar o mercado consumidor de petróleo e gás. Tradicionalmente, a Rússia se caracterizou como grande fornecedora de petróleo e gás para a Europa, principalmente para a Alemanha – sua principal parceira comercial –, mas como ressaltado atualmente, o país tem procurado novos mercados, principalmente na China, no Japão, na Coreia do Sul, na Índia e nos

Estados Unidos. Nesse sentido, os governos Putin e Medvedev assumiram como objetivo a estratégia de maximização das exportações de petróleo e gás, o que coloca a China no arco de interesses prioritários da Rússia, dada a crescente demanda chinesa por energia, e o compartilhamento de uma grande fronteira sem obstáculos geográficos que possam perturbar a integração energética dos dois países.

No entanto, a política energética chinesa tem como um de seus objetivos fortalecer as grandes empresas nacionais do setor para que elas possam se internacionalizar e se transformar em instrumentos da própria política externa do país. Daí a proteção estatal de que desfrutaram empresas como a Sinopec, a Petrochina e a Cnooc, CNPC, de modo que diversos contratos energéticos celebrados pela China não puderam ser compreendidos apenas pela racionalidade econômica, e sim por razões de Estado que levaram o país a ora se aproximar, ora se afastar da Rússia, como exemplificou Stelzer *apud* Souza (2009, p. 206): “quando a Sinopec concordou em investir 300 milhões de dólares para desenvolver reservas de gás natural na Arábia Saudita, o contrato ignorou os altos riscos e o baixo retorno potencial”.

Do mesmo modo, as incertezas recentes com relação às movimentações políticas e militares no Oriente Médio têm feito com que a China estreitasse laços com a Rússia. Em outubro de 2010 o encontro do presidente Medvedev e do secretário geral do PCC, Hu Jintao em Pequim abriu as portas para um acordo de cooperação econômica e energética que incluiu uma associação entre a russa Gazprom e a chinesa CNPC para a ampliação da venda de gás russo para a China. Além disso, a CNPC assinou um contrato com a russa OAO Rosneft para a construção de uma refinaria na cidade de Tianjin, e os dois presidentes participaram do ato de inauguração do oleoduto Sibéria – Pacífico, que deve entrar em funcionamento ainda em 2011.

Enquanto alguns analistas acreditam que a solução energética para a China encontra-se na Rússia, dada a proximidade geográfica, a complementaridade econômica e a recente aproximação mútua, em um primeiro instante, favorável às estratégias de construção nacional e inserção internacional dos dois países (SCHOICHI; IVANOV; DAOJIONG, 2005, p. 121-142), outros analistas ponderam que essa aproximação pode trazer consigo uma excessiva dependência que, no médio prazo, pode se converter em um impasse para o desenvolvimento nacional de ambos, além de que tais interpretações consideram que a parceria criada na última década é mais um intervalo em uma longa história de desconfianças do que uma alteração substantiva nas relações internacionais sino-russas (LUKIN, 2003).

É difícil avaliar se a atual aproximação entre os dois países será duradoura ou efêmera, mas seja qual for a resposta ela não deve ofuscar a importância da cooperação energética que se tem criado nos últimos anos. É certo também que no longo prazo tal associação pode trazer tensões para a relação entre os dois países, mas isso

não deve apagar a complementaridade atual que se tem formado entre os projetos de desenvolvimento nacional e de inserção internacional entre China e Rússia.

O mais provável, aliás, é que o sucesso ou o fracasso dessa aliança esteja associado a efeitos colaterais relativos ao impacto que ela pode causar no tabuleiro asiático. Como já foi dito, as dificuldades da China em obter suprimentos confiáveis de energia têm levado o país a adotar uma política pendular: quando as obstruções patrocinadas pela Rússia na Ásia Central dificultaram o acesso aos hidrocarbonetos, a China voltou-se para o Oriente Médio, particularmente Arábia Saudita e Irã; quando as tensões entre os Estados Unidos e o Oriente Médio ressurgiram, a China retomou a aproximação com a Rússia.

Talvez o maior impacto da doutrina Bush sobre a China nessa década tenha sido fazer o país se lembrar de que – apesar do seu crescimento econômico incomparável ao longo dos últimos anos – ele permaneceu dependente dos dois grandes *players* da Guerra Fria: Estados Unidos e Rússia. Quando os Estados Unidos invadiram o Iraque, os suprimentos de energia provenientes do Golfo Pérsico para a China estiveram ameaçados, a “boa vontade” e a capacidade militar dos Estados Unidos foi que garantiram o transporte dos carregamentos de energia e sua chegada na China. A fim de minimizar tal dependência, a China voltou sua estratégia para o petróleo e gás da Ásia Central e da Rússia, dessa vez viu-se “refém” dos oleodutos e gasodutos controlados pela Rússia em toda a região.

Se, por um lado, a China dependeu da Marinha norte-americana para o transporte dos hidrocarbonetos do Golfo Pérsico, por outro lado, ela dependeu do exército russo para a manutenção de condições amistosas na região do mar Cáspio. Nesse sentido, as questões de cooperação militar e segurança energética se complementaram. E, como a China já guarda intensa complementaridade econômica com os Estados Unidos, é compreensível que, no que se refere à associação militar e energética, ela busque um contraponto aproximando-se, dessa vez, da Rússia – como tem acontecido na última década.

Para além da associação, houve também tensões geradas pelas relações energéticas entre China e Rússia. A estratégia chinesa da busca por mercados produtores diversificados tem patrocinado a expansão das receitas de exportação de países como Cazaquistão e Turcomenistão, fato que tem preocupado a Rússia, dada sua pretensão de se manter como coordenadora do setor energético da região. Por sua vez, a Rússia vem seguindo uma estratégia de procurar mercados consumidores também diversificados, o que inclui, além da China, o fornecimento de energia para o Japão e a Índia, o que tem deixado a própria China em alerta, dado o receio de não conquistar sua autonomia energética antes de seus principais competidores intrarregionais.

Por todos esses motivos é que, como alertou Fiori (2008, p. 67):

Nas próximas décadas, o núcleo duro da competição geopolítica mundial deverá incluir ao lado dos Estados Unidos e da China, a Rússia, graças às suas reservas energéticas, ao seu arsenal atômico e ao tamanho do seu ressentimento nacional ou territorial como assinalou Hans Morghentau. Um modelo composto, portanto, por três Estados continentais, que detém um quarto da superfície da Terra e mais de um terço da população mundial.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Entre a última década do século XX e a primeira década do século XXI o cenário internacional passou por transformações profundas. A configuração e consolidação do modelo de crescimento e desenvolvimento chinês, assim como a queda da URSS e o renascimento da Rússia, são momentos decisivos dessa nova etapa do sistema econômico e interestatal. Nesse sentido, a análise das relações entre esses dois países torna-se um ponto de vista privilegiado para analisar retrospectivamente como essas transformações vieram sendo gestadas ao longo da Guerra Fria e, sobretudo, como elas vieram à tona nesse pós-Guerra Fria trazendo novas questões acerca do presente e do futuro do cenário internacional.

A ascensão da China e da Rússia como novos e importantes *players* globais trouxe consigo uma série de desafios e dilemas acerca do desenvolvimento nacional e da inserção internacional de ambas. Pois, assim como o mundo não pode avançar sem observar o que se passa na China e na Rússia, esses dois países não podem avançar sem se observarem mutuamente. Desse modo, após meio século de desconfiças e hostilidades causadas pelas disputas em torno dos rumos do socialismo e pelos flertes, ora chineses, ora russos com a economia americana, China e Rússia apresentam novas possibilidades para a composição de alianças estratégicas, desafiando o unilateralismo americano e a disputa pela ampliação do arco de influência na região eurasiática.

Essa aproximação, que se realiza tanto com complementaridades quanto com tensões, revela-se nas questões militar e energética. Enquanto a aproximação militar por meio da Organização para a Cooperação de Xangai, como já foi dito, por um lado, favorece os russos, pois *i*) cria um laço de compromisso com a potência emergente chinesa; *ii*) gera condições para que não hajam fortes instabilidades na Ásia Central, e *iii*) com isso a Rússia pode se preocupar mais intensamente com sua tradicional estratégia de preponderância sobre a Eurásia, estreitando relações, por exemplo, com a Alemanha, uma das principais compradoras do petróleo e do gás russo. Por outro lado, também beneficia os chineses, já que *iv*) a cooperação significa uma reformulação de sua inserção regional, na medida em que ela passa a ser considerada uma liderança local legítima para seus vizinhos; e *v*) permite a aliança com países de vasta extensão territorial, grandes populações, potencial nuclear, além de reservas de petróleo e gás.

Entretanto, esse último ponto trás consigo, além da complementaridade econômica imediata entre um grande exportador de hidrocarbonetos (Rússia) e um crescente consumidor de petróleo e gás (China), algumas nuances que podem insinuar possíveis tensões entre esses dois países. Isso, pois, enquanto a estratégia de diversificação da exportação russa fortalece potenciais concorrentes chineses, como Japão e Índia, a estratégia de diversificação de importação chinesa fortalece a expansão de países contíguos à Rússia na Ásia Central.

Embora no longo prazo as estratégias chinesas e russas de desenvolvimento econômico, de expansão política e de ampliação do arco de influência regional possam se confrontar, no curto e no médio prazo a aliança estratégica entre os dois países parece ser decisiva para que eles possam avançar se auxiliando mutuamente. Nesse início de século XXI, nenhum país pode pensar sobre questões decisivas, como a cooperação militar e a segurança energética, sem levar em consideração os desdobramentos recentes da relação geopolítica e geoeconômica entre China e Rússia.

REFERÊNCIAS

BRÆKHUS, K. E.; ØVERLAND, I. A match made in heaven? Strategic convergence between China and Russia. **China and Eurasia Forum Quarterly**, v. 5, n. 2, p. 41-61, 2007.

CARDOSO DE MELLO, J. M. A contra-revolução liberal-conservadora e a tradição crítica latino-americana: um prólogo em homenagem a Celso Furtado. *In*: TAVARES, M. C.; FIORI, J. L. (Org.). **Poder e Dinheiro**: uma economia política da globalização. Petrópolis: Vozes, 1997.

COMISSÃO DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE COMÉRCIO E DESENVOLVIMENTO (UNCTAD). **Handbook of Statistics**, 2010.

CHERNAVSKY, E.; LEÃO, R. P. F. A evolução e as transformações estruturais do comércio exterior chinês. *In*: ACIOLY, L.; LEÃO, R. P. F. (Org.). **Comércio internacional**: aspectos teóricos e as experiências indiana e chinesa. Brasília: Ipea, 2010.

CHIEN-MIN, C.; DICKSON, B. J. (Ed.). **Remaking the Chinese State**: Strategies, Society, and Security. London: Routledge, 2001.

CHINA DAILY. 2006. Várias edições. Disponível em: <<http://www.chinadaily.com.cn/world/>>.

CUNHA, A.; ACIOLY, L. China: ascensão à condição de potência global – características e implicações. *In*: CARDOSO JR., J. C.; MATIJASCIC, M.; ACIOLY, L. (Org.). **Trajetórias recentes de desenvolvimento**: estudos de experiências internacionais selecionadas. Brasília: Ipea, 2009.

CUNHA, A. M. *et. al.* A Diplomacia do Yuan: uma análise da estratégia de internacionalização financeira da China. *In: VII REUNIÓN DE ECONOMIA MUNDIAL*, Alicante, 2006.

ELLMAN, M. (Org.). **Russia's oil and natural gas: bonanza or curse?** London: Anthem Press, 2006.

FAIRBANK, J. K.; GOLDMAN, M. **China**: uma nova história. Porto Alegre: LP&M, 2006.

FERDINAND, P. Sunset, sunrise: China and Russia construct a new relationship. **International Affairs**, v. 83, n. 5, p. 841-867, 2007.

FIORI, J. L. Globalização, hegemonia e império. *In: TAVARES, M. C.; FIORI, J. L. (Org.). Poder e dinheiro: uma economia política da globalização*. Petrópolis: Vozes, 1997.

_____. Formação, expansão e limites do poder global. *In: FIORI, J. L. (Org.). O poder americano*. Petrópolis: Vozes, 2004.

_____. A nova geopolítica das nações e o lugar da Rússia, China, Índia, Brasil e África do Sul. **Oikos**: revista de economia heterodoxa, n. 8, ano VI, p. 77-106, 2007.

_____. O sistema mundial, no início do século XX. *In: FIORI, J. L.; MEDEIROS, C. A.; SERRANO, F. (Org.). O mito do colapso do poder americano*. Rio de Janeiro: Record, 2008.

FURTADO, C. Brasil: a construção interrompida. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

FURTADO, D. A mão e a luva: a China anti-reacionária e a doutrina Nixon. **Estudos Históricos**, Rio de Janeiro, v. 23, n. 46, p. 344-362, jul./dez. 2010.

GOLDMAN, M. **Putin, power and the new Russia**: petrostate. New York: Oxford University Press, 2008.

HOBSBAWM, E. **Era dos extremos**: o breve século XX – 1914-1991. São Paulo: Cia. das Letras, 1995.

JACOBSON, H. K.; OKSENBERG, M. **China's participation in the IMF, the World Bank and GATT**: toward a global economic order. Michigan: University of Michigan Press, 1990.

KROSKA, L.; KORNIYENKO, Y. China's investments in Russia: where do they go and how Important are they. **China and Eurasia Forum Quarterly**, v. 6, n. 1, p. 39-49, 2008.

KUCHINS, A. Russia and China: the ambivalent embrace. **Current History**, v. 106, n. 702, p. 321-327, Oct. 2007.

LEÃO, R. P. F. **O padrão de acumulação e o desenvolvimento econômico nas últimas três décadas: uma interpretação.** 2010. Dissertação (Mestrado) – Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia, Campinas, 2010.

LIEBERTHAL, K. **Sino-Soviet Conflict in the 1970s: Its Evolution, and Implications for the Strategic Triangle.** Estados Unidos: Office of the secretary of defense, Rand Corporation, jul.1978.

LOBO, C. E. R. **A República Popular da China e a trajetória das suas forças armadas.** São Paulo: Grupo de Estudos da Ásia-Pacífico/PUC-SP, 2007. Disponível em: <<http://www.pucsp.br/geap/artigos/art3.pdf>>.

LUKIN, A. The Initial Soviet Reaction to the Events in China in 1989 and the Prospects for Sino-Soviet Relations. **The China Quarterly**, n. 125, p. 119-136, mar. 1991.

_____. **The bear watches the dragon: Russia's Perceptions of China and the Evolution of Russian-Chinese Relations since the Eighteenth Century.** Armonk: M.E. Sharpe, 2003.

_____. **The bear watches the dragon: Russia's perceptions of China and evolution of Russia Chinese relations since the 18 century.** Armonk, NY: Mesharpe & Co, 2004.

MADDISON, A. **Chinese Economic Performance in the Long Run: 960-2030 AD.** Paris: OECD, 2007.

MEDEIROS, C. A. China: entre os séculos XX e XXI. *In*: FIORI, J. L. (Org.). **Estados e moedas no desenvolvimento das nações.** Petrópolis: Vozes, 1999.

_____. Desenvolvimento econômico e ascensão nacional: rupturas e transições na Rússia e na China. *In*: FIORI, J. L.; MEDEIROS, C. A; SERRANO, F. (Org.). **O mito do colapso do poder americano.** Rio de Janeiro: Record, 2008.

MORAES, R. F. Instituições de segurança e potências regionais: a Organização para a Cooperação de Xangai (SCO) e a comunidade econômica dos estados da África ocidental (Ecowas). **Boletim de Economia e Política Internacional**, Ipea, n. 2, p. 37-47, 2010.

NORLING, N. China and Russia: partners with tensions. **Policy Perspectives**, v. 4, n. 1, p. 33-48, 2007.

ORTEGA, F. A. As Revoluções Coloridas: a antiga União Soviética a caminho da democracia? *In*: SIMPÓSIO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS DO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS SAN TIAGO DANTAS, 1., São Paulo, 12-14 nov. 2007.

ROUCEK, J. La disputa entre la Rusia Soviética y las tierras fronterizas de la China Comunista. **Revista de Política Internacional**, n. 80, p. 75-98, jul./ago. 1965.

ROMANO, G. S. **A economia política do gás e do petróleo: a experiência russa**. Brasília: Ipea, 2010 (Texto para Discussão, n. 1474).

RUSSIA INKS USD6 Billion Deal with China to Supply 475 Million Tonnes of Coal. *Ordons News*, 11 set. 2010. Disponível em: <http://www.ordons.com/asia/far-east/7169-russia-inks-usd6-billion-deal-with-china-to-supply-475-million-tonnes-of-coal.html?utm_source=ordonsnewsutm_medium=twitter>.

SCHOICHI, I.; IVANOV, V. I.; DAOJIONG, Z. China, Japan and Russia: the energy securit nexus. *In: SWANSTRÖM, N. (Ed.). Conflict Prevention and Conflict Management in Northeast Asia*. Uppsala, SW: Uppsala University, 2005.

SOUZA, L. S. A geopolítica energética sino-russo. **Revista Eletrônica de Direito Internacional**, v. 5, p. 202-226, 2009.

STEWART, T. E. **Russia and China: an historical perspectives on the prospects for alliance**. Master's Thesis. Naval Postgraduate School, Monterey, CA, jun. 1997.

TSAI, M. Y. **From adversaries to partners? Chinese and Russian Military Cooperation after the Cold War**. London: Praeger Publishers, 2003.

WEITZ, R. Demise of Russian-Chinese Arms Relationship and Its Korean Implications. **International Journal of Korean Unification Studies**, v. 18, n. 2, p. 86-120, Dec. 2009.

ZONENSCHAIN, C. N. **O caso chinês na perspectiva do “catch-up” e das instituições substitutas**. 2006. Tese (Doutorado) – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, UFRRJ, Rio de Janeiro, 2006.

A EXPANSÃO DA CHINA PARA A ÁFRICA: INTERESSES E ESTRATÉGIAS

Padraig Carmody*
Francis Owusu**

1 INTRODUÇÃO

A África tem ampliado sua importância estratégica para as principais potências mundiais nos últimos anos. Em parte, isto tem sido impulsionado pelo crescimento econômico da China. Pela primeira vez, desde a era do comércio de escravos, os fluxos de exportações e importações africanos foram reorientados do Hemisfério Norte para o Oriente (CLAPHAM, 2005). Devido principalmente aos investimentos chineses e norte-americanos em petróleo e à ampliação da demanda da China por minerais, a África registrou uma taxa de crescimento econômico de 5,2% em 2005, a maior nos últimos tempos (PAN, 2006). Segundo dados do Fundo Monetário Internacional (FMI), a economia da África Subsaariana cresceu quase 7% ao ano (a.a.), entre 2004 e 2007, antes de cair para 2,6%, em 2009, em razão da crise econômica global (FMI, 2010). O investimento direto estrangeiro (IDE) no continente também se expandiu em termos absolutos ao longo desse período.

Como resultado desse movimento, alguns autores têm discutido a existência de uma “Nova Disputa pela África”.¹ Essa disputa tem envolvido poderes estabelecidos, como os Estados Unidos e os países emergentes, como o Brasil (RIBEIRO, 2009). Entretanto, o nível de engajamento da China com o continente africano foi o que assumiu maior relevância recentemente. Na verdade, como definiu Blair (2008), ao longo dos últimos anos, a China transitou de um “ator estático” para o mais influente país no continente. Todavia, a entrada da China na África tem sido conduzida por um conjunto amplo de agentes, muitos dos quais não estiveram sujeitos ao controle do Estado chinês e possuíram interesses concorrentes (TAYLOR, 2009). Em virtude disso, tornou-se extremamente complexo delimitar os interesses públicos e privados da China no continente (BRESLIN, 2009).

* Professor de Geografia Humana do Departamento de Geografia, da Trinity College da Universidade de Dublin, Irlanda, e doutor em Geografia pela Universidade de Minnesota, Estados Unidos.

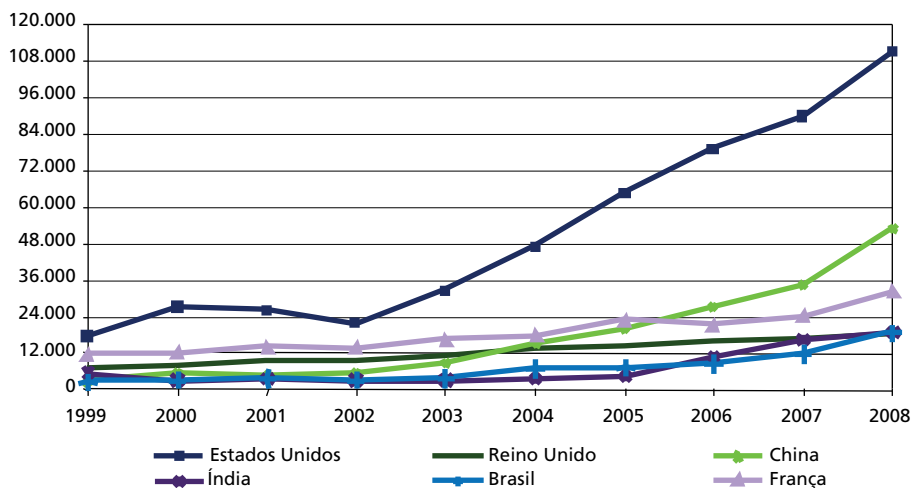
** Professor e diretor de graduação do Departamento de Planejamento Regional (Doge) da Universidade de Iowa, Estados Unidos, e doutor em Geografia pela Universidade de Minnesota, Estados Unidos.

1. Ver Southall e Melber (2009) e Carmody (2011).

Do turismo em Serra Leoa, passando pelas fábricas de motos em Gana e chegando às refinarias de petróleo no Sudão, os investimentos chineses na África têm se expandido em ritmo muito acelerado. Entre 2000 e 2005, os fluxos comerciais entre a China e a África mais que triplicaram (FRENCH, 2005), um ritmo de crescimento jamais observado anteriormente. Somente no biênio 2003-2004, as importações chinesas oriundas da África cresceram espantosos 87% (UNITED STATES DEPARTMENT OF COMMERCE, 2005; FINANCIAL TIMES, 2006). Mais de 60% das exportações de madeira africana foram destinadas ao Leste da Ásia, e 25% dos suprimentos de petróleo da China vieram do Golfo da Guiné (MELVILLE; OWEN, 2005; SERVANT, 2005). Depois de lançar o primeiro satélite espacial da Nigéria,² a China ultrapassou o Reino Unido e se tornou, no fim de 2005, o segundo maior parceiro comercial da África, ficando atrás somente dos Estados Unidos, como aponta o gráfico 1 (WILSON, 2005; HILSUM, 2005).

GRÁFICO 1

Evolução das importações provenientes da África para países selecionados – 1999-2008
(Em US\$ milhões correntes)¹



Fonte: Direction of Trade Statistics/FMI.

Elaboração dos autores.

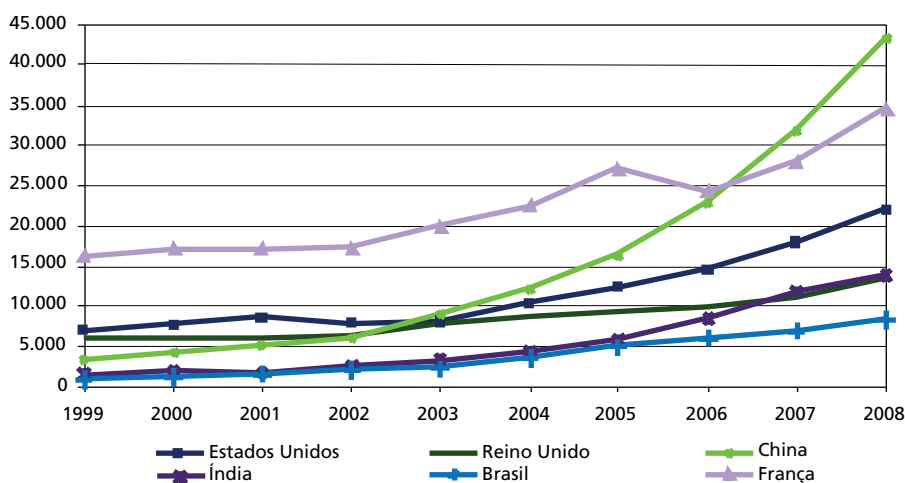
Nota: ¹ Incluindo custo, seguro e frete.

Diferentemente das importações, a China se tornou a principal nação exportadora para a África desde 2007. O rápido crescimento das exportações chinesas para o continente africano fez que a diferença para as exportações francesas – segundo maior exportador da África – saltasse de US\$ 3,8 bilhões para US\$ 8,9 bilhões – gráfico 2.

2. Torna-se necessário observar que o satélite espacial da Nigéria apresentou problemas e teve que ser desligado, suscitando renovados temores a cerca da qualidade dos produtos chineses e sobre os projetos de infraestrutura no continente.

GRÁFICO 2

Evolução das exportações para a África de países selecionados – 1999-2008
(Em US\$ milhões correntes)¹



Fonte: Direction of Trade Statistics/FMI.

Elaboração dos autores.

Nota: ¹ Incluindo custo, seguro e frete.

A despeito da maior participação chinesa, o nível de envolvimento dos Estados Unidos com a África também tem aumentado significativamente, especialmente depois dos ataques terroristas de 11 de Setembro de 2001 (OWUSU, 2007). Por exemplo, o comércio exterior norte-americano com a África aumentou 37% em 2004 (UNITED STATES DEPARTMENT OF COMMERCE, 2005), e o total de petróleo exportado do Oeste da África para os Estados Unidos já ultrapassou o da Arábia Saudita. Ademais, as negociações dos Estados Unidos com a África superaram àquelas com a Rússia e com o antigo bloco do Leste Europeu (AFRICAN DEVELOPMENT BANK, 2003).

Em suma, as estratégias de comércio e investimento da China e dos Estados Unidos moveram a África para o centro do palco das políticas globais de petróleo e segurança. Isso posto, o que tem significado essa maior concorrência geoeconômica entre o Ocidente e o Oriente no continente africano? Será que a nova disputa pela África fortalece os estados autoritários e alimenta o conflito direto ou abre espaço para a formulação de novos paradigmas em termos políticos?

Neste capítulo, investiga-se as implicações do investimento chinês e as estratégias comerciais para a África. Primeiramente, na seção 2, busca-se explorar o interesse chinês e o envolvimento com o continente desde 2000. Em seguida, na seção 3, passa-se a descrever a estratégia geoeconômica chinesa para o continente e na seção 4, as vantagens que ela traz para a competição por recursos com os

Estados Unidos. Logo, na seção 5 discute-se os impactos econômicos dos investimentos chineses e do comércio exterior com a África, bem como, na seção 6, o modo pelo qual esses impactos afetam o sistema político e a reestruturação do estado africano. Por fim, na seção 7 segue as considerações finais.

Vale ressaltar ainda nesta introdução que com a escassez de recursos globais – particularmente os combustíveis fósseis –, a geoeconomia tem tratado cada vez mais sobre como proteger o acesso aos recursos naturais a fim de garantir a estabilidade e o crescimento econômico, o que permitiria assegurar e sustentar o poder dos estados nacionais no sistema internacional.³ O poder econômico da China tem se ampliado de modo ininterrupto nas últimas décadas, afetando regiões como a África, onde um volume relativamente modesto de investimento estrangeiro, se comparado ao de outros locais, adquiriu grande relevância para o desenvolvimento africano, dado o pequeno tamanho de sua economia. No entanto, o crescente envolvimento e as tensões, em particular, da China com os Estados Unidos também trouxeram implicações para as relações internacionais e o desenvolvimento da África. Como Raine (2009, p. 9) observou:

(...) o continente tornou-se a arena na qual as potências da Ásia e do Ocidente puderam testar individualmente suas intenções e estabelecer oportunidades e limites de cooperação, seja no contexto da manutenção da paz, seja na busca de mercados ou para garantir recursos naturais.

Partindo desse contexto, a seguir, examina-se a natureza do envolvimento chinês no continente.

2 RECURSO COLONIALISTA OU ANTI-IMPERIALISTA? INTERESSES CHINESES E ENVOLVIMENTO NA ÁFRICA

O desejo da China de se tornar uma potência econômica mundial, estabelecendo um contrapeso à hegemonia dos Estados Unidos no sistema internacional, ganhou força no período recente. A expansão da economia chinesa nos primeiros anos do novo século foi responsável por 25% de todo o crescimento econômico global (ELLIS, 2005).

3. Segundo Klare (2005), a crescente competição por recursos escassos levou a um renascimento das geopolíticas na primeira década do século XXI. As geopolíticas, como um campo, envolvem o estudo da maneira em que o espaço molda as relações internacionais. No entanto, além de ser um campo de estudo acadêmico, a geopolítica é também um conjunto de práticas por meio das quais os estados tentam projetar influência sobre os espaços de outros estados. Essas práticas de alta geopolítica são, por sua vez, informadas por compreensão popular das relações internacionais ou "geopolítica popular", que são moldadas por intemédio do imaginário dos meios de comunicação, ver Mawdsley (2008). Em vez de pegar categorias como Estado-nação, por exemplo, o relativamente novo campo de geopolíticas críticas examina a forma como essas ideias e práticas são construídas por meio de discursos. Entretanto, é indiscutível que a geoeconomia é, agora, a mais importante em determinar as relações da África com o resto do mundo. Alguns a consideram um subcampo da geopolítica. No entanto, há um argumento a ser feito sobre isso, porque a globalização resultou na integração funcional de atividades econômicas dispersas (DICKEN, 1998), e isso deve ser considerado como um campo pouco distinto de estudo. Considerando que a geopolítica concentra sua atenção sobre a maneira pela qual os estados procuram agregar e projetar seu poder a fim de aumentá-lo, a ótica da geopolítica nos leva a examinar os meios em que o relativo poder econômico estrutura as relações internacionais (AGNEW; CORBRIDGE, 1995) e os impactos sobre as vidas das pessoas.

E, segundo algumas estimativas, em paridade de poder de compra, a economia chinesa pode se igualar à dos Estados Unidos já em 2015 (THE ECONOMIST, 2006). Este resultado fez que a demanda do país asiático por recursos naturais, especialmente o petróleo, se ampliasse consideravelmente. Em 2003, a China ultrapassou o Japão como o segundo maior consumidor mundial de petróleo e chegou a representar, nos primeiros anos do novo milênio, cerca de 40% do aumento global das compras de petróleo (PAN, 2006). Ademais, o crescimento econômico da China requer maior quantidade de recursos naturais do que outros países mais desenvolvidos. Enquanto a demanda chinesa por petróleo aumenta em 1% para cada aumento percentual do seu produto interno bruto (PIB), nos países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OECD), cujas economias estão fortemente inclinadas em direção aos serviços, esse incremento foi de apenas 0,4% (DUMAS; CHOYLEVA, 2006). Em outras palavras, a busca por recursos naturais se tornou um aspecto fundamental para a China sustentar seu fenomenal crescimento econômico. Esse fato, somado à necessidade de encontrar mercados para seus produtos – em um contexto de ampla capacidade de intervenção dos Estados Unidos –, tem exigido do estado chinês a redefinição de sua estratégia geopolítica e econômica global, bem como a formação de novas alianças.

A forte ligação entre o mercado global e o norte-americano, dado o elevado poder econômico dos Estados Unidos, fez que a China, como *hegemon* aspirante, utilizasse outras estratégias de aproximação com as diferentes regiões do mundo. No caso da África, isso ocorreu principalmente após ficar evidente que a China superaria a Índia em acordos de infraestrutura para petróleo no continente. Esse acontecimento serviu de justificativa para os Estados Unidos identificarem o primeiro país como “uma grande ameaça para a sua segurança energética”, como bem definiu a analista da Central Intelligence Agency (CIA), Erica Strecker Downs (BERI, 2005, p. 387). Todavia, qual a visão da África sobre esse processo? De que modo o continente africano interpretou o eixo da estratégia geopolítica do estado chinês no que diz respeito aos locais de atuação e instituições envolvidas (KRAXBERGER, 2005)? Quais tipos de políticas os chineses perseguiram na África?

Embora a China tivesse se tornado um *player* importante em termos de IDE na África, a região não foi o principal destino dos investimentos globais chineses. Em 2004, por exemplo, a América Latina, a Ásia e a Europa representaram 94% do destino dos fluxos de IDE chinês. Em 2003, 77% do investimento direto estrangeiro chinês fora da Ásia foi para a América Latina (ELLIS, 2005). No entanto, por causa da quantidade relativamente pequena de IDE global recebida pela África, os investimentos diretos chineses exerceram um papel fundamental para o continente, muito maior do que o sugerido pelas proporções envolvidas.⁴

4. A arrecadação total de IDE para a África foi de US\$ 18 bilhões em 2004, que representavam apenas 3% do fluxo do IDE global.

Como a demanda da China por insumos industriais tem sido crescente, a África mostrou um forte potencial para atender uma parcela significativa desta, uma vez que o continente é territorialmente três vezes maior do que a China e possui um volume muito maior desses recursos (CARROLL, 2006). Até a recente desaceleração da economia mundial em 2008, o consumo chinês de cobre se expandia a uma taxa de 17% a.a.⁵ o de zinco a 15% a.a. e o de níquel a 20% a.a. (ELLIS, 2005). Não é por outro motivo que as empresas chinesas investiram US\$ 170 milhões no setor de cobre na Zâmbia, que resultou na reabertura da mina de Chambishi, fechada em 1988, onde o número de empregados era em torno de 2 mil pessoas (LYMAN, 2005; CARROLL, 2006). Embora as políticas neoliberais promovidas pelas instituições financeiras internacionais (IFIs) tivessem agravado os problemas econômicos do continente,⁶ o investimento chinês, em parte, e de forma desigual, reverteu a tendência de estagnação. Contudo, isto se deu mediante à imposição de um regime de trabalho inapropriado. Entre outros exemplos, foi observado que os trabalhadores da mina de propriedade chinesa de Collum, na Zâmbia, nunca tiveram um dia de folga (DIXON, 2006). Mesmo assim, foram esses interesses geoeconômicos que deram os principais traços da estratégia chinesa para a África, como sugere a seção 3.

3 A ESTRATÉGIA GEOECONÔMICA DA CHINA PARA A ÁFRICA

Os Estados são formados por conjuntos de práticas e relações sociais, em vez de atores unificados. Quanto às políticas dos países em desenvolvimento, como a China, são marcadas pela coerência, dado o objetivo primordial de expansão e reestruturação de suas economias (ÖNIS, 1991). Ao contrário dos diferentes setores do governo dos Estados Unidos envolvidos em assistência, energia, aquisição ou defesa, que definiram a África como região de grande intervenção humanitária, extração de recursos naturais e ameaça à segurança, respectivamente, o Estado chinês viu na África um espaço econômico estratégico. Essa estratégia geopolítica ganhou sentido, por um lado, para enfrentar os desafios impostos pela transformação da estrutura econômica chinesa e, por outro lado, para questionar a manutenção dos Estados Unidos como *hegemon* do sistema internacional.

Embora essas questões sejam tratadas neste capítulo, mais estudos empíricos setoriais, bem como sobre empresas, países, regimes e estratégias internas são necessários a fim de compreender a especificidade e a natureza experimental do envolvimento chinês no continente africano. A despeito disso, alguns elementos gerais da estratégia geoeconômica da China na África puderam ser identificados, a saber: *i*) garantia de acesso aos recursos naturais críticos, particularmente petróleo

5. A China é hoje o maior consumidor mundial de cobre, cujo preço subiu de US\$ 1.319,00 por tonelada, em 2001, para US\$ 8.800,00, em 2006.

6. Ver Mkandawire (2005).

e gás natural, para manter o crescimento econômico do país; *ii*) esterilização dos elevados volumes de reservas cambiais por meio da saída de investimentos estrangeiros; *iii*) facilitação para internacionalização das empresas multinacionais chinesas – associada aos elementos anteriores; *iv*) abertura de novos mercados externos para absorver a produção industrial chinesa; *v*) desenvolvimento da agricultura africana para prover, além de alimentos à zona urbana chinesa em expansão, produtos primários não alimentares necessários à estrutura produtiva e aos consumidores chineses; e *vi*) aumento do *know-how* dos trabalhadores sobre o mercado africano, aspecto fundamental para atender as demandas da economia chinesa.⁷ A diversidade de recursos – do petróleo às praias – e de estrutura macroeconômica, entre os países africanos, foram os principais responsáveis por definir a divisão de trabalho da região com a China. No entanto, a atuação econômica da China não foi explicada apenas por estes fatores, que formaram um plano estratégico coerente, mas também pela sua dinâmica estrutural interna. A industrialização chinesa dirigida para a exportação, por exemplo, gerou um volume elevado de reservas cambiais que precisou ser reciclado no exterior por meio do investimento direto.

Os aspectos geopolíticos, ainda que estivessem subordinados aos elementos geoeconômicos, também exerceram uma função central a fim de definir a estratégia chinesa para a África. Foi a partir dessas duas esferas –geopolítica e geoeconômica – que a China conseguiu se projetar no continente africano em um cenário de assimetria de poder internacional. Logo, o país asiático implementou na África o que ficou conhecido como “ascensão pacífica”, aproveitando de suas vantagens competitivas econômicas em relação aos Estados Unidos, mas sem criar um conflito direto com este último país.

A busca por fontes seguras de abastecimento obedeceu não apenas à estratégia de ascensão da China como potência global, como também à sua necessidade de assegurar recursos energéticos escassos. A África ganhou importância nesse último aspecto particularmente depois do 11 de Setembro de 2001 e da guerra no Oriente Médio, quando ficou clara a política chinesa de diversificar seus fornecedores de petróleo (PAN, 2006; SERVANT, 2005). Nesse sentido, a China tem construído redes verticalmente integradas de abastecimento desse produto, além de outras *commodities*, para possibilitar que esses bens fossem dirigidos ao mercado interno por meio de suas estatais, como a National Petroleum Company (CNPC) entre outras (ELLIS, 2005). Isto permitiu ao país asiático sustentar o preço do petróleo abaixo do mercado mundial como forma de subsidiar e garantir a continuidade seu processo de industrialização, principalmente àquele orientado para a exportação (ALDEN, 2005a).

Além disso, a China encontrou no mercado africano um lugar lucrativo para seus investimentos, tendo em vista aquela necessidade de reciclar as reservas cambiais.

7. Os autores agradecem à Dick Peet por sugerir a elaboração de uma sistematização dos elementos dessa estratégia.

Esses investimentos tiveram por meta impulsionar a “fraca” demanda africana mediante, por exemplo, a ampliação da estrutura de turismo *onshore* e *offshore*. Desde que liberalizou os investimentos estrangeiros para o turismo em 2003, a China estabeleceu oficialmente 26 destinos turísticos na África – em países distintos – a fim de recompensar e estreitar as relações com os governos dessa região. Em Serra Leoa, por exemplo, houve um investimento de US\$ 200 milhões em um complexo turístico direcionado para os visitantes chineses.⁸ Por causa disso, a entrada de turistas da nação asiática na África mais que quadruplicou ao longo da década de 2000.

Ao lado dos aspectos econômicos estruturais – demanda por recursos naturais, questões de balanço de pagamentos etc. –, a forte internacionalização chinesa na África respondeu à menor competição para realizar investimentos na África se comparada à Europa e aos Estados Unidos. Assim, as corporações da China puderam ampliar suas taxas de investimentos, sem ampliar o nível de riscos e mantendo baixos custos administrativos. Foi em razão disso que, por exemplo, todas as importações para a remodelação de hotéis vieram da China.

A atuação da China na África – apoio institucional, concessão de empréstimos etc. – neste novo século esteve concentrada nos setores de infraestrutura física, indústria e agricultura. Quando o então secretário geral do Partido Comunista Chinês (PCC), Jiang Zemin (1989-2002), visitou a Nigéria, ele firmou acordos sobre a assistência chinesa para desenvolver a indústria nacional de armas leves, a construção de refinarias de petróleo, de usinas de energia e a possível reabilitação do sistema ferroviário, totalizando um investimento no valor de US\$ 7 bilhões (AFRICAN OIL POLICY INITIATIVE GROUP, 2001; LYMAN, 2005). A China também se envolveu em projetos de transporte ferroviário, rodoviário e de construção de cabo de fibra ótica em Angola (MARKS, 2006).

Em última instância, mesmo que a ajuda e os investimentos chineses na África tivessem ocorrido de várias formas e em diferentes setores, o principal objetivo foi garantir o acesso de matérias-primas tanto no que se refere às compras de produtos, como na construção de uma estrutura física para seu transporte. Por isso, a China articulou sua atuação na África priorizando a expansão da produção e a criação de uma infraestrutura – física e econômica – para o desenvolvimento do setor primário.

De acordo com o vice-ministro das relações exteriores da China, Li Zhaoxing, a China tem buscado fazer “da agricultura uma área fundamental da cooperação [com a África]” (MUEKALIA, 2004, p. 10). Isto se explicou não apenas pela expansão da demanda interna por produtos primários, mas também por causa do acelerado processo de industrialização e da urbanização que motivou uma importante redução da área cultivada na China – que tem caído 1,4% a.a. (MUEKALIA, 2004).

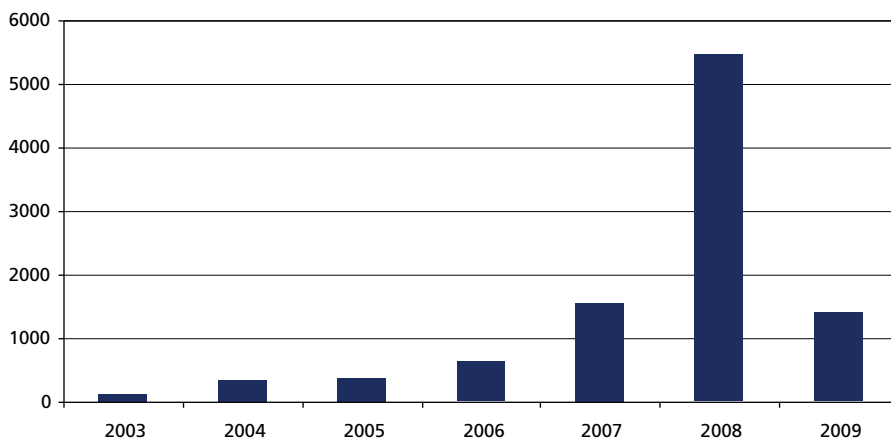
8. Conforme explicou a gerente do Hotel Bintumani, em Serra Leoa, que é administrado pela estatal Beijing Urban Construction Group: “alto risco traz alto retorno” (HILSUM, 2005).

Por exemplo, vale destacar que as estradas criadas para permitir a circulação dos 2 milhões de carros vendidos na China, em 2003, significaram a pavimentação de uma área equivalente a 100 mil campos de futebol (BROWN, 2004).

No Zimbábue, os chineses têm expropriado as terras dos fazendeiros brancos e cultivado as lavouras necessárias ao seu consumo. O tabaco enviado diretamente para a China foi um meio de pagar os empréstimos obtidos junto às empresas estatais do país asiático (HILSUM, 2006). O investimento chinês na agricultura africana tem ocorrido em um momento em que os recursos destinados pelos Estados Unidos e pelo Banco Mundial para África foram deslocados para as áreas de saúde e educação em detrimento da agricultura – o financiamento para esse setor caiu 90% ao longo da década de 1990. Ainda que isso tivesse se modificado depois da crise financeira global de 2008, quando o Ocidente voltou a investir com mais ênfase na agricultura familiar africana, a China tem mantido em níveis elevados seus investimentos, bem como a aquisição de produtos agrícolas e *commodities* da África.

Ligados principalmente ao setor primário da economia, nos últimos anos, os fluxos de IDE chineses para a África se multiplicaram muito rapidamente (gráfico 3). Se até 2005, a China não investiu mais do que US\$ 500 milhões em todo o continente africano, em 2008 os fluxos de investimentos chineses se situaram acima de US\$ 5 bilhões.

GRÁFICO 3
Fluxos de investimentos chineses na África
(Em US\$ milhões correntes)



Fontes: Van Der Lugt et al. (2011, p. 71) e Ministry of Commerce of China.

A exemplo dos investimentos estrangeiros, as importações de *commodities*, petróleo e outros insumos energéticos, cresceram exponencialmente em 2000,

como atestam os dados da Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD). Diferentemente dos anos 1990, quando as importações desses produtos se ampliaram somente US\$ 900 milhões – saltaram de US\$ 1 bilhão em 1995 para US\$ 1,9 bilhão em 1999 –, na década passada este crescimento chegou a ser de US\$ 46,5 bilhões. Em 2000, essas importações que eram US\$ 4,8 bilhões atingiram o valor de US\$ 51,4 bilhões em 2008. Como resultado desse movimento, a participação do setor de *commodities*, petróleo e outros insumos energéticos nas importações chinesas, oriundas da África, cresceu ainda mais em 2000. O percentual desse setor saiu de 76,4% no triênio 1995-1997 para 93,3% no de 2007-2009 (tabela 1).

TABELA 1
Pauta de importação da China oriunda da África – 1995-2009
(Em %)

	1995-1997	1998-2000	2001-2003	2004-2006	2007-2009
<i>Commodities</i> e petróleo	76,4	84,7	87,1	91,6	93,3
Intensivo em trabalho e recursos naturais	7,6	5,4	4,0	3,6	2,5
Baixa intensidade tecnológica	4,6	2,9	3,9	2,0	2,1
Média intensidade tecnológica	7,9	4,5	2,5	1,3	0,8
Alta intensidade tecnológica	3,3	2,4	2,4	1,5	1,2
Não classificados	0,2	0,1	0,1	0,0	0,0

Fonte: Handbook of Statistics/UNCTAD.
Elaboração dos autores.

Partindo dessas principais diretrizes da estratégia chinesa para a África, busca-se na seção 4 discutir qual o padrão de relação estabelecido pela China com o continente africano.

4 UMA HEGEMONIA BENEVOLENTE? O *SOFT POWER* CHINÊS NA ÁFRICA

Em 1996, quando visitou a África, Zemin propôs cinco diretrizes para nortear as relações sino-africanas, a saber: “amizade sincera; igualdade; solidariedade e cooperação; desenvolvimento; e visão de longo prazo” (MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS OF THE PEOPLE’S REPUBLIC OF CHINA, 2002). Estas diretrizes, que fazem parte do *soft power*⁹ chinês, permitiram o estreitamento das relações entre as duas regiões, uma vez que a China tem afirmado uma cooperação “desinteressada” com a África. Somado a este aspecto, notou-se a crescente desconfiança dos africanos com as antigas potências coloniais e, conseqüentemente, com os Estados Unidos, que no período recente assumiu uma posição neocolonial no continente.

9. *Soft Power* é uma concepção gramsciana de poder, baseado na atração, afinidade, persuasão e emulação (NYE, 2002).

Também é importante asseverar que, desde 1990, o engajamento chinês na África se deveu aos laços estabelecidos historicamente entre as duas regiões. A China, além de possuir um substancial capital político preexistente na África, apoiou economicamente o desenvolvimento da região, já que 62% dos recursos chineses destinados à assistência foram para o desenvolvimento da África entre 1956 e 1987 (TAYLOR, 1998). Essa iniciativa não refletiu somente interesses internos da China, mas também respondeu ao acirramento dos conflitos entre China e União Soviética – que se manifestou na busca pela ampliação dos espaços de influência na África (MEREDITH, 2005). Com o fim da Guerra Fria, quando houve a dissolução da União Soviética e os países do Ocidente diminuíram fortemente sua intervenção na África, abriu-se uma janela de oportunidade para a China estreitar suas relações, principalmente as diplomáticas, com o continente (DONINI, 1995; PAYNE, VENEY; 1998; YU, 1988). Após o colapso do bloco soviético, a China se mostrou favorável ao desenvolvimento dos países em desenvolvimento por meio da formação de um grupo capaz de sustentar uma posição autônoma global. Nas palavras de Taylor (1998, p. 459) a China procurou se unir a “uma elevada quantidade de nações do Terceiro Mundo que visassem percorrer um caminho único e próximo ao chinês, como se todos fossem “formigas” tentando manter o “elefante” distante do seu percurso”.

Outra questão que motivou a aproximação sino-africana, foi o apoio dado pela China na luta anti *apartheid*. Ademais, o país também executou outras parcerias com a África de ordem econômica e social desde meados do século passado. Quando o governo da Rodésia – atualmente o Zimbábue – declarou unilateralmente a independência da Grã-Bretanha, em 1965, a China se responsabilizou pela execução de um projeto de alta complexidade técnica, o de construção da ferrovia Tanzânia-Zâmbia (TanZam) (CLAPHAM, 1996). A partir de 1963, 15 mil médicos chineses trabalharam em 47 países africanos, tratando de 180 milhões de casos de HIV/AIDS,¹⁰ entre outras doenças (MARKS, 2006). Os chineses reservaram um fundo especial para apoiar os investimentos e instalar *joint ventures* de suas empresas na África, aceitando o pagamento em espécie como forma de reduzir os encargos financeiros e, assim, subsidiar as exportações para a China de todas as empresas localizadas na África. O país asiático também cancelou uma dívida bilateral com a África no valor de US\$ 10 bilhões a frente do G-8¹¹ (MELVILLE; OWEN, 2005). E, mais importante, a atuação da China na África, em vez de apenas transferir o conhecimento tácito, tem se baseado na disseminação dos avanços técnicos e tecnológicos para o continente africano, aspecto fundamental para a superação dos seus gargalos estruturais. Um caso que pode ser mencionado foi o projeto *Friendship Textile Mill*, em Dar es Salaam, na Tanzânia (JAMES, 2002).

10. Síndrome da Imunodeficiência Adquirida.

11. Os países que compõem esse grupo são: Estados Unidos, Japão, Alemanha, Reino Unido, França, Itália, Canadá e Rússia.

Quando comparada com as atividades de uma *joint venture* francesa Sodefra instalada em Mwanza, a fábrica construída pela China utilizou duas vezes mais trabalho por tonelada produzida e apenas 40% do capital, além de produzir a um custo mais baixo (COULSON, 1982).¹²

De acordo com um consultor oficial do governo chinês, Guixan (2005), o “modelo chinês” de desenvolvimento se baseou na “modernização tecnológica apropriada a baixo custo, bem como na experiência de superação da miséria e no desenvolvimento da estrutura produtiva, em especial das micros, pequenas e médias empresas”. Esse modelo, por sua vez, não seguiu a cartilha do Consenso de Washington, evitando a introdução de vários de seus elementos, como o avanço dos processos de privatização (ADÉSÍNÀ, 2006). A atuação da China na África foi guiada por esse “modelo” de desenvolvimento, o que permitiu o financiamento anual de cerca de 10 mil africanos para serem treinados em Pequim mediante a criação de um fundo mútuo para o desenvolvimento de recursos humanos (SERVANT, 2005). No entanto, essas iniciativas da China, que tiveram como objetivo acelerar o desenvolvimento africano, procuraram simultaneamente facilitar a articulação de sua economia na região (THOMPSON, 2004). Nesse sentido, por exemplo, os alunos que retornaram à África, falando fluentemente em mandarim, desempenharam a função de intermediários dos negócios firmados pelas empresas chinesas.¹³

Para o Programa de Pequim para a Cooperação China-África em Desenvolvimento Econômico e Social,

(...) a globalização, atualmente, apresenta mais desafios e riscos do que oportunidades para o grande número de países em desenvolvimento e, portanto, expressa a sua determinação em reforçar a cooperação existente entre a China e os países africanos em todos os campos (SOUTH AFRICAN DEPARTMENT OF FOREIGN AFFAIRS, 2000).

Esse documento também destacou a “injusta e a desigual ordem mundial”, cujos impactos motivam à China e à África assumirem uma posição conjunta para o “estabelecimento de uma nova ordem mundial que esteja mais ligada aos seus interesses e necessidades” (MUEKALIA, 2004).

Foi nessa direção que se compreendeu o posicionamento similar dos líderes chineses e africanos, em uma cúpula comercial em 2003, de construir uma agenda política e econômica a fim de modificar o *status quo* do sistema internacional, questionando a liderança do Ocidente, assim como a situação dos países pobres (EFANDE, 2003). Na realidade, essa agenda teve como alvo desestabilizar a hegemonia norte-americana. Além disso, a aproximação sino-africana, levando-se em conta a experiência histórica da China de elevada dependência – tanto

12. A despeito disso, o aumento da concorrência proveniente das importações asiáticas e da região levou, por exemplo, ao encerramento de uma *joint venture* sino-zambiana (BRÄUTIGAM, 2009; CARMODY, HAMPWAYE, 2010).

13. Notas de campo: Lusaka, Zâmbia, 11 de agosto de 2009.

de insumos industriais, como de recursos naturais –, permitiu ao país asiático definir uma estratégia com o intuito de se favorecer dos desequilíbrios estruturais existentes nas relações comerciais bilaterais. No caso da África, a necessidade de importar um volume cada vez maior de bens manufaturados, em um cenário de crescente articulação entre sua indústria e a chinesa, limitou a capacidade da região africana de melhorar suas condições de negociações comerciais, mesmo considerando o aumento das exportações de produtos primários africanos para a China. Pelo contrário, isso possibilitou à China, por exemplo, impor restrições voluntárias às exportações de têxteis e vestuário para a África do Sul.

A forte liderança estatal deu às empresas chinesas a oportunidade de realizar estratégias de longo prazo na África. Contando com o apoio do estado chinês, essas corporações estiveram melhores posicionadas para compensar as perdas de curto prazo com lucros futuros. Conforme revelou o representante da empresa estatal chinesa de construção na Etiópia, para ingressar no país africano ele foi instruído a abaixar a oferta de suas propostas, sem levar em conta o lucro. A maior fabricante de equipamentos de telecomunicações da China também pôde usar uma estratégia similar – cedendo equipamentos para a Telkom Kenya (LYMAN, 2005). Essa estratégia chinesa não foi uma inovação, mas apenas

(...) seguiu um caminho muito tradicional, estabelecido pela Europa, Japão e Estados Unidos: subsidiar o desenvolvimento dos países pobres e mais dependentes por meio de parcerias globais de comércio e abertura de mercado combinados com auxílios financeiros e tecnológicos (PAN, 2006).

As empresas chinesas também apresentaram outras vantagens competitivas, como a possibilidade de realizar pagamentos de bônus não convencionais (GARY, KARL; 2003). Enquanto isso era a prática corrente no Ocidente, atualmente a gestão das empresas dessas regiões tem primado pela maior transparência nas suas operações, evitando a perda de sua reputação.¹⁴ Todavia, no caso da China essa tem sido uma prática considerada necessária pelas empresas chinesas para expandir seus negócios na África, não sendo atribuído a ela nenhum tipo de julgamento ético (DOBLER, 2008).

Outro tema que envolveu o avanço das relações sino-africanas foi a questão dos direitos humanos. Um oficial chinês na África argumentou que os “direitos econômicos” eram a principal prioridade dos países em desenvolvimento, estando à frente da liberdade individual e dos direitos pessoais amplamente difundidos no Ocidente (TAYLOR, 1998). Partindo dessa perspectiva, alguns altos funcionários chineses afirmaram também que “as políticas multipartidárias alimentaram a agitação social, conflitos étnicos e guerras civis” (*op. cit.*, p. 453). Em última instância,

14. Apesar desse fato, os escândalos de corrupção envolvendo as empresas petrolíferas ocidentais na África permaneceram (LEIGH, 2005).

esses discursos refletiram o objetivo do governo chinês de sugerir que a questão dos direitos humanos tem sido utilizada como ferramenta do neoimperialismo do Ocidente (TAYLOR, 2004). Isso encontrou grande legitimidade no interior das elites políticas africanas, tendo em vista a existência de vários sistemas políticos, muitos desses diferentes daqueles estabelecidos na Europa e nos Estados Unidos. Partindo dos impactos dessa estratégia formulada pela China, na seção 5 tenta-se caracterizar a posição assumida pelo país asiático na sua aproximação com a África.

5 LIVRE COMÉRCIO IMPERIALISTA OU COOPERAÇÃO SUL – SUL? OS IMPACTOS ECONÔMICOS DA EMERGÊNCIA CHINESA

Para certos setores políticos dos Estados Unidos, a ascensão da China colocou um questionamento sobre a difusão global do livre comércio. Um estudo encomendado pela Army War College dos Estados Unidos, sobre a influência chinesa na América Latina, argumentou que

(...) nas décadas anteriores, a dependência do capital estrangeiro do Ocidente obrigou às nações da América Latina implementarem reformas neoliberais e de abertura comercial, restringido fortemente a sua capacidade de gerir autonomamente as políticas econômicas e sociais seja por meio de suas instituições públicas, seja pela ampliação da ‘generosidade’ do governo. (ELLIS, 2005, p. 29-30).

Essas políticas, do ponto de vista das instituições multilaterais e também daqueles setores políticos, permitiriam à América Latina recuperar o dinamismo de suas economias e ampliar seu nível de competitividade global. Diferentemente disso – neste caso, somente para os grupos políticos norte-americanos –, a entrada da China na região latino-americana foi caracterizada por estabelecer uma “dinâmica neoimperialista no hemisfério” (*op. cit.*, p. 9) e por promover uma desestruturação das indústrias da região – em razão da elevada competitividade imposta pelos produtos chineses –, aprofundando possivelmente as disparidades sociais e a corrupção. Essa visão afastou uma parcela do sistema político dos Estados Unidos dos pressupostos da economia neoclássica e fomentou o debate para redefinir o padrão de relação com a América Latina em direção a um realismo e estruturalismo.

Na perspectiva das autoridades chinesas, por sua vez, a América Latina deveria se especializar na produção de bens primários, em vez de realizar esforços no sentido de desenvolver sua indústria de transformação, não somente pela elevada competitividade que a região possui nesse setor, mas também pelo crescimento da demanda internacional por *commodities* e outros recursos naturais (HARVEY, 2005). Em função de posturas como esta, os países em desenvolvimento tem buscado condicionar o ingresso da China na Organização Mundial de Comércio (OMC) à introdução de medidas *antidumping* que facilitassem a esses países o

acesso ao mercado chinês.¹⁵ Mesmo que a renda *per capita* da África fosse 90% inferior a da América Latina, essas pressões em relação à forma de entrada da China na OMC também foram verificadas no continente africano, uma vez que a estratégia chinesa para essa região também trouxe resultados bastante deletérios.

A criação de emprego industrial foi considerada um elemento central a fim de promover a democracia e a modernização nas áreas sociais – essencialmente de segurança – da África (ROTBERG, 2005). Ademais, como definiu Bradley (2005), no Ocidente, o desenvolvimento de uma sociedade civil autônoma, com base material própria e que permitisse avanços para a força de trabalho local e para o setor privado, sempre dependeu da forte atuação do Estado Nacional. Esse cenário também tem se afirmado na África, ainda que o exato significado e o conteúdo da “democracia” africana devessem ser analisados em um contexto específico e diferenciado.

A África, desde a década de 1990, foi afetada pelo “tsunami” da indústria têxtil chinês (ASIANEWS, 2004). Em Botswana, por exemplo, o número de empresas registradas duplicou nos últimos anos, sendo muitas dessas direcionadas para importar produtos chineses (BOTHIA, 2004). Já na África do Sul, no início da década passada, em torno de 80% das camisetas importadas tiveram como origem a China (LYMAN, 2005). A forte entrada dos produtos chineses, associado ao estabelecimento do Acordo de Têxteis e Vestuário,¹⁶ em 2005 – tornando menos eficaz o US African Growth and Opportunity Act (AGOA) –, afetou a indústria sul-africana duplamente. Em primeiro lugar, por conta da elevada competitividade imposta pelos produtos chineses e, em segundo lugar, em virtude da eliminação do valor preferencial pago aos produtos da África do Sul vendidos para o mercado norte-americano (LYMAN, 2005). Isso fez que as exportações de vestuário da África do Sul para os Estados Unidos caíssem de US\$ 26 milhões no primeiro trimestre de 2004 para US\$ 12 milhões no primeiro trimestre de 2005, o que resultou em uma eliminação de 30 mil postos de trabalho (ASIANEWS, 2004). No caso do Lesoto, onde as vendas de têxteis e de vestuário foram responsáveis recentemente por 99,14% dos ganhos de exportação (ADABA, 2005), mais de 10 fábricas de roupas foram fechadas em 2005, com uma perda de 10 mil empregos. Nas áreas muçulmanas de Kano e Kaduna na Nigéria, as importações de têxteis devastaram a economia local e as indústrias de bens de consumo (LYMAN, 2005). Ainda que alguns setores nigerianos afirmassem existir uma elevada imprecisão sobre os efeitos da entrada da China no país, as estimativas do sindicato dos trabalhadores de vestuário e dos industriais têxteis da Nigéria sugeriram que a concorrência chinesa foi responsável pela redução

15. No entanto, os países latino-americanos também têm sido bem-sucedidos nas negociações de restrições voluntárias às exportações com a China, permitindo-lhes desfrutar de um superávit comercial. Novamente, isso mostra preocupação de longo prazo da China com a oferta de recursos em vez de expansão do mercado de curto prazo.

16. Esse acordo sucedeu o Multi-Fibre Arrangement (1974-2004).

de 350 mil postos de trabalho diretos e 1,5 milhão indiretos nos últimos cinco anos (MARKS, 2006). Dirigentes do sindicato do comércio africano estimaram que 250 mil postos de trabalho nas indústrias têxteis e de vestuário foram perdidos devido à penetração das importações chinesas, aproximadamente o mesmo número citado pelo Agoa (MARKS, 2006; GIBBON, 2003).

Partindo da constatação que a deterioração da estrutura produtiva africana tem ocorrido simultaneamente à expansão do setor petróleo, notou-se uma reorientação do comércio exterior do país para as vendas dessa *commodity* em vez de manufaturas leves. Em virtude desse fato, por exemplo, as exportações de Angola e Chade em direção ao mercado norte-americano já superaram as do Lesoto (UNITED STATES DEPARTMENT OF COMMERCE, 2005). Como produto desse movimento de deslocamento da produção industrial para extração de petróleo e minérios, a estrutura tecnológica das economias africanas tem se tornado cada vez mais atrasada em relação à das outras regiões do globo (ECONOMIST INTELLIGENCE UNIT, 2002).

A imposição de restrições temporárias sobre a entrada de produtos têxteis chineses nos Estados Unidos e na União Europeia redirecionou os investimentos, no curto prazo, dessas indústrias para África, permitindo breve recuperação da estrutura produtiva mais intensiva em mão de obra (PAN, 2006). Por exemplo, todas as fábricas do setor têxtil que fecharam em Lesoto já foram reabertas (IRIN, 2006a). No entanto, sob os acordos da OMC, a capacidade de usar largamente “medidas de salvaguarda” para conter os surtos de importação foi encerrada em 2008, e terminará completamente em 2013, o que deve novamente minorar a competitividade dessas indústrias (GIBBON; PONTE, 2005).

Segundo os analistas chineses, “a razão fundamental para o aumento das importações da China de têxteis e vestuário [na África] é a alta demanda [do continente] por esses produtos” (GUIXAN, 2005). Ao contrário disso, os críticos da política chinesa na África argumentaram que esta significou um novo neocolonialismo, disfarçado como cooperação Sul – Sul. Como argumentou o vice-presidente da South African Institute of International Affairs, Moletsi Mbeki, “vendemos matérias-primas e eles nos vendem produtos manufaturados, motivando um saldo comercial previsivelmente desfavorável à África do Sul” (SERVANT, 2005).

O comércio sino-sul-africano foi responsável por mais de 20% de todas as transações comerciais entre África e China, representando mais do que o dobro do comércio entre as duas regiões durante um período de seis anos (PEOPLE’S DAILY ONLINE, 2004). A China se tornou o principal parceiro comercial da África do Sul, materializando-se no apoio dado pelos chineses New Partnership for African Development (NEPAD) e nos esforços regionais de integração com a África do Sul (CHINA DAILY, 2004). Tendo em vista os efeitos deletérios para a economia

sul-africana isto pode parecer paradoxal, assim como o fato de que a China enviou observadores eleitorais para a África (FINANCIAL TIMES, 2006), mesmo assim observou-se que, a exemplo dos chineses, os sul-africanos se mostraram favoráveis à integração econômica regional e aos procedimentos de governo da NEPAD.¹⁷

A solução apresentada por Trevor Manuel, ex-ministro de finanças da África do Sul, para a ameaça competitiva chinesa foi desenvolver novos setores da indústria sul-africana e melhorar a competitividade da estrutura produtiva já existente para ganhar acesso ao mercado chinês (GUIXAN, 2005). Outra alternativa para contrabalançar os efeitos da entrada chinesa, sugerida por um assessor de economia do presidente da África do Sul, foi explorar o crescimento das exportações de serviços que encontrou na China, e também na Índia, dois mercados em expansão (CREAMER, 2005).

Todavia, foi o governo chinês que autorizou a utilização de dois instrumentos a fim de minorar a pressão competitiva sobre a produção dos países africanos a partir de 2005: *i*) introdução de tarifas de exportação em 148 linhas de produtos têxteis e de vestuário; e *ii*) proibição da realização de investimentos incrementais no mercado africano em 28 categorias do segmento têxtil (GUIXAN, 2005). Estes instrumentos serviram de resposta à ameaça da imposição de medidas de “salvaguarda” da África do Sul e da região, e também para evitar o superaquecimento da economia nacional, uma vez que a forte expansão da estrutura produtiva africana estava impulsionando um crescimento mais elevado dos salários e, conseqüentemente, da inflação.

No entanto, por conta dos compromissos assumidos na OMC, ocorreu simultaneamente a esse movimento uma redução das taxas de importação de produtos têxteis vindos da China para 11,4% e a abolição de tarifas em 190 produtos importados – chegando a 440 no período mais recente – de 25 países africanos (BARTHOLOMEW, 2005; MARKS, 2007). Desse modo, as maiores tarifas de exportação e a restrição dos investimentos para a indústria chinesa foram compensadas pelas medidas ligadas à OMC. Isso, ainda que fizesse parte de um discurso ampliar e equilibrar os fluxos bilaterais – do ponto de vista da China “neocolonial” –, essa estrutura de comércio se mostrou desfavorável à indústria e às contas externas africanas. Como forma de compensar esses efeitos deletérios, a liberalização econômica promovida por Pequim estabeleceu acordos de isenção de impostos nas colheitas antecipada para o Sudeste da Ásia e da África – que eram exportadas para o mercado chinês (GLOSNEY, 2007). Esse fato, por sua vez, não significou que a China aceitaria “as restrições injustas e discriminatórias” na relação comercial com os sul-africanos (LYMAN, 2005).

Entretanto, o crescimento econômico chinês – que motivou um forte direcionamento da relação sino-africana em setores primários e de *commodities* industriais

17. Isso é evidenciado pelo seu apoio mútuo ao presidente do Zimbábue, Robert Mugabe (TAYLOR, 2005).

– tem agravado ainda mais a desigualdade de renda e reforçado a estrutura previamente estabelecida na indústria intensiva em capital. Como argumentou Neva Seidman Makgetla, um economista do Congresso dos Sindicatos do Comércio sul-africano, “não houve dúvida de que para as classes superiores foi uma benção [a forma pela qual a China ingressou na região] (...) o problema que se manifestou foi a incapacidade de geração de emprego para as classes inferiores da África do Sul” (TIMBERG, 2006). Na virada do milênio, apenas 13% dos negros sul-africanos estavam empregados no setor formal da economia se comparados aos 34% de 1970 (TERREBLANCHE, 2002), embora tivesse havido algum crescimento de emprego em 2005 e 2006, antes do início da recessão econômica principalmente do setor agrícola (IRIN, 2006b).

As redes de empresas chinesas foram importantes na transformação industrial de Maurício, mas a ausência substancial da migração da força de trabalho chinesa e da criação de um ambiente de políticas de apoio limitou o impacto dessas redes para o resto do continente (BRÄUTIGAM, 2003). No entanto, a realização de alguns investimentos de setores de fabricação e serviços chineses, cuja motivação foi a possibilidade de atender aos espaços abertos pelos mercados locais, tem modificado esse cenário (CARMODY; HAMPWAYE, 2010). Em Gana, o preço de uma bicicleta importada da China caiu de US\$ 67 para US\$ 25 por um período de dois anos (THE ECONOMIST, 2003). Enquanto a margem de lucro para produção de bicicletas permaneceu baixa, ou mesmo negativa em alguns casos, na África atingiu o valor de cerca de 10% (KYNGE, 2006). No segmento de motos, a empresa chinesa Lifan pôde vender na Nigéria cada unidade por cerca de US\$ 750 dólares (¥ 6.000 em 2005) – valor duas vezes superior ao pago na China. Por fim, quando Gana superou o consumo *per capita* de motos da China (GAUTHIER; HOOK, 2005), uma empresa chinesa transferiu uma planta produtiva para o primeiro país.

De acordo com a UNCTAD (2003), o investimento de bicicletas da China se deveu à estratégia de suas empresas de explorar vantagens oferecidas pelo mercado local. “Uma vez no exterior, as empresas transnacionais chinesas (...) começaram a se aproveitar de sua ‘transnacionalidade’ – credibilidade e conhecimento do ambiente externo” (*op.cit.*, p. 6). Se, em 2005, como apontou Wilson (2005), existia 647 empresas chinesas estatais operando na África, em 2007, esse número chegou a pelo menos 800. Essas informações refletem como a internacionalização das empresas da China na África circunscreveu parte da política global chinesa de tornar suas firmas locais corporações multinacionais, sendo capazes de competir externamente e aproveitar as oportunidades abertas pela globalização produtiva.

6 LEVIATÃ CONSOLIDADO? OS IMPACTOS DA EXPANSÃO CHINESA PARA A REESTRUTURAÇÃO DO ESTADO AFRICANO

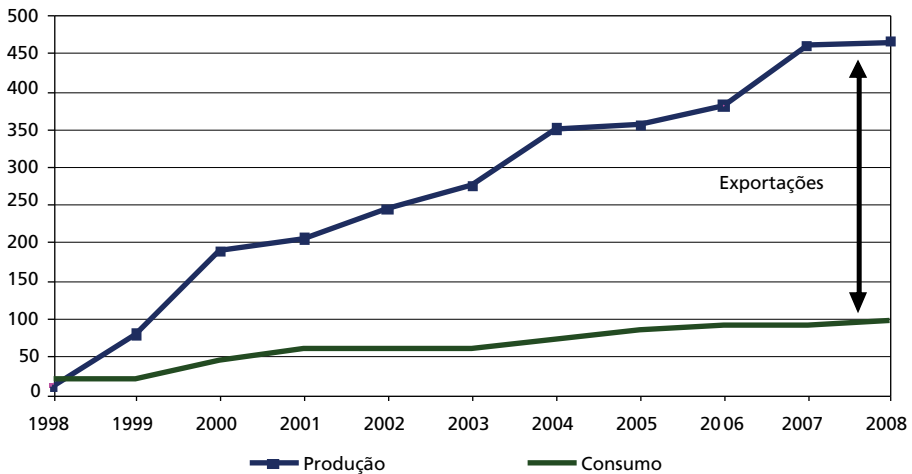
Levando-se em consideração que o modelo neoliberal promovido pelos Estados Unidos procurou dirigir o modo de funcionamento dos Estados africanos, por meio seja da repressão, seja da legitimação ou habilitação de seus governos, a estratégia chinesa tem se caracterizado “apenas” por habilitar e capacitar esses estados (CARMODY, 2010). Pelo lado das elites africanas, a opção da China se mostrou atraente para modernizar e manter o *status quo* da estrutura de poder, particularmente aqueles sujeitos às sanções ocidentais. Pelo lado da China, suas empresas puderam se beneficiar da menor exposição à concorrência dos rivais ocidentais nesses países (MARKS, 2006). Como o ministro sudanês da energia e mineração explicou: “os chineses são muito agradáveis. Eles não se envolvem com política ou problemas internos. As coisas se movem suavemente, com êxito” (MARKS, 2006).

Na visão de alguns analistas, os estados africanos foram atraídos pela estratégia de diversificação dos investimentos chineses, cuja efetivação se deu por uma espécie de “pacote completo” atingido desde o setor de petróleo até a infraestrutura – diferentemente dos Estados Unidos que não atuaram em uma gama tão extensa de setores. De acordo com o diplomata norte-americano Princeton Lyman, o Sudão foi um exemplo de quem se aproveitou desse movimento, já que a China tem fornecido “dinheiro, perícia técnica, e a influência em órgãos como o Conselho de Segurança das Nações Unidas para proteger o país de sanções internacionais” (BARTHOLOMEW, 2005). Esse fato explicou porque das 15 mais importantes empresas estrangeiras que operam no Sudão, 13 são chinesas¹⁸ (SERVANT, 2005). A despeito do conflito em Darfur e no leste do país, a entrada de IDE no Sudão cresceu 40% em 2005. Em contrapartida, este país foi responsável por cerca de 7% das importações de petróleo chinesas (BOLIN, 2006; SUDAN TRIBUNE, 2004). Isto somente foi possível, como mostra o gráfico 4, a partir de 2000, quando a produção de petróleo do Sudão superou com larga margem o consumo interno. Em 2008, por exemplo, a produção de petróleo superou o consumo interno do Sudão em mais de quatro vezes.

18. No entanto, a posição chinesa se tornou mais sutil ao longo da década de 2000 (CARMODY; TAYLOR, 2010).

GRÁFICO 4

Evolução da produção, do consumo e das exportações de petróleo no Sudão – 1999-2008
(Em milhares de barris por dia)



Fonte: US-EIA (2006). Disponível em: <<http://www.eia.doe.gov/cabs/Sudan/Oil.html>>.

Esse crescimento respondeu principalmente ao elevado potencial do país africano para atuar como base das operações petrolíferas chinesas no resto do continente (HO, 2004). Recentemente, o Sudão assumiu o posto de terceiro maior produtor de petróleo na África depois de Nigéria e Angola (US-EIA, 2006), sem levar em conta ainda as expectativas de forte aumento da produção exportada nos próximos anos, por conta da construção de uma usina hidrelétrica – pela China – que deverá ampliar a capacidade do país na geração de energia (CRILLY, 2005). Dados recentes já apontaram que 60% das exportações de petróleo do Sudão têm como destino a China.

Além do petróleo, as empresas chinesas têm atuado no Sudão no segmento de armas. Com o fornecimento de armas para o regime sudanês, essas empresas construíram três fábricas de armas leves em Cartum, inclusive venderam caças a jato que permitem proteger os campos de petróleo no sul, onde os chineses têm interesses substanciais (TAYLOR, 2004). De modo geral, a China considera a África como um mercado em crescimento para as exportações de suas armas. Nesse sentido, por exemplo, o governo chinês vendeu 12 caças supersônicos para o governo do Zimbábue no fim de 2004, e mais ainda em 2006. Ademais, vendeu ainda US\$ 1 bilhão em armas para a Etiópia e a Eritreia durante a guerra de 1998-2000 (MUEKALIA, 2004).

Em relação aos direitos humanos, um oficial do governo chinês ligado ao Ministério do Comércio notou que “as importações chinesas se originaram de todos os lugares que possuem petróleo, sem restrições”, e nas palavras de um deputado do Ministério das Relações Exteriores, “business are business” (FRENCH, 2004).

Com efeito, pode-se constatar que a China tem ampliado sua assistência ao continente africano sem considerar os aspectos políticos envolvidos.

No Zimbábue, as relações entre a União Nacional Africana do Zimbábue de Robert Mugabe – Zimbabwe African National Union (Zanu) e a China foram forjadas durante a luta de libertação. Na cúpula de comércio de 2003, como parte de sua estratégia “Olhe para o Leste”, o presidente Mugabe pediu para os países africanos “virarem as costas” para o Ocidente e focar nas relações com a China, pois os chineses “respeitavam os países africanos” (LYMAN, 2005). Quando Mugabe visitou Pequim, o *premier* chinês disse que esperava do Zimbábue a oferta de “facilidades” para suas empresas (XINHUA NEWS AGENCY, 2005). Segundo uma fonte oficial do governo do Zimbábue, as reclamações por parte de alguns empresários chineses de que os comerciantes locais estavam prejudicando seus negócios explicaram, em parte, a abominável Operação Murambatsvina (Restaurar a Ordem) em maio de 2005. O presidente do Zimbábue foi acusado de ter “protegido os proprietários de lojas chinesas após o [vice-presidente Joyce Mujuru] ter o informado de seus problemas” (BARTHOLOMEW, 2005, p. 2). Enquanto isso, os chineses já possuíam 70% da capacidade de geração de eletricidade do Zimbábue, com ações nas usinas de Hwange e Kariba. Ademais, era ilegal dizer *zhing zhong* – produtos chineses de baixa qualidade – no Zimbábue, em especial nas universidades em que os alunos já estavam aprendendo mandarim (CARROLL, 2006). A sustentação dessa dinâmica depende do modo pelo qual o novo acordo de divisão do poder entre a Zanu e o Movimento para a Mudança Democrática (Movement for Democratic Change – MDC) pode afetar a economia e a política do Zimbábue, ainda que o presidente Mugabe esteja assegurado no poder até 2011.

Em suma, enquanto os Estados Unidos classificaram o Zimbábue e o Sudão como *failed states*, a manutenção da estrutura de poder desses países nas elites tem sido reforçada pela aproximação com a China. No entanto, ao apoiar governos repressores, Pequim também tem comprometido sua estabilidade política internacional necessária para estabelecer laços econômicos de longo prazo (TAYLOR, 2004).

A despeito desse fato, os chineses têm estreitado suas relações com outros regimes antigos, como Angola. A China tem concedido crédito e importado petróleo do país africano. De um lado, o Export-Import Bank da China (Eximbank da China) proveu à Angola uma linha de crédito de US\$ 2 bilhões para reconstruir sua infraestrutura, como parte de um acordo petrolífero (SERVANT, 2005). De outro lado, as empresas estatais de petróleo da China, ao lado da British Petroleum (BP), investiram na criação de *joint ventures* em Angola a fim de torná-lo o provável maior fornecedor de petróleo da China em alguns anos (LYMAN, 2005).

Todavia, em função do cenário descrito anteriormente – empecilhos para criar laços de longo prazo –, a China pressionou Mendes de Campos Van Dunem

para renunciar ao cargo de secretário do Conselho de Ministros da Angola, como forma de mostrar maior responsabilidade com escândalos políticos de seus parceiros. Isto, porém, não limitou os avanços das parcerias com Angola tanto pelo interesse chinês de sustentar os governos “aliados”, como pelos ganhos econômicos propiciados por essas parcerias. Foi por isso que, apesar das pressões realizadas para renúncia de Van Dunem, parte do empréstimo concedido pela China foi supostamente para financiar a propaganda de campanha do governo à reeleição. No contrato de empréstimo feito com o país africano, ainda que as empresas angolanas assumissem 30% dos subcontratos dos projetos, os 70% restantes ficaram apenas sob responsabilidade das companhias chinesas que, em alguns casos, somente empregaram trabalhadores do seu país (ALDEN, 2005b). Acordos como esse, cujos empréstimos estiveram vinculados aos contratos com empresas chinesas, tornaram possível o cancelamento das dívidas dos países africanos com o Ocidente (PHILLIPS, 2006).

Os impactos globais do acelerado crescimento econômico chinês foi um dos motivos que levou ao aumento dos preços internacionais do petróleo, possibilitando aos governos africanos maior poder de barganha com os países ocidentais e as instituições financeiras internacionais. Um exemplo foi a mudança na lei do petróleo do Chade para permitir maior discricção do governo sobre a utilização das receitas obtidas com a venda da *commodity* (BANCO MUNDIAL, 2005). Assim, o poder estrutural dos países ocidentais, que até o momento havia tornado possível controlar indiretamente os governos africanos por meio das instituições financeiras internacionais, tem sido minado pelo crescimento global do setor de petróleo – na perspectiva de Arrighi (2005, p. 23) esse se caracterizou em um exemplo de “hegemonia ocidental desvendada”.¹⁹ Esse espaço tem sido ocupado pela China, ainda que seu elevado nível de importação de energia – 60% do total consumido internamente – deixe o país refém da “boa vontade” dos fornecedores de petróleo.

Considerando que a resposta inicial dos estados africanos ao 11 de Setembro foi “balancear” a hegemonia dos Estados Unidos, a ascensão da China como um contrapeso à hegemonia norte-americana possibilitou o aprofundamento dessa estratégia (KRAHMANN, 2005). Mesmo aqueles países em que os recursos econômicos importantes eram escassos ganharam poder de barganha com a presença da China na África. Quando a União Europeia e outras regiões suspenderam a ajuda à República Central Africana, exigindo que o governo restabelecesse a ordem constitucional, “Pequim entrou em cena, custeando todo o serviço público daquele país”, uma vez que a República Central Africana facilitaria o acesso aos campos de petróleo do Chade na fronteira dos dois países (MAILER, 2005).

19. Nesse sentido, Einhorn (2006), ex-diretora do Banco Mundial, constatou que essa instituição tem sofrido uma espécie de crise de legitimidade.

O governo etíope, que tem sido criticado por causa de irregularidades eleitorais e fuzilamento de manifestantes, chamou a China de a sua “mais confiável parceira [comercial]” (COUNCIL ON FOREIGN RELATIONS, 2005, p. 39).

Até os autocratas de países onde as empresas petrolíferas ocidentais são dominantes, como o presidente Teodoro Obiang da Guiné Equatorial, têm chamado a China de seu mais importante “parceiro de desenvolvimento” (FINANCIAL TIMES, 2006, p. 15).²⁰ As receitas de petróleo têm fortalecido o regime autoritário de Obiang. O governo tem conseguido sustentar seu regime político apesar das péssimas condições sociais – o gasto com saúde, entre 1997 e 2002, foi de apenas 1,2% do orçamento do governo – e das pressões de instituições multilaterais (WOOD, 2004). A Guiné Equatorial efetivamente resistiu à interferência e às sugestões do FMI desde 1995.

Com efeito, o petróleo conseguiu aumentar significativamente a rentabilidade dos países africanos,²¹ criando e/ou sustentando governos autoritários com sistemas políticos monopartidários. Diferentemente de outras regiões, países como Zimbábue e Sudão – que foram considerados estratégicos pela China em razão da abundância de recursos naturais – seguiram uma tendência mais ampla de fortalecimento dos regimes autoritários no continente, mesmo que o governo chinês tivesse se distanciado de ambos ao longo de 2000.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O caso chinês confirmou a importância do Estado Nacional para a execução de um conjunto de transformações estruturais internas. A baixa capacidade de atuação dos estados africanos, em um cenário em que os fluxos de capitais na região foram escassos – mais de 40% da riqueza privada do continente se situou no exterior –, tornou grande parte dos países da região incapaz de realizar essas transformações (MKANDAWIRE, 2005). Na questão política, tem se colocado uma crescente necessidade de se desenvolver “democracias maduras” na África (MKANDAWIRE; SOLUDO, 1999). Para reverter esses cenários, a comunidade internacional precisa criar mecanismos que facilitem a execução das mudanças necessárias no continente africano.

Existiram vários caminhos que tornaram possível a construção de um novo tipo de atuação dos estados africanos. O recente *boom* das *commodities* possibilitou a formação de um excedente de renda para ser utilizado em programas de redução da pobreza e de melhorias sociais, como observado na África do Sul (HIRSCH, 2005). No entanto, somente esse caminho – assim como, os outros

20. Isso a despeito das três maiores companhias de petróleo, que atuam no país, serem norte-americanas, a saber: ExxonMobil, Amerada Hess e Marathon Oil.

21. Para o caso da Nigéria, ver Omeje (2005).

possíveis – não seria capaz de promover as transformações estruturais nas economias do continente, uma vez que a África historicamente se encontrou em uma condição de elevada dependência externa. Nesse sentido, a política neoliberal mais difundida em âmbito internacional e que aplica a lei de oferta e demanda para a sociedade, mostrou-se disfuncional, pois os agentes sociais são completamente distintos dos agentes dos mercados de *commodities*. Na verdade, a difusão das políticas de inclusão social, em nível global, poderia assumir um papel mais relevante para efetivar aquele conjunto de mudanças estruturais. A participação popular e a implementação de garantias de uma renda de base ou mínima, financiada, entre outras formas, pelos impostos em viagens internacionais de avião, seriam exemplos para construir essas políticas de inclusão social.²²

A inserção da África na globalização, por um lado, representou volumes expressivos de “fugas de capital” produtivo e financeiro, tais como o deslocamento de plantas produtivas por meio do comércio internacional e a saída de recursos via investimentos e dívidas. Por outro lado, significou a entrada de poucos fluxos de IDE na indústria ou no setor de serviços – principalmente informação e tecnologia de comunicação.²³

A fim de alterar esse quadro e permitir a realização daquelas transformações políticas e econômicas, pareceu ser necessária mais articulação produtiva “interregional” – principalmente com a Ásia, tendo os chineses como destaque –, como discutido previamente no caso das bicicletas, tendo em vista que a China deve transferir, nos próximos 10 a 20 anos, uma parcela cada vez maior de suas atividades intensivas em mão de obra. Um primeiro exemplo foi a BMW na África do Sul – produtora de todas as três séries mundiais – que vendeu milhões de dólares em componentes para sua filial chinesa (MATSHEGO, 2004).²⁴ Outro caso, apontado por um grande estudo do Banco Mundial, foram os investimentos asiáticos em vestuário, processamento de alimentos e outros subsetores que se tornaram “propulsores do comércio africano com redes de corporações multinacionais” (BROADMAN, 2007, p. 2). Além da articulação produtiva, a maior orientação dos investimentos para desenvolver sistemas de inovação (trans)nacionais também emergiu como outro aspecto central para impulsionar o crescimento da produção nos países africanos (MUCHIE; GAMMELTOFT; LUNDEVALL, 2003).

A opção de colocar “tarifas negativas” ou subsídios às importações de manufaturas da África oriundas de países desenvolvidos não conseguiu adquirir legitimidade política, em termos globais, pelo fato de distorcer as regras de mercado

22. O governo francês já introduziu este “imposto de solidariedade” para financiar intervenções de cuidados em saúde primários.

23. Embora isso esteja mudando com a propagação de telefones celulares: mais de 400 milhões de usuários, na última contagem, e cabos de fibra óptica conectam o continente, o que tem permitido aos *call centers* se instalarem na África do Sul e em Gana. Na África do Sul mais de 80 mil pessoas estão empregadas neste setor (BENNER, 2006).

24. Os conglomerados sul-africanos têm investido na produção de cerveja e zinco na China.

propagadas pelo neoliberalismo. Na visão de Craig e Porter (2006), uma abordagem alternativa seria expandir a estratégia do governo chinês – de oferecer um leque de concessões para seus negócios serem instalados em áreas da África ou em outros lugares considerados estratégicos – em direção aos outros mercados como forma de ampliar os recursos destinados à redução da pobreza.

Existe também um potencial em áreas que ainda não foram substancialmente exploradas. No plano internacional, aquisições por parte dos governos de países desenvolvidos de fabricantes africanos, desde papéis a uniformes de polícia, poderiam exercer importante papel catalisador, abrindo novos nichos para atuação do mercado externo. Tal estímulo criaria competição e eficiência, sendo assim compatível, em médio prazo, com as regras de mercados.

Embora se argumentasse que essas estratégias teriam a capacidade de espriar os benefícios do crescimento econômico africano, até o presente momento notou-se que as classes mais altas e/ou elites se apropriaram da maior parte do aumento da renda gerado na África. Além disso, mesmo que a comunidade internacional tivesse desempenhado um papel fundamental para acabar com as guerras na Libéria, em Serra Leoa e na República Democrática do Congo, entre outros, os investimentos estrangeiros em petróleo alimentaram conflitos locais e fizeram de muitos países menos responsáveis perante suas populações.

Por fim, outra questão-chave para acelerar o desenvolvimento do continente residiu na transição dos estados africanos autoritários/patrimonialistas para os estados desenvolvimentistas. Possivelmente, isso não seja de interesse das maiores potências globais, uma vez que seus estados explicitaram o interesse em assegurar os recursos naturais obtidos na África em vez de colocá-los em disputa no plano internacional. Apesar do seu subdesenvolvimento, segundo o governo dos Estados Unidos, a África deve ser a única região do mundo onde a produção líquida tende a crescer a taxas mais elevadas do que o consumo interno – 91% e 35%, respectivamente, entre 2001 e 2005 (KLARE, 2005). Esse fato, além de outros da mesma natureza, motivou – e tem motivado – a manutenção da atual estratégia dos países estrangeiros e, como resultado, o aumento dos conflitos e a deterioração das condições sociais do continente. A despeito disso, até agora esses países se mostraram dispostos a pagar esse preço para sustentar essa estratégia formulada para o continente africano.

REFERÊNCIAS

ADABA, G. The decent work agenda and achieving the millennium development goals. *In*: INTERNATIONAL CONGRESS OF FREE TRADE UNIONS. New York: Trade Union Seminar, 12 Sept. 2005.

ADÉSÍNÀ, 'J. Development and the challenge of poverty: NEPAD, post-Washington Consensus and beyond. *In*: ADÉSÍNÀ, 'J; GRAHAM, Y.; OLOKUSHI, A. (Ed.). **Africa and development: challenges in the new millennium: the NEPAD debate**. London; New York: Zed, 2006.

AFRICAN DEVELOPMENT BANK. **African Development Report 2003**. Oxford; New York: Oxford University Press, 2003.

AFRICAN OIL POLICY INITIATIVE GROUP. **African Oil: A Priority for U.S. National Security and African Development**. Institute for Advanced Strategic and Policy Studies, 2001.

AGNEW, J.; CORBRIDGE, S. **Mastering space: hegemony, territory and international political economy**. Oxford, UK: Routledge, 1995.

ALDEN, C. China in Africa. **Survival**, v. 47, n. 3, p. 147-164, 2005a.

_____. Leveraging the dragon: towards 'an Africa that can say no'. **E-Africa: The Electronic Journal of Governance and Innovation**, n. 3, p. 6-9, Feb. 2005b.

ARRIGHI, G. Hegemony unravelling. **New Left Review**, n. 32, p. 23-80, Mar./Apr. 2005. Disponível em: <<http://newleftreview.net>>. Acesso em: 12 ago. 2006.

ASIANEWS. Chinese textile 'tsunami' hits Africa and Asia. **AsiaNews.it**, Beijing, 26 Apr. 2004. Disponível em: <<http://www.asianews.it/news-en/Chinese-textile-'tsunami'-hits-Africa-and-Asia-3145.html>>. Acesso em: 11 ago. 2006.

BANCO MUNDIAL. **World Bank Statement on Changes to Chad Petroleum Law**. Washington, DC, 2005. Disponível em: <www.worldbank.org>. Acesso em: 10 ago. 2006.

BARTHOLOMEW, C. U. S. **China economic and security review commission hearings on China's influence in Africa**. 28 July 2005. Disponível em: <www.uscc.gov>. Acesso em: 9 ago. 2006. Testimony at the US House of Representatives Committee on International Relations, Subcommittee on Africa, Global Human Rights and International Operations.

BERI, R. Africa's energy potential: prospects for India. **Strategic Analysis**, v. 29, n. 3, p. 370-394, 2005.

BENNER, C. South Africa On-Call: information technology and labour restructuring in South African call centres. **Regional Studies**, v. 40, n. 9, p. 1025-1040, 2006.

BLAIR, T. **Faith and globalisation**. London: Westminster Cathedral, 3 Apr. 2008. Lecture. Disponível em: <<http://www.tonyblairoffice.org/speeches/entry/tony-blair-faith-and-globalisation-lecture/>>.

BOLIN, L. Africa FDI at record \$29bn. **The Sunday Times**, London, 24 Jan. 2006. Disponível em: <www.sundaytimes.co.za>. Acesso em: 11 ago. 2006.

- BOND, P. **Looting Africa: the economics of exploitation**. London: Zed, 2006.
- BOTHA, P. J. China Inc: An Assessment of the implications for Africa: New diplomatic initiatives. In: MILLS, G.; SKIDMORE, N. (Ed.). **Towards China Inc? Assessing the implications for Africa**. Johannesburg: South African Institute of International Affairs, 2004.
- BOYCE, J. K.; NDIKUMANA, L. Is Africa a net creditor? New estimates of capital flight from severely indebted Sub-Saharan African countries, 1970-1996. **The Journal of Development Studies**, v. 38, n. 2, p. 27-56, 2001.
- BRADLEY, M. T. The other: precursory African conceptions of democracy. **International Studies Review**, v. 7, n. 3, p. 407-431, Oct. 2005.
- BRÄUTIGAM, D. Close encounters: Chinese business networks as industrial catalysts in Sub-Saharan Africa. **African Affairs**, v. 102, n. 408, p. 447-467, July 2003.
- _____. **The dragon's gift: the real story of China in Africa**. Oxford and New York: Oxford University Press, 2009.
- BRESLIN, S. **China and the Global Political Economy**. Basingstoke, UK: Palgrave Macmillan, 2009.
- BROADMAN, H. G. **Africa's Silk Road: China and India's New Economic Frontier**. Washington, DC: World Bank, 2007.
- BROWN, L. **China's shrinking grain harvest: how its growing grain imports will affect world food prices**. Mar. 10, 2004. Disponível em: <www.earthpolicy.org>. Acesso em: 11 ago. 2006
- CARMODY, P. **Globalization in Africa: recolonization or renaissance?** Boulder CO; London: Lynne Rienner, 2010.
- _____. **The New Scramble for Africa**. Oxford: Polity, 2011.
- CARMODY, P.; HAMPWAYE, G. Inclusive or Exclusive Globalization? Zambia's Economy and Asian Investment. **Africa Today**, v. 56, n. 3, p. 85-102, 2010.
- CARMODY, P.; TAYLOR, I. Flexigemony and Force in China's Resource Diplomacy in Africa. **Geopolitics**, v. 15, n. 3, p. 1-20, 2010.
- CARROLL, R. China's goldmine. **The Guardian**, London, 28 Mar. 2006. Disponível em: <http://www.guardian.co.uk>. Acesso em: 12 ago. 2006.
- CHINA DAILY. **China, S. Africa to launch free trade talks**. Beijing: 7 Jan. 2004. Disponível em: <http://www2.chinadaily.com.cn>. Acesso em: 10 ago. 2006.
- CLAPHAM, C. **Africa in the International System: the politics of state survival**. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.

_____. Introduction. **International Affairs**, v. 81, n. 2, p. 275-279, 2005.

CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE COMÉRCIO E DESENVOLVIMENTO (UNCTAD). China: an emerging FDI outward investor. **E-brief**, 4 Dec. 2003.

COULSON, A. **Tanzania: a political economy**. Oxford: Clarendon, 1982.

COUNCIL ON FOREIGN RELATIONS. **More than humanitarianism: towards a strategic U.S. approach toward Africa**. Washington, DC: CFR, 2005.

CRAIG, D.; PORTER, D. **Development beyond neoliberalism: governance, poverty reduction and political economy**. London: Routledge, 2006.

CREAMER, T. Setting the criteria for industry selection. **Policy and Law News Online**, Johannesburg, 9 Dec. 2005. Disponível em: <<http://www.polity.org.za>>. Acesso em: 20 jul. 2006.

CRILLY, R. What are the politics behind China's race to develop Sudan? **Irish Times**, Dublin, 24 Nov. 2005.

DICKEN, P. **Global Shift: transforming the world economy**. New York: Guilford Press, 1998.

DIXON, R. Africans Lash Out at Chinese Employers. **Los Angeles Times**, 6 Oct. 2006. Disponível em: <<http://www.latimes.com>>. Acesso em: 12 out. 2006.

DOBLER, G. Solidarity, xenophobia and the regulation of chinese businesses in Namibia. In: ALDEN, C.; LARGE, D.; OLIVEIRA, D. (Ed.). **China returns to Africa: a rising power and a continent embrace**. London: Hurst, 2008. p. 237-256.

DONINI, A. Surfing on the crest of the wave until it crashes: intervention and the South. **The Journal of Humanitarian Assistance**, Medford, MA, 3 Oct. 1995. <<http://www.jha.ac/articles/a006.htm>>. Acesso em: 31 jul. 2005.

DUMAS, C.; CHOYLEVA, D. **The bill from the China shop: how Asia's savings glut threatens the world economy**. London: Profile Books, 2006.

ECONOMIST INTELLIGENCE UNIT. Business Africa. **Economist Intelligence Unit**, London, v. 2, Sept. 1st-15th 2002.

EFANDE, P. **China cancels Africa's debts**. The Tribune, Cameroon, 17 Dec. 2003.

EINHORN, J. Reforming the World Bank: creative destruction. **Foreign Affairs**, v. 85, n. 1, Jan./Feb. 2006.

ELLIS, R. E. **U.S. National Security Implications of Chinese Involvement in Latin America**. Carlisle, PA: Strategic Studies Institute; US Army War College, 2005.

FINANCIAL TIMES. **Friend or forager?** How China is winning resources and the loyalties of Africa. London, Feb. 23, 2006.

FRENCH, H. W. China in Africa: all trade, with no political baggage. **New York Times**, New York, 8 Aug. 2004. Disponível em: <www.globalpolicy.org>. Acesso em: 10 jun. 2006.

_____. China wages classroom struggle to win friends in Africa. **New York Times**, 20 Nov. 2005. Disponível em: <<http://www.nytimes.com>>. Acesso em: 17 jun. 2006.

FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL (FMI). **Direction of Trade Statistics**. Washington, DC, 2009. Disponível em: <www.imf.org>.

_____. **World Economic Outlook**. Washington, DC, 2010. Disponível em: <www.imf.org>.

GARY, I.; KARL, T. L. Bottom of the barrel: Africa's oil boom and the poor. **Catholic Relief Services**, Baltimore, June 2003. Disponível em: <<http://advocacydays.org/tracks/economic/ead-africas-oil-boom.pdf>>. Acesso em: 15 ago. 2006.

GAUTHIER, A.; HOOK, W. Tapping the market for quality bicycles in Africa. **Sustainable Transport**, n. 17, p. 8-11/30, Winter 2005.

GIBBON, P. The African growth and Opportunity Act and the global commodity chain for clothing. **World Development**, v. 31, n. 11, p. 1809-1827, 2003.

GIBBON, P.; PONTE, S. **Trading down: Africa, value chains and the global economy**. Philadelphia: Temple University Press, 2005.

GLOSNY, M. A. Stabilizing the backyard: recent developments in China's policy toward Southeast Asia. *In*: EISENMAN, J.; HEGINBOTHAM, E.; MITCHELL, D. (Ed.). **China and the developing world: Beijing's strategy for the twenty-first century**. London, ME: Sharpe, 2007. p. 150-188.

GUIXAN, L. Perspectives on China-Africa trade and economic cooperation. *In*: TSWALU DIALOGUE, 4. South Africa, 9 May 2005. Disponível em <www.chinese-embassy.org.za>. Acesso em: 12 ago. 2006. Presentation by Minister Counsellor Liang Guixan.

HARVEY, D. **A brief history of neoliberalism**. Oxford; New York: Oxford University Press, 2005.

HILSUM, L. The Chinese are coming. **New Statesman**, London, 4 July 2005. Disponível em: <<http://www.newstatesman.com>>. Acesso em: 12 ago. 2006.

_____. We love China. **Granta**, n. 92, Jan. 2006. Disponível em: <www.granta.com>. Acesso em: 10 ago. 2006.

HIRSCH, A. **Season of hope**: economic reform under Mandela and Mbeki. Durban: University of Kwa-Zulu Natal Press, 2005.

HO, S. **China's oil imports from Sudan draw controversy**. The Epoch Times, 21 July 2004. Disponível em: <<http://english.epochtimes.com>>. Acesso em: 10 ago. 2006.

INTEGRATED REGIONAL INFORMATION NETWORKS (IRIN). **Lesotho**: textiles no longer hanging by a thread. Johannesburg, 3 July 2006a. Disponível em: <www.irinnews.org>. Acesso em: 11 ago. 2006.

_____. *South Africa*: jobs up, but numbers not high enough-economists. Johannesburg, 28 Sept. 2006b. Disponível em: <www.irinnews.org>. Acesso em: 17 out. 2006.

JAMES, J. **Technology, globalization and poverty**. Cheltenham: Edward Elgar, 2002.

JENKINS, R.; EDWARDS, C. **The effect of China and India's growth and trade liberalisation on poverty in Africa**. London: Institute for Development Studies/Enterplan, 2005.

KLARE, M. **Blood and Oil**: how America's thirst for petrol is killing us. London: Penguin, 2005.

KRAHMANN, E. American hegemony or global governance? Competing visions of international security. **International Studies Review**, v. 7, p. 531-545, 2005.

KRAXBERGER, B. The United States and Africa: shifting geopolitics in an "Age of Terror". **Africa Today**, v. 52, n. 1, p. 47-71, 2005.

KYNGE, J. **China shakes the world**: the rise of the hungry nation. London: Weidenfeld and Nicolson, 2006.

LEIGH, D. UK backs oil firm despite bribery inquiry: Halliburton arm gets \$10m DTI loan guarantee. **The Guardian**, London, 21 June 2005.

LUFT, G. Africa drowns in a pool of oil. **LA Times**, 1^o July 2003. Disponível em: <<http://www.iags.org/la070103.htm>>. Acesso em: 31 jul. 2006.

LYMAN, P. **China's rising role in Africa**. Washington, DC, 21 July 2005. Presentation to the US-China Commission. Disponível em: <<http://www.cfr.org>>. Acesso em: 18 jul. 2006.

MAILER, G. China in Africa: economic gains, democratic problems. **The Henry Jackson Society**, London, 9 May 2005. Disponível em: <<http://www.henryjacksonsociety.org/stories.asp?id=220>>. Acesso em: 25 jun. 2011.

MARKS, S. China in Africa – The new imperialism. **Pambuzuka News**, Oxford, n. 244, 2 Mar. 2006. Disponível em: <<http://www.pambazuka.org/>>. Acesso em: 10 ago. 2006.

_____. Introduction. *In*: MANJI, F; MARKS, S. (Ed.). **African perspectives on China in Africa**. Cape Town, South Africa: Fahamu, 2007. p. 1-14.

MATSHEGO, I. South African trade and investment trends in East Asia. *In*: MILLS, G.; SKIDMORE, N. (Ed.). **Towards China Inc?** Assessing the implications for Africa. Johannesburg: South African Institute of International Affairs, 2004.

MAWDSLEY, E. Fu Manchu versus Dr. Livingstone in the dark continent? How British broadsheet newspapers represent China, Africa and the West. **Political Geography**, v. 27, n. 5, p. 509-529, 2008.

MELVILLE, C.; OWEN, O. China and Africa: a new era of 'south-south' cooperation. **OpenDemocracy**, London, 7 July 2005. Disponível em: <www.opendemocracy.net>. Acesso em: 10 ago. 2006.

MEREDITH, M. **The State of Africa**. New York: Free Press, 2005.

MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS OF THE PEOPLE'S REPUBLIC OF CHINA. **China-Africa relations**. Beijing, 25 Apr. 2002. Disponível em: <<http://www.fmprc.gov.cn/eng/wjlb/>>. Acesso em: 13 ago. 2006.

MKANDAWIRE, T. The global economic context. *In*: WISNER, B.; TOULMIN, C.; CHITIGA, R. (Ed.). **Towards a new map of Africa**. London: Earthscan, 2005.

MKANDAWIRE, T.; SOLUDO, C. **Our continent, our future**: African voices on structural adjustment. Trenton, NJ: Africa World Press, 1999.

MUCHIE, M.; GAMMELTOFT, P.; LUNDVALL, B. **Putting Africa first**: the making of African innovation systems. Aalborg: Aalborg University Press, 2003.

MUEKALIA, D. J. Africa and China's strategic partnership. **African Security Review**, v. 13, n. 1, p. 5-12, 2004. Disponível em: <<http://www.issafrica.org/pubs/ASR/13No1/F1.pdf>>. Acesso em: 28 jun. 2005.

NYE, J. **The paradox of American power**: why the world's only superpower can't go it alone. Oxford; New York: Oxford University Press, 2002.

O'CONNOR, A. The persistence of poverty. *In*: POTTS, D.; BOWYER-BOWER, T. (Ed.). **Eastern and Southern Africa**: development challenges in a volatile region. Harlow: Pearson and Prentice Hall, 2004.

OMEJE, K. Oil conflict in Nigeria: contending issues and perspectives of the local Niger Delta People. **New Political Economy**, v. 10, n. 3, p. 322-334, 2005.

ÖNIS, Z. The logic of the developmental state. **Comparative Politics**, v. 24, n. 1, p. 109-26, 1991.

OWUSU, F. Post-9/11 U.S. Foreign aid, the millennium challenge account and Africa: How many birds can one stone kill? **Africa Today**, v. 54, n. 1, p. 1-26, Fall 2007.

PAN, E. **China, Africa and Oil**. Council on Foreign Relations. 2006. Disponível em: <www.cfr.org>. Acesso em: 12 jul. 2006.

PAYNE, R. J.; VENEY, R. C. China's post-cold war African policy. **Asian Survey**, v. 38, n. 9, p. 867-879, 1998.

PEOPLE'S DAILY ONLINE. **Chinese vice president calls for 'win-win' China-Africa cooperation**. Beijing, 30 June 2004. Disponível em: <<http://english.people.com.cn>>. Acesso em: 11 ago. 2006.

PHILLIPS, M. China's Africa loans raise G-7 ire: allies to slam lenders extending high-priced credit to poor nations. **The Wall Street Journal Asia**, Hong Kong, 15 Sept. 2006. Disponível em: <<http://awsj.com.hk/factiva-ns>>. Acesso em: 31 out. 2006.

RAINE, S. **China's African challenges**. Oxford: Routledge and International Institute for Strategic Studies, 2009.

RIBEIRO, C. O. Brazil's new African policy: the experience of the Lula government (2003-2006). **World Affairs**, v. 13, n. 1, Spring 2009.

ROTBURG, R. I. The Horn of Africa and Yemen: Diminishing the Threat from Terrorism. In: ROTBERG, R. I. (Ed.). **Battling Terrorism in the Horn of Africa**. Washington, DC: Brookings/WPF, 2005.

SERVANT, J. C. China's Trade Safari in Africa. **Le Monde Diplomatique**, May 2005. Disponível em: <<http://mondediplom.com>>. Acesso em: 10 jul. 2006.

SOUTH AFRICAN DEPARTMENT OF FOREIGN AFFAIRS. **Beijing programme for China-Africa cooperation in economic and social development**. Pretoria, 12 Oct. 2000. Disponível em: <<http://www.dfa.gov.za>>. Acesso em: 10 ago. 2006.

SOUTHALL, R.; MELBER, H. (Ed.). **A New Scramble for Africa? Imperialism, Investment and Development**. Durban, South Africa: University of KwaZulu-Natal, 2009.

SUDAN TRIBUNE. **China's oil ties to Sudan force it to oppose sanctions**. Beijing, 20 Oct. 2004. Disponível em: <www.sudantribune.com>. Acesso em: 11 ago. 2006.

TAYLOR, I. China's foreign policy towards Africa in the 1990s. **Journal of Modern African Studies**, v. 36, n. 3, p. 443-460, 1998.

_____. The 'all-weather friend'? Sino-African interaction in the twenty-first century. In: TAYLOR, I.; WILLIAMS, P. (Ed.). **Africa in international politics: external involvement in the continent**. London: Routledge, 2004.

_____. **NEPAD: towards Africa's development or another false start?** Boulder: CO, Lynne Rienner, 2005.

_____. **China's new role in Africa.** Boulder, CO: Lynne Rienner, 2009.

TERREBLANCHE, S. **South Africa: a history of inequality in South Africa 1652-2002.** Scottsville; Sandton: KMM and University of Natal Press, 2002.

THE ECONOMIST. **Does Your Strategy Target 45% of Global GDP.** New York, 4 Mar. 2006. p. 73.

_____. **Is the wakening giant a monster?** New York, 13 Feb. 2003. Disponível em: <www.economist.com>. Acesso em: 12 ago. 2006.

THOMPSON, D. Economic growth and soft power: China's Africa strategy. **China Brief**, v. 4, n. 24, 2004. Disponível em: <www.jamestown.org>. Acesso em: 12 ago. 2006.

TIMBERG, C. In Africa, China trade brings growth, unease. **The Washington Post**, Washington, DC, 13 June 2006. Disponível em: <www.washingtonpost.com>. Acesso em: 16 jun. 2006.

UNITED NATIONS WORLD TOURISM ORGANIZATION (UNWTO). **Study on Chinese Outbound Travel to Africa.** Madrid, 2010.

UNITED STATES DEPARTMENT OF COMMERCE. **U.S.-African Trade Profile.** Washington: DC, 2005.

UNITED STATES ENERGY INFORMATION ADMINISTRATION (US-EIA). **Sudan Oil Statistics.** Washington, DC, 2006. Disponível em: <<http://www.eia.doe.gov/emeu/cabs/Sudan/Oil.html>>. Acesso em: 12 set. 2009.

VAN DER LUGT, S. *et al.* **Assessing China's role in foreign direct investment in Southern Africa.** Oxfam Hong Kong; Center for China Studies, Mar. 2011.

XINHUA NEWS AGENCY. Premier: Zimbabwe is China's key partner. **China.org.cn**, 28 Jul. 2005. Disponível em: <www.china.org.cn/english>. Acesso em: 11 Ago. 2006.

WILSON, E. J. **China's influence in Africa: implications for U.S. Policy.** Testimony before the Sub-Committee on Africa, Human Rights and International Operations, US House of Representatives, Washington DC, 28 July 2005.

WOOD, G. Business and politics in a criminal state: the case of Equatorial Guinea. **African Affairs**, v. 103, n. 413, p. 547-568, 2004.

YU, G. T. Africa in Chinese foreign policy. **Asian Survey**, v. 28, n. 8, p. 849-862, 1988.

CHINA E AMÉRICA LATINA NA NOVA DIVISÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO*

Alexandre de Freitas Barbosa**

1 INTRODUÇÃO

O presente texto procura traçar um panorama das relações econômicas entre a China e os países da América Latina no início do século XXI. Parte-se da premissa de que a ascensão chinesa, ao reorganizar a divisão internacional do trabalho, impõe novos dilemas estruturais para os países latino-americanos, com impactos sobre a agenda do desenvolvimento.

A seção 2 deste texto contrapõe as estratégias de desenvolvimento da China e dos países latino-americanos durante os anos 1990. O contraste entre as duas opções de inserção externa nos permite compreender como e porque as relações entre a China e a América Latina adquirem pronunciada relevância a partir da primeira década deste século. Vale lembrar que é justamente neste cenário de ascensão chinesa que as economias latino-americanas voltam a apresentar dinamismo econômico, pelo menos até a crise internacional, que se faz sentir sobre a região desde fins de 2008.

A seção 3 apresenta um quadro de evolução das relações econômicas – em termos comerciais e de fluxo de capitais – entre a China e a América Latina, tomada em conjunto, durante o período 1998-2008.

A seção 4 discorre sobre as especificidades das relações econômicas desenvolvidas entre os vários países da região e a China. Propõe-se uma tipologia para dar conta da diversidade das relações comerciais dos países da região com a China, partindo do método histórico-estruturalista desenvolvido por Furtado (1986).

* Este texto é uma elaboração teórica a partir dos resultados da pesquisa desenvolvida no âmbito do projeto "Made in China: oportunidades e ameaças da ascensão global da China para os trabalhadores latino-americanos" da Rede Latino-Americana de Pesquisa em Empresas Multinacionais (RedLat), sob a coordenação do autor.

** Professor de História Econômica do Instituto de Estudos Brasileiros da Universidade de São Paulo (IEB/USP) e doutor em Economia Aplicada pelo Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas (IE/UNICAMP).

Na seção 5 procura-se discutir como os vários desafios nacionais permitem recolocar a problemática do desenvolvimento regional a partir de uma perspectiva influenciada pelas ideias cepalinas, considerando o fator geopolítico para além da dimensão meramente econômica.

2 CHINA E AMÉRICA LATINA: TRAJETÓRIAS MACROECONÔMICAS COMPARADAS DESDE 1990

Durante os anos 1990, as trajetórias macroeconômicas da América Latina e da China apresentaram comportamentos divergentes. Se, por um lado, ambas as regiões aumentaram seu grau de vinculação à economia internacional, pode-se afirmar que as suas políticas de inserção foram acionadas por meio de um conjunto de premissas e políticas bastante diversas, no limite, quase antagônicas.

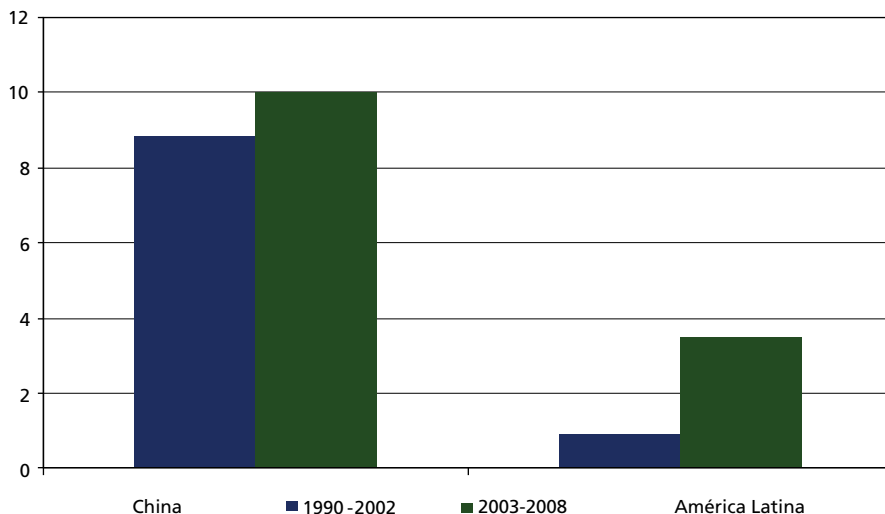
Em primeiro lugar, o que se destaca quando se contrapõem as duas economias é o ritmo de expansão. No período 1990-2002, a renda *per capita* chinesa se expandiu quase 10 vezes à frente da média latino-americana, 8,8% contra 0,9% ao ano (a.a.) – gráfico 1.

Esse dinamismo da economia chinesa esteve ancorado em altas taxas de investimento, as quais se explicam pela expansão das exportações, pelo alto nível do gasto público e pela expansão do mercado interno – cujo potencial está longe de se esgotar – em um contexto de extrema cautela quanto à liberalização do mercado de capitais e de moeda razoavelmente desvalorizada (LO, 2006).

Paralelamente, a liberalização comercial se realizou de forma paulatina, tanto que após sua entrada na Organização Mundial do Comércio (OMC), em 2001, os superávits comerciais se expandiram de forma relevante. Em 2006, a China já participava com 10% das exportações mundiais de bens manufaturados, contra cerca de 4% para o total da América Latina, segundo dados da OMC.

A China conseguiu durante os anos 1990 aprimorar sua pauta de exportação, alcançando os bens manufaturados, 93% do total. Entre estes produtos, 44% provêm dos setores de maquinaria e equipamentos eletrônicos e comunicações, considerados de média e alta tecnologia – segundo dados da OMC para 2008. Isto é, nesse período, presenciou-se uma mudança no perfil das exportações industriais, antes concentradas em produtos de baixo valor agregado – como têxtil e confecções –, para uma gama cada vez mais diversificada de bens de consumo e de capital, que, de 20% em 1990, passaram a representar mais de 50% das exportações industriais chinesas (YIN, 2006).

GRÁFICO 1

Crescimento médio anual do produto interno bruto (PIB) *per capita* – China e América Latina

Fontes: Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal).

Elaboração do autor.

Essa transformação estrutural se fez sentir sobre o perfil da produção industrial interna. Particularmente a partir de 2002, o crescimento chinês passou a depender de forma crescente do investimento (WONG, 2007). A formação bruta de capital fixo absorveu 38% da demanda chinesa, seguida pelo consumo (36%) e, em último lugar, pelas exportações líquidas (26%). Segundo Lo (2007), trata-se de um novo padrão de crescimento associado à um rápido incremento tecnológico e aos ganhos crescentes de escala.

Na América Latina, por sua vez, verifica-se uma racionalização produtiva com desintegração vertical e aumento de conteúdo importado, especialmente nos segmentos mais dinâmicos do comércio e de maior produtividade. Como resultado, obtém-se um duplo processo de concentração das exportações em produtos intensivos em recursos naturais e de generalização das maquiladoras, as quais se destacam pelas exportações de manufaturados com baixo valor agregado no mercado interno (CIMOLI; KATZ, 2002).

Ainda que esta dupla tendência tenha acometido os países da região em vários níveis, interessa-nos ressaltar que as experiências de reestruturação produtiva e inserção externa seguiram trajetórias diferentes. Isto se deve, em alguma medida, às experiências progressas de industrialização.

Mas também ao fato de que a reestruturação industrial apresentou vários estilos na região: desindustrialização com reorientação para o exterior no Chile, integração radical em direção ao norte no México, desofisticação exportadora na Argentina, e posição defensiva no Brasil (BIELSCHOWSKY; STUMPO, 1995). Paralelamente, as decisões das empresas transnacionais na região variaram segundo a natureza do ajuste, a dimensão dos respectivos mercados internos e as opções em termos de acordos comerciais.

Partindo de dados do Comtrade, da Organização das Nações Unidas (ONU), para a primeira metade dos anos 2000, pode se constatar a irrelevância das exportações latino-americanas, exceto no caso de *commodities* e combustíveis, onde a região respondia, respectivamente, por 11,5% e 9% das exportações mundiais. Para os produtos manufaturados, observa-se a posição marginal da América Latina, que contribui com uma porcentagem que oscila entre 4% e 5% nas manufaturas intensivas em recursos naturais e de baixa e média tecnologia, enquanto que para as de alta tecnologia, a região responde por 3,4% das vendas mundiais.

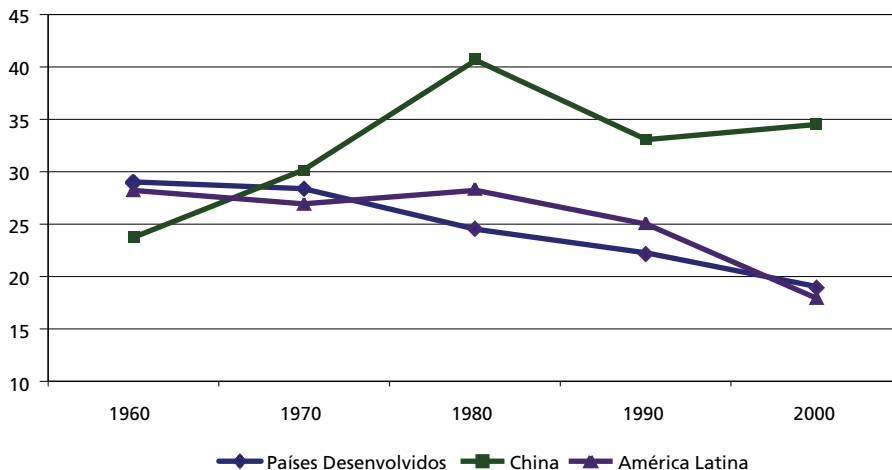
Essa crescente especialização do perfil das exportações latino-americanas – apesar das diferenças expressivas entre os vários países – resulta, em grande medida, da estratégia de liberalização econômica implementada na região durante os anos 1990. Reforçando esta tendência, durante o período, à exceção do México, os investimentos diretos passaram a se concentrar no setor de serviços, o qual foi favorecido pelo processo de privatização então em curso na região.

Em contraste, a política chinesa de atração de transnacionais favorece o modelo de *joint ventures* com empresas nacionais. Apesar do papel estratégico destas empresas na economia chinesa, elas contribuem com somente 5% da formação bruta de capital do país e com 30% da produção de manufaturados, três quintos dos quais estão direcionados para o mercado interno (LARDY, 2006). Ou seja, o mercado externo e os investimentos externos são estratégicos especialmente porque realimentam um processo de acumulação de capital cuja dinâmica é endógena.

A diferença essencial entre as duas regiões econômicas parece residir no nexo entre exportações e investimentos, que permitiu ampliar a capacidade produtiva na China, contribuindo inclusive para o fortalecimento do mercado interno, enquanto na América Latina a volatilidade cambial – em virtude da rápida abertura comercial e financeira – impossibilitou a viabilização deste nexo, trazendo uma brusca oscilação nas taxas de crescimento e investimentos.

Segundo as categorias traçadas pela Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD, 2003), a China pode ser classificada como um país de industrialização rápida, que presencia uma transformação estrutural de sua base produtiva em direção aos setores de maior produtividade relativa. Já a América Latina compõe a periferia capitalista em processo de desindustrialização precoce, ainda que o caso brasileiro não se encaixe perfeitamente nessa tipologia.

GRÁFICO 2
Participação da indústria de transformação no PIB por grupos de países
(Em %)



Fonte: UNCTAD.
Elaboração do autor.

Na América Latina, a perda de participação da produção industrial não se deu em virtude da transformação da estrutura produtiva de modo a incorporar serviços agregadores de valor, como no caso dos países desenvolvidos, mas sim em virtude do encolhimento da base industrial herdada durante o modelo de industrialização por substituição de importações.

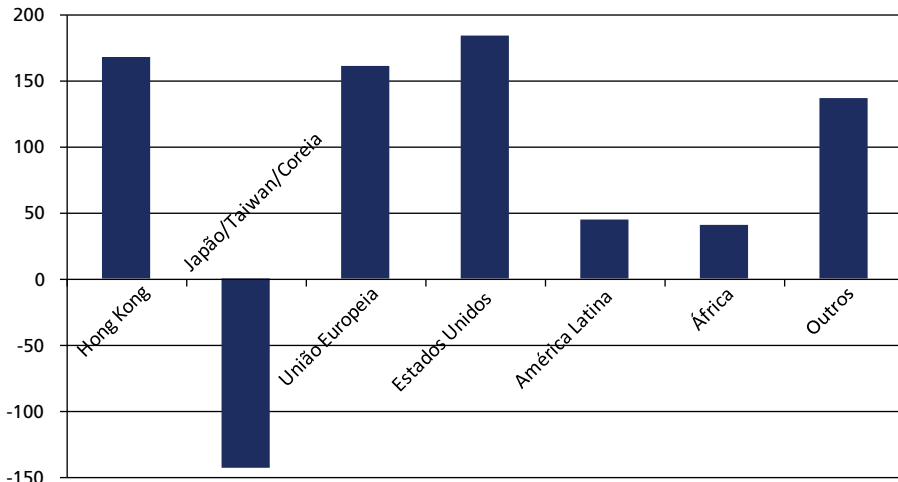
Já no caso chinês, a indústria de transformação, cada vez mais diversificada, representa 35% do PIB (gráfico 2), alavancando a expansão dos setores de serviços, haja vista que no setor agrícola predomina um vasto conjunto de atividades de baixíssima produtividade, por mais que despontem algumas ilhas de excelência.

Ora, quando se observam os dados da OMC para 2008 somente para produtos de maquinaria e equipamentos eletrônicos e de telecomunicações, chega-se a um saldo comercial chinês de US\$ 165 bilhões – valor próximo ao total das exportações brasileiras no mesmo ano, o que nos oferece algum parâmetro de comparação.

O quadro geral está apresentado no gráfico 3. A China conta com um saldo comercial total nos produtos industriais de US\$ 600 bilhões, respondendo os Estados Unidos e a União Europeia por quase 60% deste total. O grupo Japão, Coreia do Sul e Taiwan responde por um déficit de quase US\$ 150 bilhões, ao passo que Hong Kong cumpre o papel de centro de distribuição para o resto do mundo (gráfico 3). Isto significa que a China ativa as cadeias produtivas de boa parte das importantes economias do Leste Asiático (MEDEIROS, 2006).

Ao mesmo tempo, percebe-se a pouca relevância do mercado latino-americano para a China, pelo menos até o momento. Por exemplo, o superávit comercial chinês nos produtos industrializados com os Estados Unidos ou com a União Europeia é quatro vezes maior do que o obtido com a América Latina. Deve-se considerar que como existe um fluxo importante de exportações industriais dos Estados Unidos e da União Europeia para a China, a distância entre a participação da América Latina e dessas duas potências no total das exportações industriais chinesas é ainda maior.

GRÁFICO 3
Saldo comercial industrial chinês, por região
(Em US\$ bilhões)



Fonte: OMC.

Em síntese, as diferenças entre os países latino-americanos e os países asiáticos, em especial a China, devem-se, em grande medida, às concepções peculiares de política industrial e aos modelos de inserção externa a elas associados.

No caso dos países asiáticos, como a Coreia do Sul e Taiwan, foram ativadas políticas orientadas para o desenvolvimento de capacidades domésticas nas atividades de alta tecnologia, enquanto nos demais tigres asiáticos (Malásia, Tailândia, Indonésia e Filipinas) o modelo adotado foi de atração das empresas multinacionais para se tornarem plataformas de exportação nestes segmentos (LALL, 2001). A China conseguiu mesclar essas duas opções, o que lhe foi possível graças à magnitude de seu mercado interno e ao planejamento estatal.

Já no caso dos países latino-americanos, a partir dos anos 1990, predominaram as políticas industriais de caráter horizontal e as políticas macroeconômicas

recomendadas pelos países desenvolvidos. Paralelamente, foram assinados tratados de livre comércio entre vários países da região e as economias avançadas, que tendem a subordinar os fluxos comerciais às decisões das empresas multinacionais (CHANG, 2004). Ou seja, enquanto estes países adotaram estratégias meramente integracionistas, “clonando-se para investidores estrangeiros”, os países do Sudeste Asiático, com destaque para a China, optaram por estratégias mais independentes, ancoradas na criação de habilidades nacionais próprias (AMSDEN, 2009).

Dessa forma, o padrão de inserção externa acabou por definir o potencial de ampliação e internalização dos ganhos de produtividade, permitindo, no caso, chinês a ampliação dos empregos gerados e, inclusive, a elevação dos salários; enquanto a América Latina experimentou a desindustrialização relativa e uma piora das condições do mercado do trabalho (GHOSE, 2003).

As diferenças em termos de dinâmicas macroeconômicas e produtivas podem também ser visualizadas por meio do comportamento dos investimentos diretos estrangeiros (IDEs) nestas duas regiões econômicas.

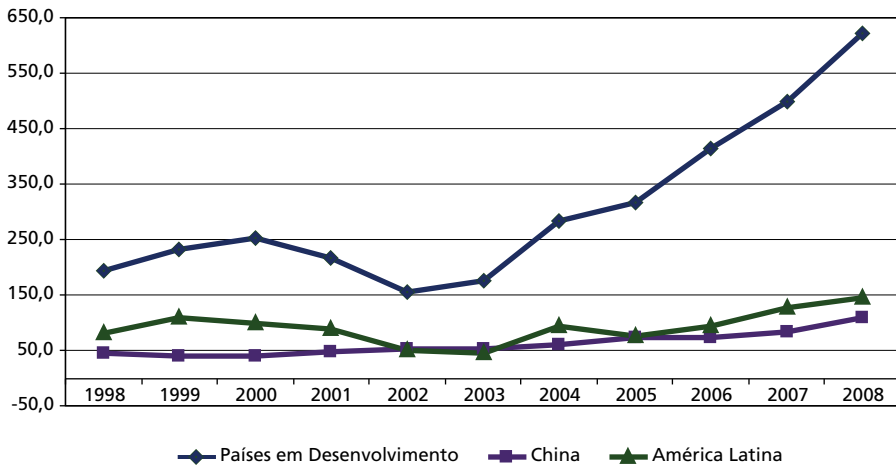
Na China, observa-se que esses investimentos elevaram-se de maneira contínua, apoiados pelo desenvolvimento e pela diversificação da base industrial e dos serviços, enquanto na América Latina o comportamento dos IDEs se mostra, em grande medida, exógeno. Ou seja, eles crescem com o volume global de investimentos externos, como nos períodos 1998-2000 e 2003-2008; e caem quando a economia global enfrenta crises, como em 2001-2003 (gráfico 4).

Quanto aos novos projetos de investimentos realizados pelas empresas transnacionais, observa-se que o grau de abertura econômica e de regulação estatal pouco interferem. Estas empresas têm aumentado seus projetos em países dinâmicos economicamente, como a China, enquanto que em boa parte da América Latina tendem a se circunscrever a alguns setores de atividade, geralmente nos serviços e nos setores intensivos em recursos naturais.

Esse quadro sintético permite explicar por que, a partir dos anos 2000, verificou-se a aceleração do crescimento chinês, impactando diretamente sobre os preços – e quantidades – dos produtos agrícolas e minerais que a América Latina exporta. Isto contribuiu para o *boom* da economia mundial e para que o padrão de inserção externa dos países latino-americanos apresentasse resultados menos negativos do que nos anos 1990. Desta forma, os níveis de expansão da renda *per capita* chegaram a 3,5% anuais para a média da região entre 2003 e 2008.

GRÁFICO 4

Estoque de IDEs para os países em desenvolvimento – América Latina e China, 1998-2008
(Em US\$ bilhões)



Fonte: UNCTAD.

A grande questão que se coloca é em que medida esta melhoria dos termos de intercâmbio da região propiciada pelo efeito China – queda dos preços industriais importados e elevação dos preços das exportações de *commodities* – mostra-se sustentável, no médio prazo, do ponto de vista das contas externas? Este novo padrão de especialização não limita o potencial de incorporação de tecnologia e até de atração das empresas transnacionais? Mais ainda, quais são seus impactos sobre o estilo de crescimento e o perfil dos empregos gerados? Estas questões são discutidas adiante, depois de uma apresentação do panorama das relações econômicas entre as duas regiões, sempre levando em consideração as especificidades dos diferentes países latino-americanos.

3 CHINA E AMÉRICA LATINA: UM PANORAMA DAS RELAÇÕES ECONÔMICAS

Neste tópico, procura-se apontar a importância da América Latina no conjunto das transações comerciais da China e vice-versa. A partir dos dados de 2008 da OMC, percebe-se que apenas 4% das exportações chinesas se dirigem para a América Latina (gráfico 5). Considerando a América Latina e a África de maneira conjunta – regiões que têm recebido fortes investidas da China na área externa – estas respondem por 7,5% das exportações chinesas. Do lado inverso, delas provêm 11% das importações chinesas (6% da América Latina).

Portanto, essas regiões aparecem como marginais para o desempenho exportador chinês, haja vista que este país consegue ter acesso aos mercados dos países

desenvolvidos – cerca de 50% das suas exportações vão para Estados Unidos, União Europeia e Japão –, além dos outros mais de 30% destinados ao Sudeste Asiático.

Quando se analisa a composição das importações chinesas, percebe-se que a América do Sul e Central respondem por 25% dos produtos agrícolas consumidos pela China e por 13% dos produtos minerais, incluindo combustíveis (tabela 1). Já no caso africano, estes percentuais chegam a 2,3% e 16,1%, respectivamente, conforme os dados da OMC. Em outras palavras, quase um terço dos produtos agrícolas e minerais – inclusive combustíveis – importados pela China originam-se destas duas regiões.

TABELA 1
Exportações da América Latina para a China por setor – 2008

	Exportações da América Latina para a China (US\$ bilhões)	Participação de cada setor no total das exportações da América Latina para a China (%)	América Latina no total das importações chinesas por Setor (%)
Produtos agrícolas	21,71	32,2	25,0
Combustíveis e minério	39,88	59,1	13,0
Produtos manufaturados	5,89	8,7	0,80

Fonte: OMC.

Obs.: O México e os países do Caribe não estão incluídos na América Latina de acordo com a base de dados da OMC.

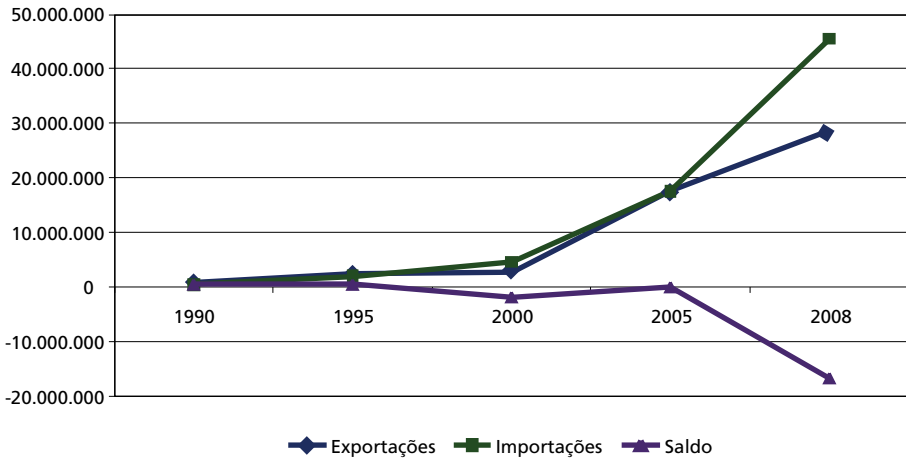
Ao se associar o perfil de exportações dos países latino-americanos concentrado em *commodities* e a necessidade de alimentos, matérias-primas agrícolas, minerais e combustíveis por parte da China durante a aceleração do seu crescimento – que superou a taxa de 10% a.a. na primeira década do século XXI, pelo menos até a crise de 2008 –, compreende-se a expansão formidável das exportações desta região para a potência asiática.

O gráfico 5 destaca o forte ritmo de expansão do comércio latino-americano com a China.¹ Entre 1990 e 2008, a corrente de comércio – incluindo exportações mais importações – entre as duas regiões incrementou-se em 64 vezes. Neste período, as exportações da América Latina – excluindo o México – para a China aumentaram 36 vezes – de US\$ 0,8 bilhão para US\$ 27,8 bilhões –, enquanto as importações foram multiplicadas por 127 – de US\$ 0,4 bilhão para US\$ 45,5 bilhões. Ao fim do período, o saldo comercial era favorável para a China em US\$ 16,8 bilhões. Ao se incluir o México neste cômputo, o déficit comercial salta a US\$ 49,4 bilhões, segundo os dados da Cepal.

1. O gráfico 5 não traz os dados do México porque estes seguem uma tendência diversa dos países da região, o que afetaria a análise agregada das relações entre América Latina e China. Os gráficos seguintes, que apresentam as diferentes posições por país, já vêm com os dados mexicanos.

GRÁFICO 5

Exportações, importações e saldo comercial da América Latina com a China – 1990-2008



Fonte: Cepal.

Obs.: O México não está incluído na América Latina.

Vale ressaltar que 92% desse salto na corrente de comércio entre as duas regiões, durante o período analisado, se concentram no período 2000-2008. E é justamente então que se presencia tanto o aquecimento e a diversificação da expansão chinesa – ampliando a demanda por bens do início da cadeia dos setores energético, metalúrgico e de infraestrutura – e a consequente elevação do preço das *commodities* exportadas pela América Latina, fatores, aliás, inter-relacionados.

Para Yin (2006), a expansão das importações chinesas se deve também à redução da tarifa média de importação da China após sua entrada na OMC. Entre 1998 e 2005, esta caiu de 17% para 9,4%. Ainda assim, é importante lembrar que a estrutura tarifária chinesa segue sujeita a picos tarifários, especialmente no setor agrícola, em que as tarifas se mostram superiores à média (CEPAL, 2006). Paralelamente, a demanda latino-americana por importações chinesas também sofreu uma inflexão depois do ano 2000, quando a região volta a apresentar maior dinamismo econômico.

Entre 2000 e 2008, as exportações latino-americanas multiplicam-se por 10,8, enquanto as importações oriundas da China ampliam-se em 10 vezes. Todavia, tal expansão não se processa de forma linear ao longo do tempo. O *boom* de *commodities* faz que as exportações latino-americanas apresentem um crescimento explosivo entre 2000 e 2005, de 45% a.a., que declina para 18% entre 2005 e 2008. Justamente neste último período, são as exportações chinesas que se destacam por um forte dinamismo, de 37% a.a., contra um incremento de 31% verificado na primeira metade da década.

Esse comportamento desigual dos ritmos de expansão em cada uma das regiões explica-se, em grande parte, pelo perfil do comércio bilateral. O crescimento

latino-americano parece impactar de forma mais decisiva sobre as importações de produtos industriais chineses do que o contrário, já que a China importa da região basicamente *commodities*. Se esta hipótese se comprovar, a bonança trazida pela China para alguns países da região pode se transformar em um fator de vulnerabilidade, a menos que as políticas econômicas e de desenvolvimento se adéquem ao novo contexto. Jenkins, Peters e Moreira (2008) também trabalham com esta hipótese, na medida em que o potencial exportador chinês é enorme, ao passo que a importação de *commodities* por parte da China, ainda que se mantenha elevada, não deve seguir crescendo no mesmo ritmo que no passado recente.

Tal ressalva faz-se importante em um momento em que alguns autores (SANTISO; BLÁZQUEZ-LIDOY; RODRÍGUEZ, 2006) acreditam que a China pode tornar menos vulneráveis, em termos externos, os países latino-americanos, em virtude da melhoria dos termos de troca, sem atentar para a dinâmica econômica e setorial das respectivas regiões, que tende a acirrar um quadro de interdependência assimétrica.

As tabelas 2 e 3 e os gráficos 6 e 7 apresentam a posição dos diferentes países da América Latina no tocante às relações comerciais mantidas com o país asiático.

Em primeiro lugar, verifica-se que 90% das exportações regionais para a China – aqui já incluídos os dados mexicanos – são provenientes de apenas quatro países, a saber: Brasil, Chile, Argentina e Peru, em ordem decrescente de valor exportado – tabela 2.

Em segundo lugar, pode-se observar que enquanto para a média dos países latino-americanos a China responde por 4,8% das exportações totais – segundo dados do Comtrade/ONU –, para Chile e Peru esta participação já supera a taxa de 10%, aproximando-se deste patamar no Brasil e na Argentina. Para os demais, com exceção de Cuba e Costa Rica, a participação chinesa nas vendas externas ainda mostra-se inferior a 3% (gráfico 6).

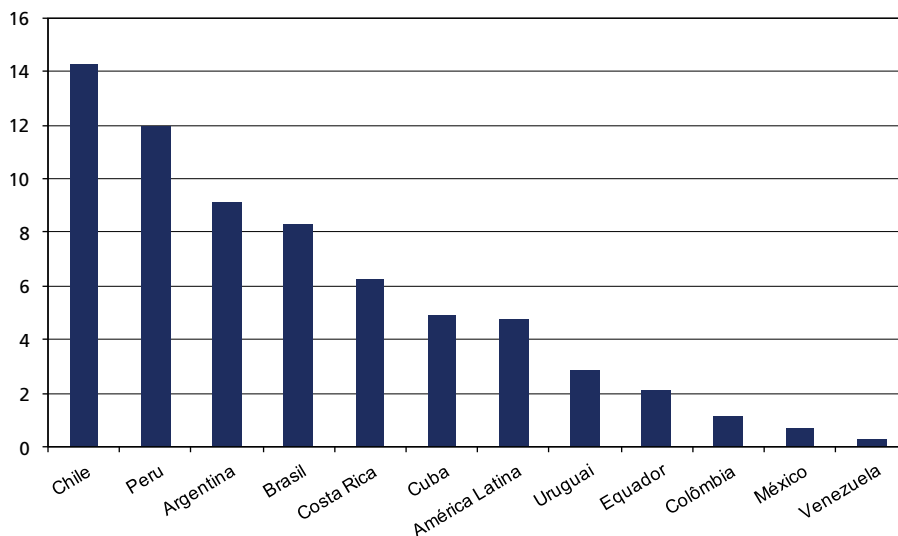
TABELA 2

Participação dos principais países exportadores da região no total das exportações latino-americanas para China – 2004-2008
(Em %)

	2004	2005	2006	2007	2008
Brasil	39	37	37	33	40
Chile	23	24	22	30	24
Argentina	19	17	15	16	16
Peru	9	10	10	9	9
México	3	6	7	6	5
Costa Rica	1	1	2	3	2
Colômbia	1	1	2	2	1
Equador	0	0	1	0	1
Uruguai	1	1	1	0	0

Fonte: Comtrade/ONU.

GRÁFICO 6
Participação da China nas exportações totais por países da América Latina – 2008
(Em %)



Fonte: Comtrade/ONU.

Ou seja, além de as exportações para a China se distribuírem de maneira desigual na região, a maioria dos seus países ainda não experimentou a ascensão chinesa ao menos enquanto potência consumidora.

Entretanto, todos os países já têm a China como segundo ou terceiro fornecedor individual segundo dados de 2008. Apenas para Equador e Uruguai, a China se apresenta como a quarta origem mais importante de suas importações, o que se deve à importância do comércio regional para estes países (tabela 3).

TABELA 3
Posição da China no *ranking* de destino das exportações e origem das importações – 2000 e 2008

	Exportações		Importações	
	2000	2008	2000	2008
Argentina	6	2	4	3
Brasil	12	1	11	2
Chile	5	1	4	2
Colômbia	35	4	15	2
Costa Rica	26	2	16	3
Cuba	5	2	5	2
Equador	20	17	12	4

(Continua)

(Continuação)

	Exportações		Importações	
	2000	2008	2000	2008
México	25	5	6	3
Peru	4	2	13	2
Uruguai	4	5	7	4
Venezuela	37	3	18	3

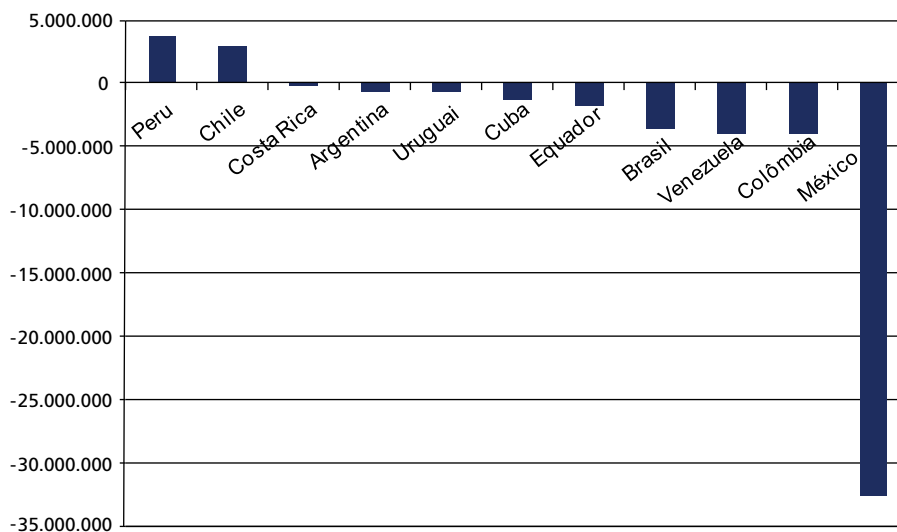
Fonte: Cepal.

Paralelamente, à exceção de Chile e Peru, todos os países da região mostraram-se deficitários com a China (gráfico 7). O México conforma o outro extremo, com um déficit que supera os US\$ 30 bilhões em 2008. Cumpre enfatizar que a existência de um déficit comercial não deve ser visto como um problema em si mesmo. Porém, tende a sê-lo se o padrão de comércio vigente e a dinâmica econômica das duas regiões – a China se movendo no sentido de maior complexidade industrial e a região se conformando a um quadro de extrema especialização produtiva – transformem esta tendência em estrutural.

GRÁFICO 7

Saldo comercial dos vários países da América Latina com a China – 2008

(Em US\$ milhares)



Fonte: Comtrade/ONU.

Além de profundamente concentradas por países, as exportações latino-americanas também o são em termos de produto. A tabela 4 apresenta os principais produtos exportados para a China por oito países selecionados. São eles:

minérios (cobre, ferro e níquel), combustíveis (petróleo) e alimentos (soja, farinha de peixe e pescados) ou matérias-primas industriais (lã, couro e celulose).

TABELA 4

Participação dos principais produtos nas exportações para a China desde alguns países latino-americanos, 2008
(Em %)

	Principais produtos (%)	Primeiro	Segundo	Terceiro
Argentina	84,7	Soja	Petróleo	
Brasil	72	Minério de ferro	Soja	Petróleo
Chile	76,2	Cobre	Celulose	
Colômbia	84,8	Ferro-níquel	Cobre	Petróleo
Equador	94,5	Petróleo	Cobre	
México	79,6	Cobre	Minerais	
Peru	69,4	Cobre	Farinha de peixe	Minério de ferro
Uruguai	62,7	Lã	Peixes e crustáceos	Couro

Fonte: RedLat.

Já quando se compara o perfil das exportações do conjunto da América Latina para a China e vice-versa, obtém-se o cenário descrito na tabela 5. Os produtos primários representam 72% das vendas da região para a China, ao passo que outros 15,8% são manufaturas intensivas em recursos naturais. Do lado chinês para a região, o cenário apresenta-se invertido: 98% das vendas externas chinesas são de produtos industrializados, sendo que 68% do total se encaixam na categoria de alta e média tecnologia e 20% na de baixa tecnologia.

TABELA 5

Perfil das exportações e das importações da América Latina com a China – 2000 e 2008
(Em %)

	Exportações para a China	2000	2008
Produtos primários		58,1	71,9
Bens industrializados		41,8	28,1
Baseados em recursos naturais		23,3	15,8
De baixa tecnologia		5,8	2,4
De média tecnologia		6,2	5,6
De alta tecnologia		6,5	4,3
	Importações da China	2000	2008
Produtos primários		3,1	0,9
Bens industrializados		95,1	97,8

(Continua)

(Continuação)

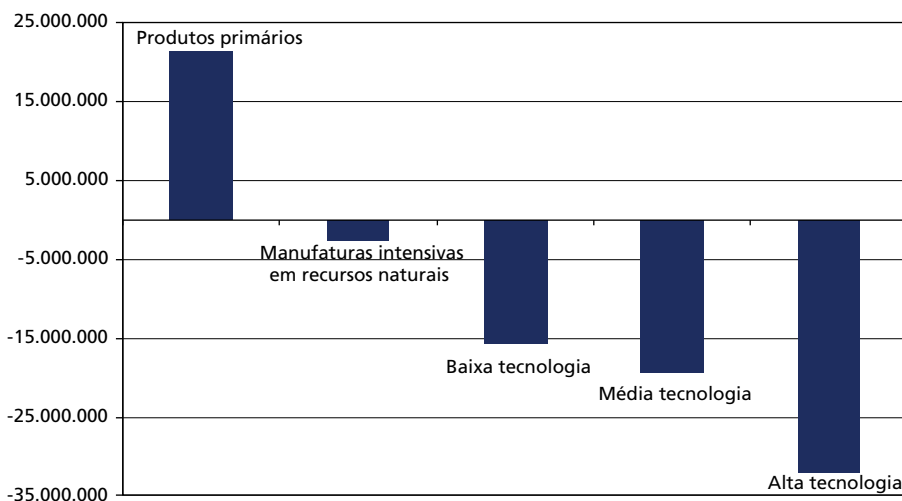
Importações da China	2000	2008
Baseados em recursos naturais	10,5	9,4
De baixa tecnologia	35,4	20,5
De média tecnologia	25,1	26,3
De alta tecnologia	24,2	41,6

Fonte: Cepal.

Como consequência, o déficit comercial total da região – incluído o México – chegava a quase US\$ 50 bilhões em 2008, com um saldo positivo de bens primários de cerca de US\$ 21 bilhões em favor da América Latina, contra um déficit no setor industrial de US\$ 67 bilhões, com valores de US\$ 32 bilhões, US\$ 19 bilhões e US\$ 16 bilhões para os segmentos de alta, média e baixa tecnologia, respectivamente (gráfico 8).

GRÁFICO 8

Saldo comercial da América Latina com a China por categorias de produto, 2008
(Em US\$ milhares)



Fonte: Cepal.

Finalmente, a análise dos impactos do comércio com a China exige um enfoque dinâmico, ou seja, deve ser realizada a partir de um contraponto com o movimento dos fluxos de comércio dos países latino-americanos com os demais parceiros comerciais.

A análise em termos agregados indica uma queda da participação dos Estados Unidos nas exportações da região entre 2000 e 2008, embora se mantenha em níveis elevados, acima de 40%, o que se deve, em grande medida, ao fator México. Percebe-se ainda que, o intercâmbio intrarregional cresce em termos relativos, respondendo por 20% das exportações latino-americanas, percentual cinco

vezes superior ao da participação da China (4%). A União Europeia mantém uma participação pouco acima de 10%, o que se deve ao fato de ser um grande mercado de *commodities* (gráfico 9).

Em contrapartida, do ponto de vista das importações, a ascensão chinesa revela-se categórica, já que todos os países emergem cada vez mais como compradores da China. Os Estados Unidos representavam 30% das compras latino-americanas em 2008, uma queda de quase 20 pontos percentuais se comparado a 2000. A China, no mesmo período, salta de 6% para 11%. A América Latina presencia um movimento ascendente, respondendo por 18,6% das compras regionais, enquanto o percentual da União Europeia se mantém em torno de 15% (gráfico 10).

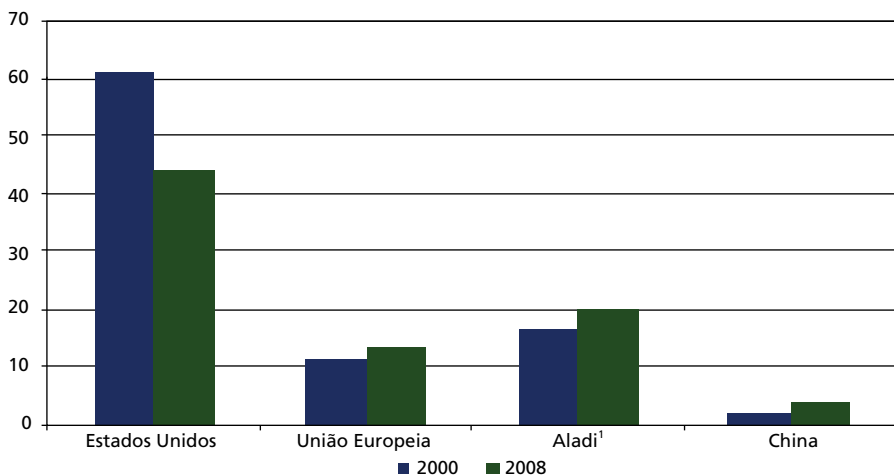
Do ponto de vista da região, a substituição dos Estados Unidos e da União Europeia pela China como fornecedora de produtos industriais não parece ser um problema em si. Além do fator preço, a China pode vir a se tornar um parceiro mais palatável nas negociações bilaterais e geopolíticas. Não existe, por exemplo, uma imposição de acordos comerciais.

Entretanto, a China também vem deslocando o comércio intrarregional nos segmentos mais intensivos em tecnologia, sendo o Brasil o país mais prejudicado neste sentido, e afetando também os laços de complementação produtiva entre os países da América Latina em geral, especialmente nos setores industriais, seja nos intensivos em trabalho ou em capital.

GRÁFICO 9

Exportações da América Latina por destino – 2000 e 2008

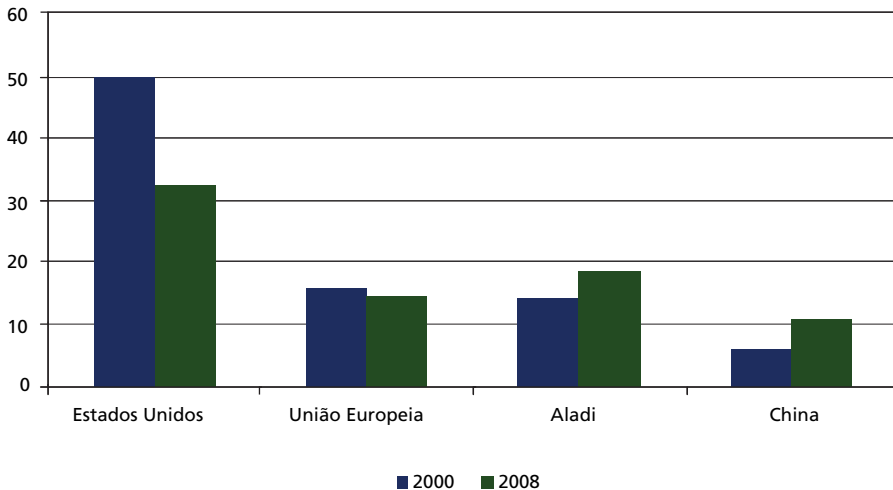
(Em %)



Fonte: Cepal.

Nota: ¹ Associação Latino-Americana de Integração.

GRÁFICO 10
Importações da América Latina por origem – 2000 e 2008
(Em %)



Fonte: Cepal.

Vale ressaltar, mais uma vez, que cada país possui sua forma peculiar de inserção externa, a qual também se altera de forma diferenciada em virtude da crescente projeção internacional da economia chinesa. O quadro 1, a seguir, procura apresentar tal diversidade de “opções” de inserção externa.

Alguns países como Chile e Peru aumentam seu grau de dependência comercial em relação à China, mantendo, contudo, os Estados Unidos e a América Latina como destinos importantes de suas vendas. No outro extremo, Colômbia, México, Equador e Uruguai ainda não conseguiram expandir suas vendas para o mercado chinês. Para os três primeiros países supracitados, os Estados Unidos continuam se firmando como o principal comprador, enquanto que para o Uruguai o mercado regional – basicamente o Mercado Comum do Sul (Mercosul) – é o principal destinatário de suas vendas. Já para Brasil e Argentina, as vendas para a China têm crescido em termos absolutos e relativos, mas estes países continuam a depender bastante do mercado regional – no caso do Brasil, esta dependência é menor em termos agregados, mas se mostra substantiva quando se apura sua importância para os produtos de maior valor agregado.

QUADRO 1

Distribuição dos países de acordo com o grau de dependência¹ dos seus principais mercados

	Grau de dependência da China	Grau de dependência dos Estados Unidos	Grau de dependência do comércio regional
Argentina	+-	-	+
Brasil	+-	-	+
Chile	+	+-	+-
Colômbia	-	+	+-
Equador	-	+	+-
México	-	+	-
Peru	+	+-	+-
Uruguai	-	-	+

Fonte: RedLat (2010).

Nota: ¹ O grau de dependência (+) forte, (+-) médio, (-) fraco reflete a posição do país com relação à média latino-americana.

4 OS VÁRIOS PADRÕES DE RELAÇÕES ECONÔMICAS DOS PAÍSES LATINO-AMERICANOS COM A CHINA

Nessa seção, apresenta-se uma tipologia, desenvolvida em RedLat (2010), cujo intuito é mapear os padrões de comércio e investimentos estabelecidos entre a China e alguns países da América Latina. Três fatores revelam-se estratégicos para classificar os países de acordo com os diversos padrões de comércio mantidos com a China.

Primeiro, a “loteria de *commodities*”, que beneficia os países que contam com ampla oferta de certos produtos primários demandados pela China (GONZÁLEZ, 2008). Esta loteria não é estática, já que alguns países podem se capacitar a fornecer novas *commodities*, enquanto os bem posicionados podem perder o acesso ao mercado chinês para outros concorrentes internacionais.

Segundo, a existência ou não de uma relação de forte dependência comercial com os Estados Unidos, especialmente se esta leva a uma especialização que transforma este país em competidor da China no mercado estadunidense. Este é, por exemplo, o caso do México, mas não necessariamente dos demais países que ainda têm os Estados Unidos como importante destino de suas exportações.

O terceiro fator é o grau de diversificação da produção industrial interna de cada país. Isto porque quanto mais complexo o parque industrial, maior a pressão competitiva chinesa sobre o conjunto do sistema produtivo. Como a China conseguiu implantar um amplo sistema industrial, competitivo nos vários elos da cadeia, países que adotaram um modelo de industrialização intensiva tendem a ser mais prejudicados (CASTRO, 2008). Ou seja, quanto menos complexa for uma economia às vésperas

de sua entrada no “mercado sinocêntrico”, mais rápida crescerá, ao menos no médio prazo, desde que possa satisfazer ao perfil e à magnitude da demanda chinesa.

Em linhas gerais, pode-se afirmar que o país que tende a sofrer mais os impactos negativos da ascensão chinesa é aquele que não foi favorecido pela “loteria de *commodities*”, possui um padrão de especialização totalmente estruturado para atender aos Estados Unidos e conta com uma produção interna bastante diversificada. O México destaca-se pelas duas primeiras características; o Brasil, por outro lado, pela terceira, a qual não parece ser compensada pelas vantagens obtidas na primeira e na segunda.

Já o país potencialmente mais beneficiado é aquele que saiu favorecido na “loteria das *commodities*”, possui menor dependência do mercado americano, ao menos nas exportações industriais, e não conta com uma estrutura industrial complexa. É o caso do Chile e, em menor escala, do Peru. Isto não significa que os impactos da ascensão chinesa devam ser necessariamente positivos nestes países, mas sim que tendem a maximizar os ganhos de curto prazo de uma opção realizada no passado. Estas características justificam a inclusão do Chile e do Peru no padrão “A” – *países exportadores de commodities ‘chinesas’ com reduzido parque industrial* – e também ajudam a explicar por que estes países foram os primeiros da região a assinarem acordos de livre comércio com a China.

Brasil e Argentina assemelham-se a Chile e Peru no sentido de que são favorecidos pela “loteria de *commodities*”. Entretanto, distinguem-se fortemente destes últimos, pois seu nível de diversificação produtiva faz que sofram uma forte pressão competitiva chinesa naqueles setores industriais de maior valor agregado, que ainda cumprem um papel importante para ativar o crescimento econômico destes países. Somado a isto, a China ocasiona um desvio do comércio intraMercosul, comprometendo as possibilidades de complementação produtiva. O Brasil parece sofrer mais por ser deslocado pela China em alguns segmentos no mercado dos Estados Unidos e também pela maior complexidade da indústria brasileira. Brasil e Argentina pertencem ao padrão “B” – *economias industriais sem tratado de livre comércio (TLC) e exportadoras de commodities*.

O México, além de ser prejudicado pela “loteria de *commodities*” – não dispõe de uma ampla capacidade exportadora de matérias-primas (exceto petróleo) –, possui toda sua estrutura produtiva voltada para os Estados Unidos, exatamente naqueles segmentos em que a China se mostra mais competitiva. Só não é mais prejudicado em virtude de sua diversificação industrial menos pronunciada, já que seu setor produtivo tem se especializado cada vez mais na exportação de bens de consumo duráveis para os Estados Unidos. Ou seja, os elos da cadeia produtiva de vários setores industriais já se perderam nos anos 1990. O padrão “C” engloba as “economias exportadoras de produtos industriais que possuem TLC com os Estados Unidos”.

Finalmente Equador e Uruguai aparecem como países exportadores de *commodities* que ainda não foram beneficiados pela ascensão chinesa e que pouco têm a perder em termos de base industrial. Caso consigam atrair capitais chineses, podem inclusive se aproveitar dos mercados potenciais de seus blocos regionais. Este padrão “D” congrega os “países pequenos e potenciais exportadores de *commodities* com reduzido parque industrial”.

A Colômbia oscila entre os padrões “C” e “D”. Por um lado, trata-se de um país exportador de *commodities*, mas que ainda não foi “puxado” pela China. De outro, é um país com estrutura industrial não desprezível, a qual pode ser deslocada pela China no mercado interno – vale ressaltar que a Colômbia apresenta o segundo maior déficit com a China na região, atrás somente do México. Este país também pode perder espaço no mercado americano para a China em alguns segmentos.

O quadro 2 apresenta em que medida a China afeta positiva ou negativamente cada país de acordo com os vários fatores considerados estratégicos na relação bilateral, ademais de alocar os países em seus respectivos padrões comerciais e de investimentos, cujas características são aprofundadas no quadro seguinte.

O quadro 3 procura analisar os impactos mais amplos destes padrões comerciais sobre as variáveis macroeconômicas, os efeitos produtivos internos e de deslocamento pela China nos mercados externos, e também sobre o montante e o perfil dos investimentos externos. Para sua elaboração, levou-se em conta o contexto atual e as tendências em médio prazo. Ou seja, nada impede que seja alterado em virtude de mudanças na economia internacional e/ou das políticas adotadas pelos países latino-americanos.

QUADRO 2

Posicionamento dos países segundo os fatores que condicionam os impactos da ascensão chinesa

	Loteria das <i>commodities</i>	Dependência comercial dos Estados Unidos com exportações concorrentes às Chinesas	Grau de diversificação industrial	Padrões de relação comercial com a China
Argentina	+	+	-	B
Brasil	+	+-	-	B
Chile	+	+	+	A
Colômbia	+-	+-	+-	D e C
Equador	+-	+-	+	D
México	-	-	+-	C
Peru	+	+-	+-	A
Uruguai	+-	+	+-	D

Fonte: RedLat (2010).

Obs.: (-) tende a ser prejudicado em virtude desse fator pela ascensão chinesa; (+) tende a ser favorecido ou não é prejudicado em virtude desse fator pela ascensão chinesa; e para (+-) a ascensão chinesa é indiferente ou conduz à resultados contraditórios.

QUADRO 3

Uma tipologia de padrões de relações comerciais da América Latina com a China

Padrões	Efeitos macroeconômicos	Efeitos produtivos internos	Deslocamento nos mercados externos	Efeitos em termos de investimentos externos
"A" – exportadores de <i>commodities</i> "chinesas" com reduzido parque industrial – Chile e Peru	<i>Positivos</i> : superávits comerciais puxados por altos preços das <i>commodities</i> minerais e pela demanda chinesa	<i>Positivos</i> : efeitos limitados pela baixa agregação de valor nas cadeias produtivas dos produtos exportados para a China <i>Negativos</i> : riscos de substituição de produtores nacionais em alguns segmentos industriais ou de redução expressiva da margem de lucro com impactos sobre o mercado de trabalho	<i>Indiferentes</i> : Não existe concorrência expressiva entre os produtos exportados por estes países e pela China nos mercados internacionais e o Peru tende a ser mais afetado nas suas exportações têxteis e de vestuário	<i>Positivos</i> : investimentos de reduzida magnitude localizados nos setores primários e de infraestrutura <i>Negativos</i> : perda do potencial de atração de investimentos em alguns nichos de setores industriais pela expansão chinesa
"B" economias industriais sem TLC e exportadores de <i>commodities</i> – Brasil e Argentina	<i>Positivos</i> : elevação das receitas externas em virtude dos altos preços das <i>commodities</i> minerais e agrícolas e da demanda chinesa <i>Negativos</i> : risco de deterioração da balança comercial caso os níveis de crescimento econômico se mantenham elevados	<i>Positivos</i> : efeitos limitados pela baixa agregação de valor nas cadeias produtivas dos produtos exportados para a China. No caso brasileiro, os investimentos de algumas empresas brasileiras na China podem trazer resultados favoráveis em termos produtivos <i>Negativos</i> : a entrada de produtos chineses, até agora circunscrita, em grande medida, à substituição de outros fornecedores internacionais, pode abrir "buracos" na estrutura produtiva, especialmente no caso brasileiro	<i>Negativos</i> : perda crescente de espaço para as exportações brasileiras de produtos industrializados na América Latina e nos Estados Unidos, desvio do comércio intra-Mercosul em vários setores industriais com prejuízos para Brasil e Argentina	<i>Positivos</i> : aumento dos investimentos das empresas chinesas, ainda concentrados em <i>commodities</i> e infraestrutura, mas podendo avançar para eletroeletrônicos e automotivo <i>Negativos</i> : investimentos de novos projetos globais que poderiam se direcionar para estes países, mas se concentram na China pela maior competitividade e dinamismo do seu mercado
"C" economias exportadoras de produtos industriais e que possuem TLC com os Estados Unidos – México e vários países da América Central	<i>Indiferentes</i> : não contam com uma oferta de <i>commodities</i> expressiva para a China, a exceção de alguns produtos minerais	<i>Negativos</i> : deslocamento de produtores internos em virtude da crescente importação de produtos chineses especialmente eletroeletrônicos e têxteis/vestuário	<i>Negativos</i> : forte deslocamento das exportações mexicanas no mercado dos Estados Unidos, em virtude da alta semelhança do perfil exportador entre os dois países <i>Positivos</i> : algumas empresas logram se tornar fornecedoras industriais de empresas com base na China – comércio intra-industrial ou intra-multinacional	<i>Negativos</i> : deslocamento de atividades de empresas multinacionais de suas plantas no México para a China. <i>Positivos</i> : maiores investimentos chineses nos ramos têxtil/vestuário têm sido realizados para aceder ao mercado dos Estados Unidos

(Continua)

(Continuação)

Padrões	Efeitos macroeconômicos	Efeitos produtivos internos	Deslocamento nos mercados externos	Efeitos em termos de investimentos externos
"D" países pequenos e potenciais exportadores de <i>commodities</i> com reduzido parque industrial – Equador e Uruguai	<i>Positivos:</i> dependem da oferta exportadora e da sua capacidade de atender à demanda chinesa; <i>Positivos:</i> a importação de produtos industriais mais baratos pode melhorar os termos de intercâmbio	<i>Negativos:</i> efeitos produtivos internos tendem a se concentrar nos setores têxteis e de vestuário	<i>Indiferentes:</i> estes países não competem com a China nos mercados internacionais	<i>Positivos:</i> realização de investimentos chineses nos setores de infraestrutura, vinculados aos setores exportadores e possibilidade de investimentos industriais chineses para atender aos mercados regionais

Fonte: RedLat (2010).

Alguns estudos, com foco para o conjunto da região, já apontam os setores que surgem como os mais potencialmente afetados pela expansão chinesa, no que se refere ao deslocamento em mercados externos. Segundo Moreira (2006), os mais afetados tendem a ser aqueles mais intensivos em trabalho, seguidos dos intensivos em tecnologia. Os cálculos deste autor indicam uma perda de mercados externos para a China entre 1990 e 2004 de um valor equivalente a 1,7% das exportações industriais latino-americanas de 2004, subindo para 2,7% ao se considerar os produtos de baixa tecnologia. Os dois setores que sintetizam as atividades intensivas em trabalho (têxtil e vestuário) e as intensivas em tecnologia (eletroeletrônicos) são os mais prejudicados.

Tais estudos, entretanto, geralmente não captam o efeito sobre o deslocamento da produção interna via aumento das importações, que se mostra mais expressivo especialmente no caso das economias com parque industrial mais diversificado, como é o caso brasileiro.

Destaca-se também que as relações América Latina/China – ao contrário do que se percebe no caso de África/China – estão ainda basicamente centradas em aspectos comerciais. Se mais recentemente os investimentos externos diretos chineses também desembarcaram na América Latina, geralmente refletindo o padrão comercial desenvolvido em cada sub-região, eles podem ser considerados marginais, como se observa na tabela a seguir. Segundo a Cepal (2008), os Estados Unidos e a União Europeia somados ainda respondem por dois terços dos investimentos externos recebidos pela região, enquanto os investimentos intrar-regionais totalizam 10%.

Por outro lado, percebe-se que, em 2003, 35% do fluxo de investimentos externos diretos chineses se dirigiu para a América Latina, porcentagem que alcançou 50% em 2004 (LÓPEZ; GARCÍA, 2006), dado superestimado já que alguns dos paraísos fiscais de onde se realizam investimentos em outras partes do mundo se encontram na região. Cumpre ressaltar, paralelamente, que, entre 2004

e 2006, os investimentos externos diretos chineses multiplicaram-se por três em âmbito global (UNCTAD, 2007), como se verifica a partir dos dados do Ministério do Comércio da China.

Essa elevação recente dos investimentos externos diretos chineses pode ser explicada por um conjunto de fatores: *i)* reservas internacionais vultosas; *ii)* economia aquecida; *iii)* tensões comerciais com vários países; e *iv)* objetivos políticos/diplomáticos associados à conquista de novos mercados. O grande diferencial das transnacionais chinesas – além da escala de produção em seu mercado interno – é o apoio que contam do aparelho do Estado e dos principais bancos públicos.

Segundo levantamento da UNCTAD (2004), Peru, México e Brasil despontavam como os principais receptores de estoque de capital chinês até 2002. Pode-se observar que três padrões de investimentos das transnacionais chinesas. Um deles mais voltado para os setores de exportação e de infraestrutura – caso do Peru. Outro mais preocupado com o potencial de exportação de algumas *commodities*, mas sem deixar de visar o mercado interno – caso do Brasil. E, no caso mexicano, o interesse deve-se à porta de entrada das empresas mexicanas no mercado estadunidense, crescentemente predisposto a práticas protecionistas contra a China.

De qualquer maneira, o que tende a predominar para a maioria dos países é a tendência de concentração dos investimentos chineses na América Latina nos segmentos orientados para o aproveitamento das vantagens comparativas em termos de recursos naturais (JENKIS; DUSSEL PETERS; MOREIRA, 2008). Ainda assim, para a maioria dos países, apesar da recente elevação, os fluxos de investimentos chineses representam menos de 1% do total de investimentos externos recebidos (quadro 4).

QUADRO 4

Participação e perfil dos investimentos externos diretos chineses nos países analisados

País	Investimento chinês na IDE total de 2008 (%)	Setores de concentração do investimento chinês
Argentina	1,77	Automotivo e energia elétrica
Brasil	0,08	Mineração e energia
Chile	0,00	Silvicultura e mineração
Colômbia	0,02	Transporte, construção civil e petróleo
Equador	4,65	Comércio, energia elétrica e petróleo
México	0,01	Eletroeletrônico e telecomunicações
Peru	0,00	Mineração
Uruguai	Próximo a 0	Autopeças

Fonte: RedLat (2010).

Outro aspecto que merece consideração é a baixa presença de investimentos externos chineses nos países que assinaram TLCs com a China, ou seja, Chile e Peru. Tal fato sinaliza a relativa desconexão entre o montante de comércio e de investimento nas relações bilaterais com a China. Como o mercado latino-americano é relativamente aberto aos produtos industriais, os investimentos chineses no setor industrial ainda são pequenos. Estes tendem a se mostrar maiores em médio prazo nos segmentos que necessitam de um sistema de distribuição e de uma cadeia de fornecedores locais.

Entretanto, nesse caso, tudo indica que os investimentos chineses se focalizariam nos países com alguma estrutura industrial ou naqueles localizados em um mercado regional com alguma proteção, como no caso do Mercosul. Os recentes investimentos da empresa chinesa do setor automotivo – Chery – no Uruguai e, depois, no Brasil parecem comprovar essa hipótese.

Enfim, mais do que uma política indiscriminada de atração de capital chinês, o que parece ser mais relevante para a entrada de investimentos do país asiático na região é o padrão de comércio estabelecido por cada país com a China, além da dimensão potencial dos mercados internos e regionais – para os investimentos industriais – e da disposição ou capacidade de expansão da estrutura produtiva por empresas nacionais, privadas ou estatais – para os investimentos em *commodities* minerais e agrícolas ou em infraestrutura.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS: A ASCENSÃO CHINESA COMO DESAFIO REGIONAL PARA ALÉM DO ECONÔMICO

Nesta última seção, procura-se discutir como os diversos padrões de relações econômicas estabelecidos entre os países da região e a China acarretam desafios comuns. Isto porque todas as nações, ainda que de diversas maneiras, se vêm forçadas a revisar suas estratégias de desenvolvimento em virtude da reestruturação da divisão internacional do trabalho ocasionada pela ascensão chinesa.

Esta seção inicia-se com um debate, a partir da teoria econômica, sobre a encruzilhada em que se encontram os países latino-americanos, o que se deve essencialmente aos problemas internos, oriundos das escolhas realizadas no passado, agora aguçados pelo novo quadro internacional.

Em seguida, são recuperadas algumas das características do “modelo” chinês, com o intuito de desmistificar a visão geralmente estigmatizada que se tem sobre este na região. Ao fim, discute-se o que significa a geopolítica centrada no econômico – que é como a China efetivamente se apresenta à América Latina –, destacando as diferenças com relação ao padrão sino-africano e apontando para o triângulo de poder Estados Unidos – China – América Latina, com potencial

para elevar o cacife dos países latino-americanos nas negociações internacionais e impulsionar ações de integração regional.

Em linhas gerais, pode-se afirmar que a China tende a acentuar as tendências de extrema especialização produtiva das economias da região, ainda que alguns países possam obter vantagens expressivas no curto prazo. Ou seja, a China faz que as relações comerciais dos países latino-americanos se aproximem do que a Cepal descreveu como um padrão centro-periferia. Obviamente que o conjunto da pauta comercial destes países se revela mais complexo do que no passado. Paralelamente, o quadro internacional apresenta-se menos vulnerável para os exportadores de *commodities*.

Parece, portanto, que – seguindo a sugestão de León-Manriquez (2006) – vale a pena considerar a pertinência atual das teses leninista e cepalina para explicar a relação econômica entre a China e a América Latina.

No caso da análise de Lênin (1979), além da conquista de matérias-primas, as potências imperialistas se voltariam para a “periferia”, no fim do século XIX, para aplicar seu excedente de capital, com a finalidade de impedir a queda da taxa de lucro. Segundo este enfoque, o imperialismo aparecia como estratégia política, com objetivos explicitamente econômicos. Seria utilizada pelos grupos “rentistas” em um cenário de “excessiva maturidade” do capitalismo no centro do sistema mundial.

Ora, esse não é exatamente o caso chinês do momento atual, que utiliza a expansão de suas empresas não somente para obter mercados, como também para aceder a vantagens geopolíticas. Trata-se de uma nação, na melhor das hipóteses, proto-imperialista, disposta a conceder vantagens, inclusive econômicas, na tentativa de criar uma ordem multipolar, apesar da carga retórica embutida neste conceito.

Deve-se, portanto, ao menos cogitar se a crescente relevância da China na economia global, que coincide com a crise de um sistema de poder interEstados – tal como foi configurado no acordo de Bretton Woods e que comportara apenas um grupo restrito de nações hegemônicas – poderia, em alguma medida, abrir espaço para uma transformação da ordem política internacional. Para além de sua presença econômica, e até em contradição com ela, a China poderia desempenhar, ao menos em tese, um papel construtivo e no limite contraimperialista.

Adicionalmente, cumpre lembrar que os investimentos externos chineses estão, em grande medida, voltados para satisfazer a oferta de matérias-primas de uma economia que ainda se encontra bastante distante da “maturidade capitalista” e que se caracteriza justamente pelas altas taxas de lucros internas. Em poucas palavras, a extroversão chinesa resulta do próprio aprofundamento de seu mercado interno.

Talvez fosse o caso de afirmar, seguindo as sugestões de Harvey (2005), de que o capitalismo, ao se situar sempre no limite de um estado de “ultra-acumulação”, necessita, com frequência, de ajustes espaciais, o que leva a constantes alterações das estruturas geográficas nacionais. Isto porque o excedente de capital e de trabalho propicia a criação de novos diferenciais entre as regiões, de modo a potencializar a acumulação. Nesse sentido, a China aparece como produto de uma aliança exitosa entre capital local, nacional e transnacional, estruturada no âmbito do estado, desorganizando por meio de seu dinamismo econômico, vertical e horizontal, as estruturas econômicas e sociais dos países do Norte e do Sul, e acarretando, por sua vez, um conjunto de reações. O resultado desse embate encontra-se, todavia, indefinido.

Por outro lado, as teses cepalinas, embora possam parecer questionáveis no curto prazo – em virtude da melhoria dos termos de intercâmbio no curto prazo (produtos primários exportados a preços mais altos e produtos industriais importados a preços mais baixos) –, nos auxiliam a compreender como a relação bilateral com a China pode levar a um padrão de especialização produtiva incapaz de trazer por si mesmo transformações estruturais e aumento sustentado da produtividade para os países da região. Neste sentido, a ascensão chinesa jogaria a “última pá de cal” na promessa de um desenvolvimento minimamente endógeno latino-americano, devendo neste caso a “responsabilidade” ser imputada à ausência de visão estratégica por parte dos países da região.

Importa destacar que a tendência à deterioração dos termos de troca sempre foi encarada pela Cepal como dado histórico e passível de alteração. Jamais foi vista como componente férreo de uma teoria definitiva e universal. Atuava como elemento empírico a situar historicamente o esforço de teorização acerca das economias latino-americanas. De fato, Prebisch (1998) constatava, já em 1949, que, na medida em que os preços internacionais não acompanhavam a produtividade, a industrialização surgia como o único meio capaz de internalizar o desenvolvimento nestes países.

Nos termos cepalinos, a concentração dos frutos do progresso técnico em escala mundial se fazia sentir por meio de vários mecanismos, um dos quais seria a mencionada deterioração. Mais particularmente, a deterioração aparecia como um argumento empírico importante contra a teoria das vantagens comparativas (BIELSCHOWSKY, 1995).

Que tal tendência não mais ocorra – pelo menos da maneira tão pronunciada como se fazia sentir então, ou que ela até se inverta, ainda que não se saiba o quanto esta inversão tem de estrutural – justamente por conta da ascensão chinesa, não parece que seja suficiente para desmontar todo o edifício cepalino, na suposição ingênua de que a teoria das vantagens comparativas possa refletir o funcionamento da economia internacional.

Ao contrário, o risco que se corre é justamente o de generalização de uma estrutura produtiva pouco robusta e agregadora de valor para os países da região, tanto para os países de mercado interno mais dinâmico como para aqueles que não lograram jamais se industrializar de maneira integral. O resultado seria o congelamento de estruturas econômicas e sociais bastante desiguais.

Vale ressaltar que mesmo a análise de Fajnzylber (1998) – o último grande teórico da escola cepalina – que defendera a necessidade de agregar valor à dotação natural de recursos da região, com o intuito de elevar a participação e a competitividade no mercado internacional, não deixa de afirmar que o motor da transformação econômica e social deve partir de componentes endógenos.

Indo diretamente ao ponto, mesmo que os preços dos produtos primários se sustentem no médio prazo e que se possa agregar mais valor a eles por meio de novas tecnologias, seguirá existindo – e inclusive assumirá uma dimensão cada vez mais estratégica – o problema de como internalizar as várias cadeias produtivas e de como repartir o excedente gerado entre os atores econômicos e sociais.

Dessa maneira, o debate a ser feito não gira em torno de uma opção simples entre “indústria ou agricultura”, devendo, ao contrário, estar embasado pelas distintas alternativas de desenvolvimento, as quais dependem por sua vez do nível de controle nacional das atividades exportadoras, do alcance dos encadeamentos intersetoriais e do papel do estado na repartição do excedente.

Em sua última obra teórica, Furtado (2000) procura refinar o edifício estruturalista de sua “teoria do subdesenvolvimento”. Esse esforço é fecundo e nos fornece poderosas pistas para destrinchar o momento atual.

A transição da modernização para a industrialização periférica e depois para a nova divisão internacional do trabalho, emergente em 1970, passa a ser monitorada por este renovado referencial teórico, que qualifica a noção de subdesenvolvimento a partir de uma relação, sempre desigual e subordinada, com a totalidade capitalista, que por sua vez transita de um “capitalismo dos sistemas nacionais” para um “capitalismo das grandes firmas”, configurando uma “autêntica mutação no sistema capitalista”, segundo Furtado (2000).

Trata-se, enfim, de um desenvolvimento, o periférico, sem autonomia tecnológica – ou no qual a tecnologia do produto assume primazia e tende à subutilização da capacidade produtiva – onde o salário real básico mantém-se comprimido, a reprodução da força de trabalho se ancora no “setor” informal, o estado cumpre o papel de socializar parte dos custos de produção e as empresas locais nacionais emprestam flexibilidade ao conjunto do sistema industrial (FURTADO, 2000).

Nascendo e se desenvolvendo sob a força gravitacional exercida pelo centro da economia capitalista, a modernização nas economias periféricas tem precedência sobre a difusão das técnicas. As relações de dependência externa e a rigidez das estruturas sociais internas fazem que as constrições de ordem econômica adquiriram um valor redobrado.

Partindo da renovada formulação furtadiana, e em um intento de utilizá-la para compreender o atual momento histórico, algumas indagações podem ser lançadas. Mas e se a dependência externa se agrava, não por meio da vulnerabilidade, mas justamente pelas vantagens obtidas no âmbito de uma economia crescentemente sinocêntrica? Esta melhoria do cenário externo não poderia trazer justamente maior rigidez das estruturas econômicas e sociais, já que o controle do excedente se faz mais centralizado e refém da posição dos próprios países na sua geração e repartição em escala internacional? Qual a capacidade de alargamento da base de extração de excedente? Qual o papel do Estado e dos diversos atores econômicos e sociais?

A ascensão chinesa, neste sentido, deve ser encarada como forma de redistribuir – para concentrar – as vantagens de uma inserção externa, que se vista como estática e espontânea, tende a reduzir o potencial de expansão interna dos frutos do progresso técnico, gerados nesta nova etapa do capitalismo que é das “grandes firmas”, mas também poder ser dos territórios nacionais ou regionais, desde que políticas públicas possam se antecipar e conduzir as tendências do mercado.

Desde logo, isso significa afirmar que Brasil e México são os casos mais problemáticos no que se refere aos desafios impostos pela ascensão chinesa, o que se deve ao fato de que foi precisamente aí que se vivenciaram processos dinâmicos de industrialização no passado (FURTADO, 1986).

Nesses países, a nação asiática tende a impor um “efeito armadilha”, colocando em xeque as estratégias de inserção externa desenvolvidas nos anos 1990. Adicionalmente, o modelo centro-periferia torna-se menos adaptável a estes casos, assim como descartável a hipótese do “imperialismo chinês”.

No México, isto se deve ao enfraquecimento dos dividendos e ao reforço dos custos privados da opção North-America Free Trade Agreement (Nafta). A estratégia maquiladora passa a ser questionada e os novos espaços abertos no mercado chinês não possuem a dimensão necessária para alavancar os setores deslocados pela crescente pressão competitiva sofrida no próprio mercado interno mexicano, mas também no dos Estados Unidos. Desta forma, a China enfraquece o impacto “positivo” do Nafta e potencializa os negativos, sem colocar nada em seu lugar.

No caso brasileiro – cuja abertura não levou a uma desindustrialização, tendo se mantido uma mínima coerência do mercado interno, que se aproveitou da maior

relevância do mercado regional, em especial para os produtos industriais –, o avanço chinês pode gerar uma pressão negativa, dificultando a diversificação desta indústria para fora e para dentro, além de postergar investimentos de transnacionais que até então viam o país como plataforma de exportações para a região. Ou seja, a própria suposta liderança econômica – e, por sua vez, geopolítica – do Brasil na região poderia se ver, se não comprometida, ao menos atenuada.

Essa análise não deve servir para “jogar a culpa” na China pelas dificuldades dos sistemas produtivos latino-americanos em obter uma inserção externa mais dinâmica. Parte importante dos dilemas impostos pela ascensão chinesa tende a ser agravada pela ausência de definição acerca das prioridades dos países latino-americanos em termos de política industrial, inovação tecnológica e integração regional. Também falta uma visão coerente e fundamentada sobre o que se pode esperar da China em sua relação com a América Latina.

Para tanto, faz-se necessário quebrar alguns mitos muito difundidos na América Latina sobre o “modelo” chinês. Existe a concepção de que a competitividade chinesa se deve, em última instância, ao baixo custo da mão de obra. Trata-se de uma análise enviesada. A competitividade chinesa está relacionada a um conjunto de fatores: escala de produção, mercado interno potencial, taxa de investimento elevada, planejamento do Estado e crédito abundante e barato, além de incentivos fiscais e câmbio desvalorizado – que contribuem para atrair empresas transnacionais e incentivam as exportações. Obviamente que a mão de obra de baixo custo eleva a rentabilidade das empresas, mas não assegura o sentido da trajetória de desenvolvimento e de aperfeiçoamento tecnológico.

Realizar uma análise sobre a competitividade chinesa partindo de uma perspectiva estática de custos significa assumir, de maneira equivocada, que o mercado global encontra-se perfeitamente integrado e que os estados nacionais não dispõem de ferramentas estratégicas, como taxas de juros e câmbio, políticas industrial e tecnológica, programas de reconversão produtiva em âmbito nacional e ações de complementaridade produtiva em âmbito regional.

A experiência chinesa resulta – nunca é demais insistir – da elaboração de uma estratégia própria de desenvolvimento, partindo de suas limitações e potencialidades, sem copiar modelos exógenos, mas também sem pejo de incorporar perspectivas inovadoras. A busca por uma inserção externa mais qualificada era o meio para incorporar progresso técnico, ao mesmo tempo em que se expandia a base de acumulação e, portanto, o ritmo na geração de empregos.

Dáí porque se afiguraria fadada ao fracasso qualquer tentativa de copiar o “modelo” chinês. Ao contrário, a ascensão chinesa deve servir como alerta e estímulo para que a América Latina busque seu próprio espaço na nova economia e geopolítica globais (DEVLIN, 2007).

Não deixa de ser ilustrativo o fato de que, nos anos 1980, as pautas de exportação e importação da China eram muito similares às da maioria dos países latino-americanos. A complementaridade atual entre as economias das duas regiões resultou da transformação produtiva experimentada pela China, enquanto que os países latino-americanos caminhavam no sentido da especialização externa. As vantagens comparativas comerciais não são eternas e as pautas de exportação refletem tão somente um momento no processo de desenvolvimento econômico. Yin (2006), por exemplo, prefere localizar as diferenças entre a China e a América Latina, não tanto nas pautas de exportação, mas nas políticas macroeconômicas, industriais, educacionais e tecnológicas.

Com sua transformação interna que se aproveita da economia global, reverberando sobre esta e transformando-a, deve-se analisar a política externa chinesa como mecanismo de projeção sobre a geopolítica global. Para Anguiano (2008), a crescente importância global da China não se deve apenas aos fatores econômicos, mas também à sua eficaz diplomacia, voltada a afirmar sua imagem como “potência amigável”. Desta maneira, o país asiático tem logrado inclusive capitalizar as frustrações geradas pelo unilateralismo americano (LAMPTOM, 2008).

Para a elite política chinesa, um ambiente internacional minimamente favorável – paz e estabilidade, segundo sua retórica diplomática – é visto como fundamental para preservar sua independência, soberania e integridade territorial. Ou seja, o foco no desenvolvimento doméstico faz inclusive que esta nação procure distensionar a sua política externa, que assume um viés cada vez mais pragmático. Nesse sentido, a melhor definição sobre a China é a de uma “potência regional com possibilidades de se transformar em global” (ANGUIANO, 2008).

Não se trata de desafiar abertamente os Estados Unidos, mas tão somente de ocupar os vazios deixados por esta potência em regiões como a África e a América Latina (ANGUIANO, 2008), por meio do fortalecimento dos interesses econômicos chineses. Nestas regiões, se estabelece uma crescente diplomacia de viagens de representantes governamentais e de delegações comerciais.

No tocante à América Latina, a diplomacia chinesa procura adaptar sua “grande estratégia” às especificidades regionais. De acordo com Cesarín (2006), a política chinesa para a região parte dos seguintes pressupostos: ênfase na complementaridade de interesses políticos entre as duas regiões que compõem o mundo em desenvolvimento; importância da América Latina como reservatório de matérias-primas e recursos naturais; busca de capital político, visto que 12 dos 23 países que reconhecem diplomaticamente Taiwan se encontram na região; e a inexistência de conflitos de interesses entre as duas áreas. Todos esses elementos se encontram listados pela diplomacia chinesa de forma precisa no documento sobre a “Política da China para a América Latina e o Caribe”, lançado em 2008.

Portanto, se a América Latina ocupa um papel secundário na estratégia da política externa, não deixa de ser um espaço relevante em sua busca de *status* de potência global, especialmente em virtude de sua motivação de diversificar os fornecedores de matérias-primas. Trata-se essencialmente de uma diplomacia centrada no econômico, mas sem perder de vista o fator geopolítico. Nesse sentido, os discursos opostos, tanto os que propagam a ameaça econômica chinesa quanto os que se concentram na esfera estritamente política, são incapazes de abarcar as motivações da nova potência em expansão e suas implicações para a região (CORNEJO; GARCÍA, 2010).

Outra característica das relações entre China e América Latina é o foco na esfera bilateral, ainda que temas multilaterais também figurem nas relações com a região – já que a China busca os votos nas várias comissões das Nações Unidas –, assim como se verifica sua presença em organismos regionais. Nesse sentido, é importante enfatizar que a China possui *status* de observador na Cepal, no Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), na Aladi e na Organização dos Estados Americanos (OEA), além de participar da Comissão de Diálogo Mercosul-China desde 1997 e de estabelecer um mecanismo de consulta e cooperação com a Comunidade Andina desde 2002 (XU, 2003).

Contudo, na prática, essa postura tridimensional fica mais no plano do discurso, diferentemente do que se verifica quando comparada com o quadro das relações entre China e África. Aqui, a China procura estreitar os laços geopolíticos com os países deste continente para além da esfera estritamente econômica e bilateral. Em 2006, o governo chinês recebeu em Beijing líderes de 48 países africanos como parte do primeiro encontro do Fórum on China-Africa Cooperation (FOCAC). Além da expansão do comércio e dos investimentos chineses na África, este continente responde por 44% dos recursos de assistência ao desenvolvimento do país asiático (ALDEN, 2007).

Ou seja, a busca por mercados, recursos naturais e parceiros diplomáticos parece mais “equilibrada” na diplomacia chinesa com relação à África, ao menos quando comparada à América Latina. Isto se explica, em alguma medida, pela visão chinesa de que a América Latina se constitui como área de influencia americana – o que exige mais cautela em sua ação em termos de política externa –, mas também porque a presença do Estado, do capital nacional local e do próprio capital transnacional, se mostra mais consolidada nesta região.

Segundo Alden (2007), o discurso sobre a presença chinesa na África costuma qualificar o país alternativamente como: potência desenvolvimentista, ao buscar uma aliança duradoura de longo prazo; potência competidora, orientada aos interesses de curto prazo, sem preocupação com o desenvolvimento, o meio ambiente e os direitos humanos e trabalhistas; ou ainda como colonizadora, posto

que lhe interessa deslocar as demais potências ocidentais fazendo uso do discurso da cooperação sem imposições.

O quadro tecido por Alden (2007) mostra a complexidade da atuação chinesa no continente africano, integrando interesses econômicos e geopolíticos e atuando de forma complementar nas esferas bilateral, regional e multilateral. Pode-se afirmar que o discurso de nova potência colonizadora, utilizado por grande parte da imprensa e da comunidade acadêmica ocidental no que diz respeito à presença da China na África, apenas se sustenta se for compensado pelo seu papel desenvolvimentista, sem descartar os impactos negativos trazidos pelo aumento da competição e da dependência econômica.

O contraponto com a África permitiria afirmar que a ação chinesa na América Latina é menos colonizadora e menos desenvolvimentista, mesmo nas nações com complementaridade evidente com a economia chinesa, e que o efeito da China como nação competidora se mostra mais evidente.

Por outro lado, não se pode deixar de reconhecer que as repercussões da expansão chinesa por estas regiões do sul do mundo, geralmente filtradas e traduzidas pela imprensa global, são levadas em consideração pela diplomacia chinesa.

Daí a cunhagem da tese sobre a “ascensão pacífica chinesa”, por volta de 2003 e 2004, até que esta fosse descartada pela diplomacia do país, já que as potências ocidentais preferiram guardar a “potência” e esquecer a “pacífica” (LEONARD, 2008). Hoje, o que prevalece, ao menos para os liberais internacionalistas – que disputam, segundo o autor, a “alma” da política externa do país, com os “neocomunistas” e os “pragmáticos” –, é a noção de que o desenvolvimento pacífico chinês exige a compensação do excesso de *hard-power* (poder militar e econômico) por uma boa dose de *soft-power* – influência cultural e capacidade de negociar com outros países com base na cooperação.

No entender de Huang e Hu (2008), significa que a projeção de alguns interesses privados chineses no contexto internacional contribui para uma presença desequilibrada e em contradição com a defesa de um “mundo harmônico e multipolar”, que deveria suceder-se ao “mundo polarizado e unipolar”, comandado pelos Estados Unidos nos anos 1990. Ainda que esta visão não seja hegemônica na China, a disposição para considerar a visão dos parceiros – desde que não desvie a negociação dos interesses primordiais, do ponto de vista dos chineses – daria guarida a uma postura mais realista e negociadora por partes das várias diplomacias dos países latino-americanos.

Da perspectiva dos Estados Unidos, as relações entre China e América Latina têm sido encaradas com preocupação, apesar da cautela demonstrada pela diplomacia chinesa nas suas incursões pela região (JIANG, 2007).

Como visto, o avanço chinês na região explica-se, especialmente, pelo impacto desproporcional da ascensão chinesa sobre as economias nacionais; mas tal impacto, exclusivamente econômico, pôde se transformar em agenda política, em virtude do isolamento estadunidense. O foco da política externa no terrorismo e a perspectiva unilateral empreendida durante os anos Bush coincidiram, ademais, com a frustração em grande parte da América Latina com os resultados das políticas orientadas pelo Consenso de Washington (WATSON, 2007).

A China, por sua vez, responde que sua presença na região não tem como foco os Estados Unidos, apesar de ressaltar, de maneira algo provocadora, a superação da doutrina Monroe no quadro de uma ordem crescentemente multipolar (XIANG, 2007).

Há, pois, ao menos em tese, a possibilidade de que a ascensão chinesa abra espaço para uma política externa menos dependente por parte dos países latino-americanos. Segundo Tokatlian (2007), poder-se-ia gestar uma relação triangular América Latina/China/Estados Unidos potencialmente proveitosa para as três partes.

Isso seria possível porque as relações entre os Estados Unidos e a China são muito mais estratégicas entre si que entre cada um destes países e a América Latina, ao passo que a influência na nação norte-americana é substancialmente maior do que a chinesa nesta região, impedindo uma disputa de posições. A crescente importância chinesa poderia inclusive impulsionar algumas destas economias. Obviamente que existe espaço para fricções no tema energia e na relação com Cuba e Venezuela, mas não a ponto de substituir os conflitos existentes entre China e Estados Unidos em outras regiões.

Essa oportunidade dependeria, contudo, de maior consciência dos países latino-americanos com relação ao potencial aberto pela China, mas também dos riscos impostos para suas economias, os quais se diferenciam sobremaneira, como se procurou apontar no presente texto. Significaria, enfim, que a América Latina, e cada um de seus países, não aceitassem se incorporar de maneira apenas passiva à ascensão global chinesa (CORNEJO; GARCÍA, 2010), que como sugerido possui sinais ambíguos quando comparadas cruzadas as dimensões econômica e geopolítica.

Em termos sintéticos, a China impõe a rediscussão da agenda do desenvolvimento, que por sua vez exige uma avaliação das perspectivas da integração regional. Como destaca Cesarín (2006), a diplomacia chinesa tem se aproveitado da erosão do princípio da ação coletiva na região, em um contexto em que a retórica integracionista avança mais rápido do que a preocupação por se cunhar um horizonte estratégico comum.

Evidência disso pode ser obtida durante a visita de Hu Jintao ao Brasil e à Argentina, em 2004, quando estes países se comportaram mais como rivais do que parceiros, mesmo compondo uma união aduaneira comum. Outro exemplo é a disputa entre Chile e Peru na corrida para ver quem se coloca como a ponte da região com a Ásia do Pacífico. Paralelamente, todos os países da região têm demonstrado expectativas, em grande medida, ilusórias acerca da ascensão chinesa (REDLAT, 2010).

No presente contexto, os projetos de integração regional passam a assumir um papel ainda mais estratégico do que no passado recente. Trata-se de articular iniciativas políticas e econômicas concretas, por meio de vários caminhos institucionais e ritmos de adesão, entre os países da região, que permitam dar novo sentido às estratégias nacionais de desenvolvimento e atenuar os impactos porventura negativos da nova divisão internacional do trabalho; ou seja, de uma globalização que fala um inglês cada vez mais carregado de sotaque chinês.

REFERÊNCIAS

- ALDEN, C. **China in Africa**. Londres: Zed Books, 2007.
- AMSDEN, A. **A Ascensão do “Resto”**. São Paulo: Editora UNESP, 2009.
- ANGUIANO, E. China como potencia mundial: presente y futuro. *In*: ROMER C. (Org.). **China: radiografía de una potencia en ascenso**. México: El Colégio de México, 2008.
- BIELSCHOWSKY, R. **Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo**. 2. ed. Rio de Janeiro: Contraponto, 1995.
- BIELSCHOWSKY, R.; STUMPO, G. Empresas transnacionales y cambios estructurales en la industria de Argentina, Brasil, Chile y México. **Revista de la Cepal**, Santiago, n. 55, abr. 1995.
- CASTRO, A. B. From semi-stagnation to growth in a sino-centric market. **Brazilian Journal of Political Economy**, v. 28, n. 1, 109, Jan./Mar. 2008.
- CESARÍN, S. **Taller internacional de debate China y América Latina, ejes para el debate**. Buenos Aires: FES/Nueva Sociedad, Sept. 2006.
- CHANG, H. **Chutando a escada: a estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica**. São Paulo: Editora UNESP, 2004.
- CIMOLI, M.; KATZ, J. **Structural reforms, technological gaps and economic development: a Latin American perspective**. Santiago: Cepal, 2002 (Serie Desarrollo Productivo).

COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE (CEPAL). **Panorama de la Inserción Internacional de América Latina y el Caribe 2005-2006**. Santiago: Cepal, 2006.

_____. **La inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe 2008**. Santiago: Cepal, 2008.

CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE COMÉRCIO E DESENVOLVIMENTO (UNCTAD). **Capital accumulation, growth and structural change**. Trade and Development Report 2003. Genebra: UNCTAD, 2003.

_____. **The Shift towards services**. World Investment Report 2004. Genebra: UNCTAD, 2004.

_____. **Transnational corporations, extractive industries and development**. World Investment Report 2007. Genebra: UNCTAD, 2007.

CORNEJO, R.; GARCÍA, A. N. China y América Latina: recursos, mercados y poder global. **Nueva Sociedad**, Buenos Aires, n. 228, jul./agosto 2010.

DEVLIN, R. What does China mean for Latin America? *In*: ARNISON, C.; MOHR, M.; ROETT, R. (Org.). **Enter the dragon?: China's presence in Latin America**, Washington: Woodrow Wilson International Center, 2007.

FAJNZYLBER, F. **Industrialización en América Latina**: de la “Caja Negra al Casillero Vacío”. Cincuenta años de pensamiento en la Cepal. Santiago: Cepal, 1998. Textos Seleccionados, v. 2.

FURTADO, C. **A economia latino-americana**. 3. ed. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1986.

_____. **Introdução ao desenvolvimento**: enfoque histórico-estrutural. 3. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000.

GHOSE, A. **Jobs and incomes in a globalizing world**. Genebra: OIT, 2003.

GONZÁLEZ, F. Latin America in the economic equation – winners and losers: what can losers do? *In*: ROETT, R.; PAZ, G. (Org.). **China's expansion into the western hemisphere**. Washington: Brookings Institution Press, 2008.

HARVEY, D. **A produção capitalista do espaço**. 2. ed. São Paulo: Annablume, 2005.

HUANG, R.; HU, J. **The path for China's Peaceful development and the construction of soft-power**. Shanghai: Politics, International Studies and Law, 2008. v. 1 (SASS Papers, n. 10).

JENKINS, R.; DUSSEL PETERS, E.; MOREIRA, M. M. The impact of China on Latin America and the Caribbean. **World Development**, v. 36, n. 2, 2008.

JIANG, S. Three factors in recent development of Sino-Latin-American relations. *In*: ARNISON, C.; MOHR, M.; ROETT, R. **Enter the dragon?** China's presence in Latin America. Washington: Woodrow Wilson International Center, 2007.

LALL, S. **New technologies, competitiveness and poverty reduction**. Manila: Asia and Pacific Forum on Poverty, Feb. 5-9, 2001.

LAMPTON, D. **The three faces of Chinese power**: might, money and minds. Berkeley: University of California Press, 2008.

LARDY, N. China's domestic economy: continued growth or collapse? *In*: BERGSTEN, F. *et al.* (Org.). **China**: the balance sheet. New York: Public Affairs, 2006.

LÊNIN, V. **Imperialismo**: fase superior do capitalismo. São Paulo: Global Editora, 1979.

LEONARD, M. **What does China think?** London: Fourth State, 2008.

LEÓN-MANRÍQUEZ, J. L. China-América Latina: una relación económica diferenciada. **Nueva Sociedad**, Buenos Aires, n. 203, mayo/jun. 2006.

LO, D. **Making sense of China's economic transformation**. Londres: School of Oriental and African Studies; University of London, 2006.

_____. China's quest for alternative to neo-liberalism: market reform, economic growth and labor. **The Kyoto Economic Review**, v. 76, n. 2, Dec. 2007.

LÓPEZ, G. C.; GARCÍA, J. G. La inversión extranjera directa: China como competidor y socio estratégico. **Nueva Sociedad**, Buenos Aires, n. 203, mayo/jun. 2006.

MEDEIROS, C. A. A China como um duplo pólo na economia mundial e a recentralização da economia asiática. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 26, n. 3, p. 577-594, jul./set. 2006.

MOREIRA, M. M. **Fear of China**: is there a future for manufacturing in Latin America. Buenos Aires: BID-INTAL, Apr. 2006 (Occasional Paper, n. 36).

PREBISCH, R. El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas. *In*: CINCUENTA AÑOS DE PENSAMIENTO EN LA CEPAL Santiago: Cepal, 1998. Textos Seleccionados, v. 1.

REDE LATINO-AMERICANA DE PESQUISA EM EMPRESAS MULTINACIONAIS (REDLAT). **As relações econômicas e geopolíticas entre a China e a América Latina**: aliança estratégica ou interdependência assimétrica. São Paulo: RedLat, 2010.

SANTISO, J.; BLÁSQUEZ-LIDOY, J.; RODRÍGUEZ, J. **Angel or devil?**: China's trade impact on Latin American emerging markets, Paris: OCDE, 2006.

TOKATLIAN, J. G. América Latina, China e Estados Unidos: um triângulo promissor. **Política Externa**, São Paulo, v. 16, n. 1, jun./ago. 2007.

XIANG, L. A geopolitical perspective on Sino-Latin American relations. *In*: ARNISON, C.; MOHR, M. M.; ROETT, R. **Enter the dragon?: China's presence in Latin America**. Washington: Woodrow Wilson International Center, 2007.

XU, S. La larga marcha Sur-Sur: China vis a vis América Latina. **Foreign Affairs en español**, v. 3, n. 3, Jul./Sept. 2003.

WATSON, C. U.S. Responses to China's growing interests in Latin America: dawning recognition of a changing hemisphere. *In*: ARNISON, C.; MOHR, M. M.; ROETT, R. **Enter the dragon? China's presence in Latin America**. Washington: Woodrow Wilson International Center, 2007.

WONG, J. China's economy in 2006/2007: managing high growth to faster structural adjustment. **China & World Economy**, v. 15, n. 2, Mar./Abr. 2007.

YIN, X. New ways to the trade development between China and Latin America. *In*: INTERNATIONAL FORUM OPPORTUNITIES IN THE ECONOMIC AND TRADE PARTNERSHIP BETWEEN CHINA AND MEXICO IN A LATIN AMERICAN CONTEXT, Mar. 2006, México.

CHINA E BRASIL: OPORTUNIDADES E DESAFIOS*

Luciana Acioly**

Eduardo Costa Pinto***

Marcos Antonio Macedo Cintra****

1 INTRODUÇÃO

O presente capítulo tem como objetivo apresentar os desafios que o Brasil terá de enfrentar com a ampliação de suas relações comerciais, financeiras – notadamente o investimento direto estrangeiro (IDE) – e produtivas com a China, em um contexto marcado pela forte ascensão deste país ao longo dos anos 2000 e pela tentativa de mudança em curso do padrão de crescimento chinês após a crise de 2008 – evidenciado no XII Plano Quinquenal (2011-2015).

Para tanto, este capítulo descreve, na seção 2, a ascensão econômica da China e a tentativa de mudança de seu padrão de crescimento implementado pelo governo no pós-crise internacional de 2008. Na seção 3, são apresentados alguns elementos da evolução do comércio entre Brasil e China e os principais instrumentos tarifários e não tarifários utilizados. Na seção 4, são analisadas as principais características do IDE chinês no Brasil, a presença brasileira na China e alguns elementos do quadro regulatório deste país, buscando traçar considerações sobre a estratégia chinesa. Por fim, na seção 5, apresentam-se, em linhas gerais, possíveis oportunidades, ameaças e desafios para o Brasil.

2 ASCENSÃO ECONÔMICA DA CHINA E SEUS IMPACTOS MUNDIAIS NO PÓS-CRISE

O início do século XXI foi caracterizado por aceleradas transformações no sistema econômico e político internacional, gerando modificações significativas na divisão internacional do trabalho e nas posições relativas de determinados Estados nacionais na hierarquia do sistema mundial. Essa nova conjuntura do sistema não

* Este texto é uma versão modificada do relatório produzido por ocasião da visita da presidenta Dilma Rousseff à China, em 12 de abril de 2011. Agradecimentos especiais aos pesquisadores Renato Baumann, Rodrigo F. Moraes e André Calixtre, da Diretoria de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais (Dinte) do Ipea, e aos bolsistas Débora Albuquerque e Wesley de Jesus Silva também da Dinte.

** Técnica de Planejamento e Pesquisa e assessora-chefe da Assessoria Técnica da Presidência do Ipea (Astec).

*** Técnico de Planejamento e Pesquisa da Dinte/Ipea.

**** Técnico de Planejamento e Pesquisa e diretor da Dinte/Ipea.

foi apenas uma decorrência da ação unilateral do Estado americano; pelo contrário, o que se verificou, ao longo da década de 2000, foi o retorno e a emergência de atores representativos nos espaços de disputa global, tais como a Rússia, a Índia e, notadamente, a China. O aumento de poder deste último país está vinculado ao seu forte dinamismo econômico, que se articulou com o crescimento da Ásia, da África, da América Latina e da Europa.

Apesar do aumento do poder relativo de alguns Estados nacionais, sobretudo a China, os Estados Unidos da América mantêm elevada concentração do poder econômico e político. O sistema internacional permanece ainda centralizado nos Estados Unidos, mas parece que seu poder relativo tem diminuído, em virtude do crescimento do *status* político e econômico chinês.

Nas últimas três décadas, a China apresentou elevada taxa de crescimento médio do produto interno bruto (PIB) (10% entre 1980 e 2010) e crescimento significativo do PIB *per capita* – em preço corrente – que saltou de US\$ 205,1 em 1980 para US\$ 4.282,9 em 2010. Esse dinamismo alimenta a ascensão chinesa para, cada vez mais, ocupar posições centrais na economia mundial.

A participação da China no PIB global – em dólares correntes – entre 1980 e 1990 permaneceu praticamente estagnada e em um patamar baixo (de 1,9% para 1,8%). A partir da década de 1990, verificou-se aumento nessa participação de 273% (de 1,8% em 1990 para 3,7% em 2000) que se acelerou ainda mais durante a década de 2000. Entre 2000 e 2005, período de expansão da economia mundial, a participação elevou-se de 3,7% para 5% (crescimento de 369%), tendência ampliada entre 2005 e 2010, em virtude da crise internacional – que teve menor impacto negativo na China em relação aos demais países, já que a participação cresceu de 5% para 9,3%. Inclusive a participação da economia chinesa ultrapassou a do Japão (8,7%) em 2010, tornando-se a segunda economia do mundo (tabela 1).

TABELA 1
Participação no PIB global em dólar corrente – regiões e China
(Em %)

Região/país	1980	1990	2000	2005	2010 ¹
Países desenvolvidos	76,4	79,7	79,9	76,2	66,5
Países em desenvolvimento	23,6	20,3	20,1	23,8	33,5
Ásia	6,2	5,1	7,3	8,9	14,7
China	1,9	1,8	3,7	5,0	9,3
Países em desenvolvimento – exceto China	21,7	18,5	16,4	18,8	24,2

Fonte: Fundo Monetário Internacional (FMI, 2010).

Elaboração dos autores.

Nota: ¹ Estimativa.

Esse fenômeno foi decorrência da maior contribuição chinesa para o crescimento mundial entre 1981-1990 e 2001-2010. Nas décadas de 1980 e 1990, a China ainda contribuiu pouco para o crescimento, mas mostrou significativo salto entre as décadas de 1980 e 1990 (de 1,6% entre 1981 e 1990 para 8,4% entre 1991 e 2000). Elevação esta, provavelmente, fruto da configuração do *Grande Compromisso* em 1992, que acelerou a estratégia de crescimento econômico configurada em 1978. A década de 2000 assistiu a uma elevação ainda maior dessa contribuição para o crescimento da economia mundial (de 8,4% entre 1991 e 2000 para 15,2% entre 2001 e 2010) (tabela 2).

TABELA 2
Contribuição ao crescimento do PIB global em dólar corrente – regiões e China
 (Em %)

Região/país	1981-1990	1991-2000	2001-2010	2008	2009	2010 ¹
Países desenvolvidos	82,8	80,3	52,0	41,0	-69,0	31,9
Países em desenvolvimento	17,2	19,7	48,0	59,0	-31,0	68,1
Ásia	4,0	12,1	22,8	24,7	13,2	30,6
China	1,6	8,1	15,2	18,4	13,9	18,5

Fonte: FMI (2010).

Elaboração dos autores.

Nota: ¹ Estimativa.

A dinâmica do produto chinês, na década de 2000, veio acompanhada do aumento de sua importância para a evolução do comércio mundial que apresentou crescimento elevado entre 2000 e 2009 (de 9,4% e de 9,3% para as exportações e as importações, respectivamente, em médias anuais – tabela 3) e superior ao produto mundial no mesmo período (3,6% em médias anuais).

O período compreendido entre 2000 e 2009 foi marcado por mudanças significativas no processo de integração comercial tanto no que diz respeito a seu volume quanto à localização de seus fluxos, em virtude do explosivo aumento das exportações (de US\$ 249 bilhões em 2000 para US\$ 1,202 trilhão em 2009 – elevação de 38,2% em médias anuais) e das importações (de US\$ 225 bilhões em 2000 para US\$ 1,004 trilhão em 2009 – expansão de 34,6% em médias anuais) chinesas (tabela 3). Crescimentos estes superiores à elevação das taxas de exportações e importações mundiais, gerando assim mudança significativa na participação da China no comércio mundial.

TABELA 3
Evolução de exportações, importações e corrente de comércio da China – valor e participação mundial
 (Em US\$ correntes)

	Exportações		Importações		Corrente de comércio	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%
1980 – 1989	31	1,4	35	1,6	66	1,5
1990 – 1999	129	2,9	114	2,6	243	2,6
2000	249	3,9	225	3,4	474	3,7
2001	266	4,3	244	3,8	510	4,1
2002	326	5,1	295	4,5	621	4,8
2003	438	5,9	413	5,3	851	5,6
2004	593	6,5	561	5,9	1.155	6,2
2005	762	7,3	660	6,1	1.422	6,7
2006	969	8,0	792	6,4	1.761	7,2
2007	1.218	8,8	956	6,7	2.174	7,7
2008	1.429	8,9	1.132	6,9	2.560	7,9
2009	1.202	9,7	1.004	7,9	2.206	8,8
2010 ¹	990	10,4	886	9,0	1.876	9,7

Fonte: Direção de Estatísticas Comerciais/FMI.
 Elaboração dos autores.

Nota: ¹ Acumulado dos três primeiros semestres do ano

Nesse sentido, a China passou à condição de maior exportador e de segundo maior importador mundial. Os dados na tabela 3 evidenciam a extraordinária mudança de posição chinesa em tão pouco tempo. Em 2000, 3,9% e 3,4% das exportações e das importações de bens, respectivamente, originavam-se da China, ao passo que em 2008 essa participação saltou para 8,9% e 6,9%. Cabe observar que, após a crise internacional de 2008, essa tendência se acelerou, pois a participação chinesa nas exportações e nas importações mundiais saltou de 9,7% em 2009 para 10,4% em 2010 e de 7,9% em 2009 para 9% em 2010, respectivamente.

Além da alteração na participação mundial, a elevação das importações e das exportações chinesas transformou a corrente de comércio mundial.¹ Entre 2000 e 2009, a corrente aumentou 4,6 vezes entre a China e o mundo e 1,9 vezes em termos globais (tabela 3). Essa evolução evidencia a responsabilidade da China pela mudança recente dos fluxos comerciais mundiais e mostra a importância do papel desempenhado pelo comércio internacional na estratégia de crescimento chinês. Existem vários elementos explicativos para esta expansão, entre os quais se

1. Não apenas em matéria de volume de comércio, mas também a China teve efeito significativo na intensidade tecnológica exportada, incluindo seus parceiros asiáticos. Ver Nonnemberg (2011).

destacam: *i*) a política cambial que busca manter o iuane desvalorizado em relação ao dólar; *ii*) salários baixos e ganhos de produtividades da economia; e *iii*) entrada da China à Organização Mundial do Comércio (OMC), em novembro de 2001.

Esses dados descrevem o impressionante desempenho econômico da China – denominado de “milagre econômico” –, bem como o aumento expressivo da importância da economia chinesa para a economia mundial na primeira década do século XXI, especialmente após a crise internacional. A ascensão da China com a manutenção do elevado poder relativo dos Estados Unidos tem gerado tensões geopolíticas,² sobretudo após a crise internacional de 2008.

Como a China conseguiu em apenas três décadas mudar de forma significativa sua importância no sistema mundial? O que explica o “milagre econômico chinês”? A resposta a esta questão só pode ser compreendida a partir dos condicionantes externos e internos. As condições iniciais para a arrancada chinesa surgem em 1978 por meio da configuração de novos, à época, condicionantes externos³ – parceria estratégica que possibilita a “inclusão” da China ao mercado de bens e ao mercado de capitais norte-americanos – e internos pautados pela nova estratégia de desenvolvimento, idealizada por Deng Xiaping e seus seguidores, formalizada no XI Comitê Central do Partido Comunista Chinês em 1978⁴ (FIORI, 2008; MEDEIROS, 2008).

O padrão de crescimento dos últimos 30 anos da China provocou elevada concentração de renda – regional, funcional e pessoal⁵ – que, para algumas correntes do Partido Comunista Chinês (PCC), estaria deteriorando a construção de

2. Inúmeros fatores contribuem para o aumento dessas tensões, cujas causas não serão desenvolvidas neste espaço. Como exemplo, podem-se levantar dois que são preocupantes. O primeiro faz referência ao conhecido e tênue equilíbrio de poderes na bacia do Pacífico, região tradicionalmente marcada por tentativas expansionistas por praticamente todos os principais Estados – na primeira semana de dezembro de 2010, a China estava simbolicamente cercada por tropas americanas, sul-coreanas e japonesas devido ao exercício militar conjunto no mar do Japão (DIEGUEZ, 2011). O segundo, menos conhecido, relaciona-se ao fato de a China possuir uma zona econômica exclusiva marítima muito pequena ante o tamanho de seu território, população e poder militar. Enquanto os Estados Unidos possuem uma ZEE de 11,4 milhões km², a França de 11 milhões km², a Rússia de 7,7 milhões km², o Japão de 4,5 milhões km², o Brasil de 3,6 milhões km² e a Índia de 2,3 milhões km², a ZEE da China é de apenas 880 mil km². Ao mesmo tempo, o país tem carência grande de depósitos de hidrocarbonetos em seu território, enquanto que, tanto no mar da China meridional como no mar da China oriental, há grandes depósitos de petróleo e gás natural. Em função disso, a China tem buscado expandir sua presença nestes dois mares, inclusive com reclames territoriais. Este movimento começou em meados dos anos 1970, quando ela conquistou ao Vietnã as ilhas Paracel. Na segunda metade dos anos 1980, ela fez novo avanço territorial, ocupando parte dos recifes Johnson após conflito militar também com o Vietnã. Trata-se de região bastante complexa em função de que os reclames territoriais são feitos por vários países; além da China e do Vietnã, eles envolvem Malásia, Filipinas, Tailândia, Taiwan e Brunei. Atualmente, a situação está congelada do ponto de vista militar, mas trata-se de necessidade vital para a China. Dessa forma, a maior presença neste espaço tem sido tendência nos últimos anos e, provavelmente, deve manter-se no futuro próximo (ZWEIG; JIANHAI, 2005; ENGLAND, 2010).

3. Os principais condicionantes externos do milagre econômico foram: *i*) a aproximação entre os Estados Unidos e a China iniciada em 1978; *ii*) a ofensiva comercial americana contra o Japão por meio do Acordo de Plaza em 1985; *iii*) a ascensão da China na OMC, em novembro de 2001; e *iv*) a configuração do eixo sino-americano na década de 2000. Para uma discrição mais detalhada desses fatores e como eles estão relacionados, ver capítulo 1 deste livro.

4. Para uma análise mais detida da estratégia de desenvolvimento da China, ver capítulo 1 deste livro.

5. Ver Nogueira (2011).

uma sociedade harmoniosa e comunista. Wen Jaibao, *premier* do Conselho de Estado, em relatório apresentado na Assembleia Popular Nacional (APN), em 5 de março de 2011, deixou claro que o padrão de crescimento chinês, a despeito do extraordinário avanço do país, precisa tornar-se mais equilibrado, coordenado e sustentável sobretudo no que diz respeito: à necessidade de recursos naturais crescente, em um contexto de restrição ambiental; ao desequilíbrio entre investimento e consumo; à disparidade de renda; ao desenvolvimento desigual entre áreas urbanas e rurais e entre regiões; à dificuldade do desenvolvimento da capacidade de inovação científica e tecnologia, entre outros problemas (JAIBAO, 2011).

Nesse sentido, as políticas fiscal e monetária chinesas configuradas após a crise e, sobretudo, o XII Plano Quinquenal (2011-2015), aprovado em 12 de março de 2011 pela APN, não deixam dúvidas sobre a tentativa de o governo chinês ajustar o padrão de crescimento por meio do reforço de ampliação do consumo das famílias, sobretudo as de baixa renda, e da desconcentração regional dos investimentos para sustentar o crescimento de longo prazo e, ao mesmo tempo, reduzir as desigualdades.

Para Jaibao, o XII Plano Quinquenal (2011-2015) é essencial para “a construção de uma sociedade próspera em todos os aspectos, para o aprofundamento das reformas e da abertura e para acelerar a transformação do modelo de desenvolvimento econômico.”⁶ Algumas das principais metas estabelecidas pelo plano evidenciam essas preocupações do governo chinês, entre as quais se destacam: crescimento médio de 7% do PIB, patamar menor do que o dos últimos planos; ampliação do consumo das famílias, especialmente as mais pobres; aumento em 4 pontos percentuais da participação do setor de serviços no PIB por meio do desenvolvimento em segmentos de alto valor agregado; manutenção da estabilidade de preço; crescimento da inovação, ampliando os gastos para 2,2% do PIB em pesquisa e desenvolvimento (P&D); expansão da eficiência energética e da utilização de mais energia limpa; produção de 540 milhões de toneladas de grãos anualmente; aumento e melhoria dos serviços públicos – tanto para os residentes urbanos e rurais; política salarial com o objetivo de realizar aumentos de 13% ao ano (a.a.) para o salário mínimo; regimes de pensões para cobrir todos os residentes rurais e 357 milhões de moradores urbanos; construção e renovação de 36 milhões de apartamentos e casas para famílias de baixa renda.

A mudança no padrão de crescimento não é tarefa simples e o governo chinês sabe dessa dificuldade, ainda que este disponha, em boa medida, de instrumentos governamentais e recursos para realizar essa transição. Há, no entanto, três variáveis que podem dificultar esse processo e que não estão sob controle do

6. “(...) building a moderately prosperous society in all respects and for deepening reform and opening up and speeding up the transformation of the pattern of economic development.” (JAIBAO, 2011, p. 1).

Estado chinês: alimentos, matérias-primas e recursos energéticos. Essa mudança do padrão de crescimento que virá acompanhada de uma desaceleração do crescimento (entre 2% e 3%), por um lado, tende a gerar desaceleração do ritmo de crescimento da demanda de matérias-primas e energia, mas mesmo assim a quantidade de recursos demandados será elevada. Por outro lado, a tentativa de mudança na composição do crescimento – redução da participação do investimento no PIB com elevação do consumo das famílias e ampliação dos serviços públicos e da seguridade social – tende a gerar aumento no consumo de alimentos e de bens de consumo. Isso porque o possível aumento da renda dos mais pobres – que possuem maior propensão a consumir – poderá gerar o aumento da demanda dos produtos direcionados a esse segmento, mesmo com a desaceleração do crescimento do PIB.

Esses elementos macroeconômicos da economia chinesa no pós-crise internacional, associados à consolidação do eixo sino-americano de acumulação mundial na década de 2000, notadamente após a crise internacional, vêm gerando efeitos relevantes no âmbito comercial, financeiro e produtivo da economia mundial e brasileira. De forma estilizada, Pinto (2010a, 2010b) e Holland e Barbi (2010) apresentam algumas possíveis mudanças em curso:

- No âmbito comercial, reforçaram-se as relações entre os BRICs (Brasil, Rússia, Índia e China), em grande medida, devido à necessidade chinesa cada vez maior de alimentos, petróleo, minério e outras matérias-primas, ao passo que Brasil, Índia e Rússia são grandes produtores desses produtos. Os primeiros dados do pós-crise sinalizam que vem ocorrendo uma aceleração dessa dinâmica.
- O efeito China pode estar invertendo, no mínimo no médio prazo, os termos de troca em favor dos países periféricos produtores de matérias-primas. Por um lado, a necessidade chinesa de grande quantidade de matérias-primas e alimentos reitera a posição altista dos preços das *commodities*. Por outro lado, a produção de manufaturas chinesas, intensiva em trabalho e também em tecnologia, para o mercado interno e para exportação reforça a posição baixista dos preços desses produtos, devido ao efeito escala da produção chinesa. Isso poderá gerar mudanças nas estruturas das exportações e das importações de diversos países.
- A crise de 2008 acirrou os conflitos comerciais entre os Estados Unidos, a União Europeia e a China, que passam pelas questões tarifárias e não tarifárias e cambiais – guerra cambial entre Estados Unidos e China. A forte injeção de liquidez pelo governo americano, durante e após o auge da crise, não se reverte em significativos aumentos no produto, nos investimentos e nos empregos, gerando assim “excesso de liquidez”.

Dado que os Estados Unidos são o emissor da moeda mundial, este excesso gera dois movimentos: *i*) a desvalorização do dólar em relação às outras moedas – exceção ao caso chinês que adota estratégia reativa de atrelamento de sua moeda ao dólar); e *ii*) a abundância de dólares no mercado mundial. Isso significa aumento de liquidez que se destina à busca de aplicações rentáveis – mercados futuros de *commodities* e aplicações em mercados de títulos e ações –, especialmente nos países emergentes, pressionando ainda mais a valorizações das moedas locais e dificultando a competitividade de suas exportações.

- No âmbito produtivo, a mudança do modelo chinês pode significar transformações estruturais na divisão internacional do trabalho e das próprias plantas de produção, em virtude da tendência de elevação dos preços das *commodities*, bem como da pressão competitiva chinesa sobre os parques industriais mais complexos, inclusive o brasileiro.
- No âmbito do fluxo de capitais, essa nova dinâmica pode significar uma realocação dos IDEs, ao redor do planeta, ao se destinarem a setores voltados aos suprimentos de alimentos e matérias-primas destinadas ao mercado chinês. Não são poucos os sinais desse processo; basta observar, por exemplo, a expansão chinesa na África e na América Latina e mais recentemente as investidas do capital chinês no Brasil.
- Além da busca por energia e alimentos, o IDE chinês no mundo também tem se voltado para setores que a indústria chinesa tem se desenvolvido recentemente (automobilística, informática, eletroeletrônica) e provavelmente tem como objetivo fortalecer as empresas domésticas (Lenovo – computadores; Huawei – equipamentos de telecomunicações; Haier – eletrodomésticos e eletroeletrônicos; Chery Automobile – automóveis; entre outras).

Esse novo contexto mundial, caracterizado pela ascensão chinesa, traz consigo oportunidades e desafios para a economia brasileira, sobretudo no que diz respeito à sua relação direta (comercial e investimentos externos) com a China. No âmbito comercial, verifica-se uma mudança de patamar que será detalhada a seguir.

3 RELAÇÕES COMERCIAIS ENTRE BRASIL E CHINA: DESEMPENHO E INSTRUMENTOS DE POLÍTICA

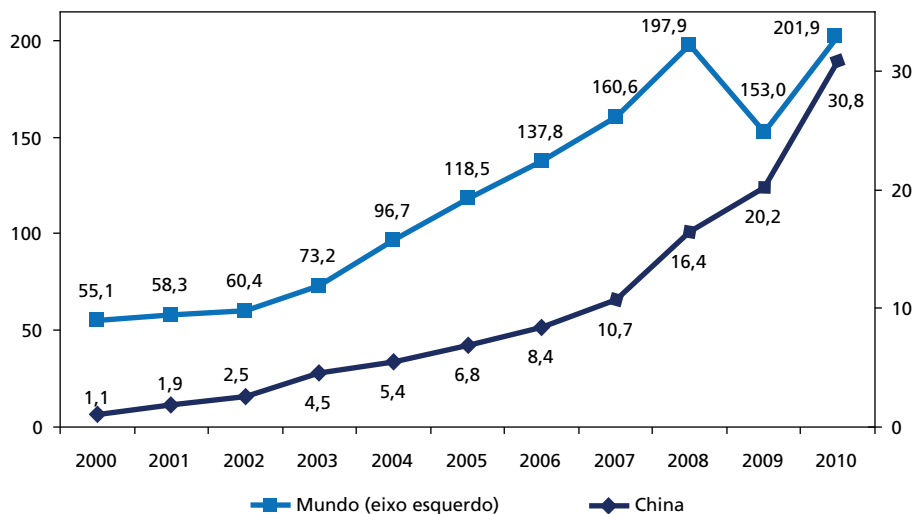
A evolução das relações comerciais entre Brasil e China, entre 2000 e 2010, tem apresentado crescimento superior à elevação do comércio entre o Brasil e o mundo, gerando o aumento da participação das exportações e das importações brasileiras para a China. Entre 2000 e 2010, as exportações do Brasil para a China elevaram-se de US\$ 1,1 bilhão (2% do total das exportações do Brasil) para US\$ 30,8 bilhões (15% do total), ao passo que as importações brasileiras da China cresceram de US\$ 1,2 bilhão (2% do total) para US\$ 25,6 bilhões (14% do total) (gráficos 1 e 2). Ao longo desses períodos, o saldo foi positivo para o Brasil em seis anos.

As exportações brasileiras para o mundo somaram mais de US\$ 55 bilhões em 2000 e chegaram a US\$ 197,9 bilhões em 2008, caindo no ano seguinte para US\$ 153 bilhões (25% menos que o valor do ano anterior) como resultado da crise econômica e financeira internacional, cujos impactos negativos se fizeram sentir sobre o volume de comércio mundial. Em 2010, as exportações brasileiras voltaram a crescer, superando as expectativas oficiais, com um volume de US\$ 201,9 bilhões, resultado em grande parte do aumento dos preços das *commodities*.

Do lado das importações, estas também foram crescentes no período 2000-2008, apresentando declínio em 2009, e voltando a crescer em 2010. Cabe observar que as importações brasileiras ante a crise internacional foram mais sensíveis do que as exportações: houve redução no volume importado de quase US\$ 50 bilhões em 2009, o que significou queda em torno de 35% em relação ao ano anterior. De modo geral, a corrente de comércio brasileiro (a soma das exportações e das importações) triplicou em 2010 em relação a 2000, atingindo US\$ 382,5 bilhões. O país manteve saldos positivos em seu comércio exterior durante esses anos, ainda que a partir de 2006 os superávits tenham sido cada vez menores, chegando a registrar em 2010 apenas US\$ 20 bilhões, frente ao maior saldo de US\$ 46,5 bilhões registrado em 2006.

GRÁFICO 1

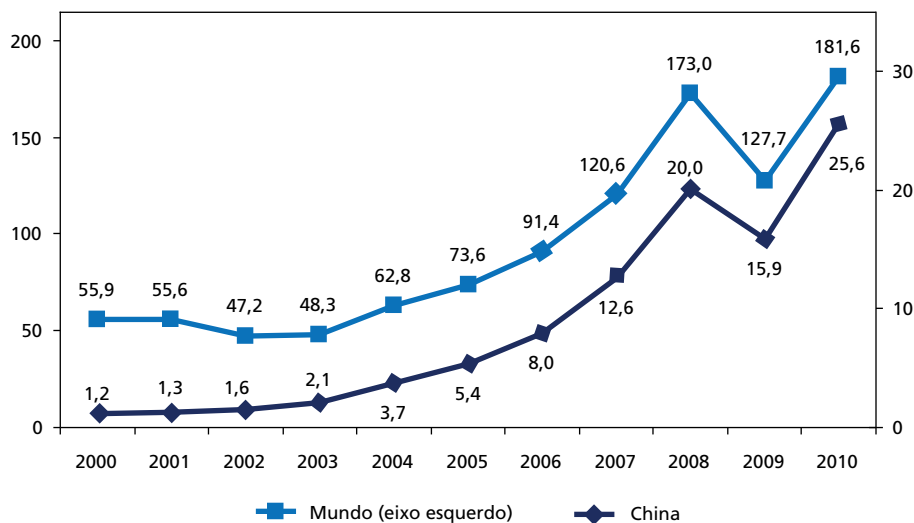
Exportações brasileiras para o mundo e para a China (Em US\$ bilhões)



Fonte: Comtrade/Organização das Nações Unidas (ONU).
Elaboração dos autores.

GRÁFICO 2

Importações brasileiras do mundo e da China (Em US\$ bilhões)

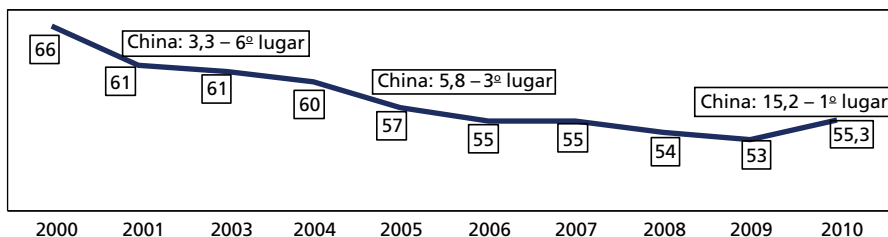


Fonte: Comtrade/ONU.
Elaboração dos autores.

No mesmo período em análise, as exportações brasileiras para a China saíram de pouco mais de US\$ 1 bilhão em 2000 para US\$ 30,7 bilhões em 2010, sendo que, diferentemente das exportações do Brasil para o resto do mundo, esse crescimento não foi afetado pela crise de 2008. Ou seja, além da rápida expansão das exportações brasileiras para a China, esse país contribuiu para minimizar as perdas comerciais derivadas da significativa queda dos fluxos de comércio em nível global. Em termos de participação, a ascensão da China como parceiro comercial tem surpreendido. Em 2000, os dez principais destinos das exportações brasileiras eram, em ordem decrescente: Estados Unidos, Argentina, Holanda, Alemanha, Japão, Itália, França, Bélgica, México e Reino Unido, os quais respondiam por 66% das exportações brasileiras totais (gráfico 3). Em 2010, esse quadro apresentou duas mudanças importantes: *i*) maior desconcentração geográfica, com os dez maiores destinos das exportações contabilizando 55,3%; e *ii*) confirmação da China como maior destino das exportações brasileiras – posição alcançada já em 2009, quando deslocou os Estados Unidos –, absorvendo 15,2% do total exportado pelo Brasil.

GRÁFICO 3

Participação dos dez principais países de destino das exportações brasileiras
(Em %)

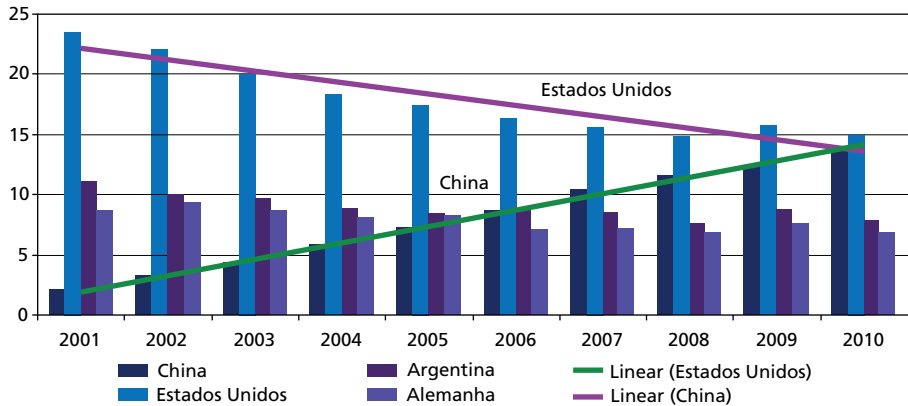


Fonte: Comtrade/ONU.
Elaboração dos autores.

Assim como nas exportações, a China tem avançando, desde 2001, como um dos principais países de origem das importações brasileiras. Os três maiores parceiros – Estados Unidos, Argentina e Alemanha – têm diminuído suas participações. No caso dos Estados Unidos, verifica-se tendência de queda mais pronunciada (gráfico 4). Embora em valores absolutos o Brasil venha aumentando suas importações desse país Estados Unidos, as compras de produtos chineses China têm crescido a um ritmo muito superior: em 2001, o Brasil importou dos Estados Unidos US\$ 13,1 bilhões, e da China apenas 10% desse valor. Em 2010, as importações do primeiro somaram US\$ 27,3 bilhões, e do segundo, mais de US\$ 25 bilhões. Espera-se que em 2011 a China assuma também a primeira posição nas importações brasileiras.

GRÁFICO 4

Evolução da participação dos principais países de origem das importações brasileiras (Em %)

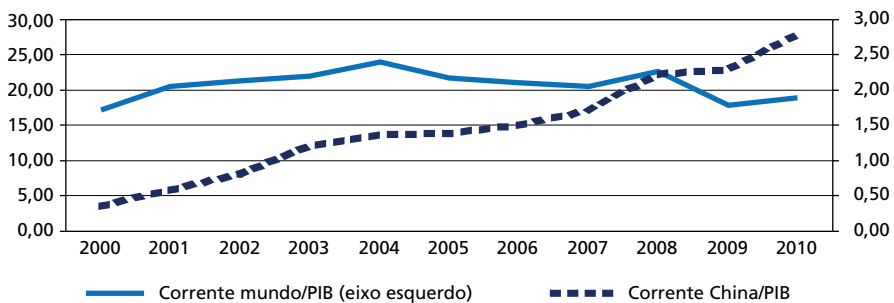


Fonte: Comtrade/ONU.
Elaboração dos autores.

A rápida ascensão da China como parceiro comercial do Brasil pode ser verificada pelo grau de integração da economia brasileira com esse país, *vis-à-vis* com o resto do mundo. Utilizando como indicador a corrente de comércio com cada uma dessas áreas sobre o PIB brasileiro, observa-se que a integração com a China, ainda que em patamares menores, tem sido crescente: saiu de 0,5% em 2000 para 2,5 % em 2009, enquanto com o mundo esse percentual decresceu depois de 2003, de 24% para 17% (gráfico 4).

GRÁFICO 5

Grau de abertura comercial – Brasil/mundo e Brasil/China (Em %)



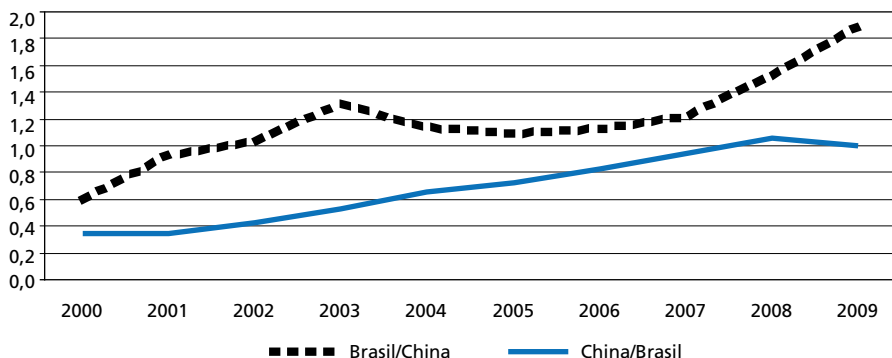
Fonte: Comtrade/ONU.
Elaboração dos autores.

Outro indicador da crescente importância da China para o desempenho comercial brasileiro é o índice de intensidade de comércio entre os dois países.

Esse índice permite verificar se as exportações totais do país s para d – como porcentagem das exportações totais de s – superam as exportações totais do mundo para d . Basicamente, é uma medida de *market share* de d na pauta comercial de s ponderada pelo “tamanho” da economia de d , medido pelo *market share* que esse representa na pauta mundial. Se o resultado for maior que 1, conclui-se que d tem mais importância nas exportações de s do que nas exportações mundiais.⁷

Partindo-se dessa definição, foram obtidos dois índices de intensidade de comércio: um do Brasil com a China – exportações – e outro da China com o Brasil – importações. O gráfico 6 mostra que ambos os índices cresceram entre 2000 e 2010. Nas exportações, passou de 0,6 para 1,88, superando a unidade já em 2002. Já nas importações, esse índice cresceu de 0,34 para 1,005, superando a unidade apenas em 2008, com leve queda em 2009.

GRÁFICO 6
Índice de intensidade de comércio Brasil versus China



Fonte: Comtrade/ONU.
Elaboração dos autores.

O resultado desse exercício pode ser colocado nos seguintes termos: o Brasil tem uma intensidade de comércio crescente com a China, desde 2002, como mostra o índice maior que 1, enquanto a intensidade de comércio da China com o Brasil é menor, embora crescente – maior que 1 apenas em 2008. Isso denota que a China é mais importante para as relações comerciais do Brasil do que o é para o resto do mundo, acentuando o caráter de relação comercial de crescente dependência do Brasil com esse país.

7. Formalmente, o índice é obtido da seguinte forma:

$$IT = \frac{\frac{X_{sd}}{X_s}}{\frac{X_{sd}}{X_w}}$$

Se $IT > 1$, então o *market share* que d representa nas exportações totais de s supera esse mesmo *market share* nas exportações mundiais. Em outras palavras, d tem mais importância nas exportações de s do que nas exportações mundiais. Se as exportações forem substituídas pelas importações, então, por definição, obtém-se uma medida de intensidade de comércio de d com s , e a interpretação do índice é similar.

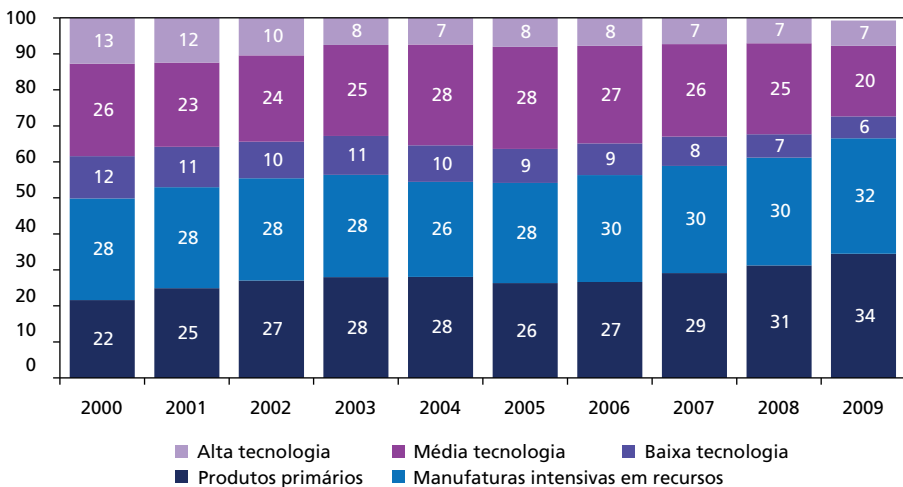
Em relação à estrutura da pauta comercial brasileira, tem-se observado nos últimos dez anos mudanças na composição tanto das exportações quanto das importações. Utilizando-se a classificação da Organização das Nações Unidas para produtos comercializados, por intensidade tecnológica – dados até 2009 –, verifica-se que, em 2000, cerca de 50% das exportações brasileiras eram de produtos primários e as manufaturas intensivas em recursos naturais. Os produtos de alta, média e baixa tecnologia representavam, respectivamente, 12%, 26% e 13% do total exportado. Em 2009, os produtos primários e as manufaturas intensivas em recursos naturais já respondiam por quase dois terços das exportações brasileiras, enquanto os produtos de alta, média e baixa tecnologia responderam conjuntamente por 32,7% (gráfico 7). Este quadro acentuou-se particularmente a partir de 2005, sendo os produtos de baixa e alta tecnologia os que mais perderam participação na pauta.

No caso das importações, entre 2000 e 2009, houve aumento na participação dos produtos importados de baixa tecnologia (de 5% para 10%) e de alta tecnologia (34% para 37%) e redução no caso das importações de produtos de alta tecnologia (de 24% para 20%), assim como de produtos primários e manufaturas intensivas em recursos naturais (de 37% para 33%).

GRÁFICO 7

Evolução da pauta exportadora brasileira com o mundo – participação dos produtos, por intensidade tecnológica

(Em %)



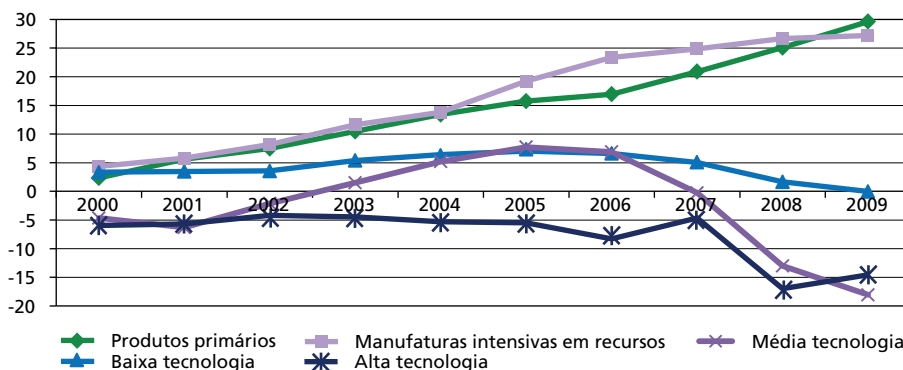
Fonte: Comtrade/ONU.
Elaboração dos autores.

Em termos absolutos, até a crise de 2008, todas essas categorias de produtos vinham crescendo, embora em ritmos diferentes, sendo que algumas delas apre-

sentaram déficits ao longo dos anos 2000. Observando-se a balança comercial brasileira no período 2000-2010, por intensidade tecnológica do produto, pode-se concluir que o Brasil é sistematicamente deficitário em produtos de alta tecnologia e parcialmente em produtos de média tecnologia (gráfico 8). Os superávits em produtos de baixa tecnologia vêm se reduzindo, com tendência de déficits nos próximos anos. Os saldos positivos apresentam-se do lado dos produtos primários e das manufaturas intensivas em recursos naturais.

GRÁFICO 8

Balança comercial brasileira com o mundo, por intensidade tecnológica do produto
(Em US\$ bilhões)



Fonte: Comtrade/ONU.
Elaboração dos autores.

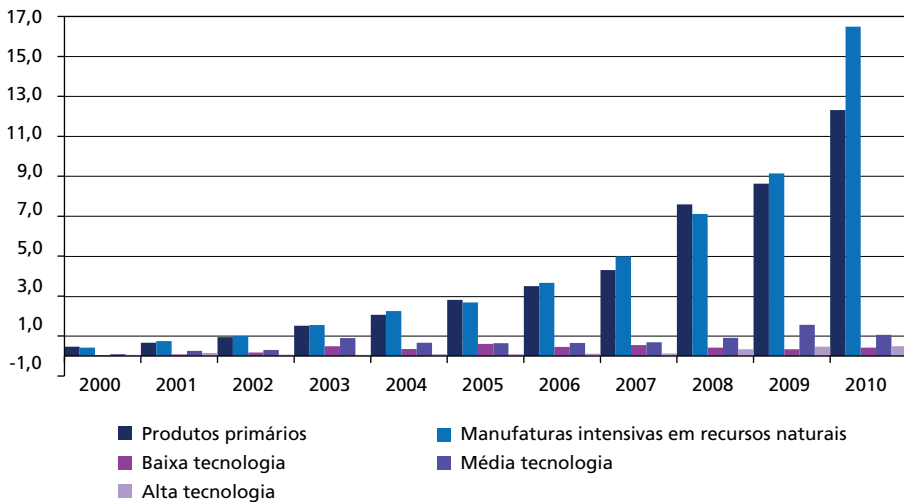
No que se refere à pauta comercial do Brasil com a China, pergunta-se: O acelerado crescimento das exportações para a China tem alavancado quais grupos de produtos? Qual o efeito dessas exportações sobre a inserção dos produtos brasileiros de maior intensidade tecnológica no mundo? Analisando os dados da pauta exportadora do Brasil com a China, Thorstensen (2011) afirma que a pauta vem se concentrando em produtos básicos. Entre 2000 e 2009, os produtos básicos passaram de 68% para 83% da pauta. Os produtos que apresentaram a maior participação das exportações, em 2010, foram minérios (40%), oleaginosas (23%) e combustíveis minerais (13%), que juntos responderam por 76% das exportações brasileiras.

Em termos absolutos, as exportações de manufaturados intensivos em recursos naturais em 2010 chegaram a somar US\$ 16,5 bilhões, ao passo que os produtos primários totalizaram US\$ 12 bilhões, sendo os segmentos que mais cresceram durante todo o período analisado. Os produtos de baixa tecnologia responderam por US\$ 400 milhões naquele ano e os de média e alta tecnologia por US\$ 500 milhões e US\$ 1 bilhão, respectivamente (gráfico 9). Pode-se afir-

mar que, ao longo dos últimos dez anos, para cada dólar que o Brasil adquire de suas exportações para a China, US\$ 0,87 vêm de produtos primários e de manufaturas intensivas em recursos naturais, US\$ 0,07 dos produtos de média intensidade tecnológica e apenas US\$ 0,02 das vendas de produtos de alta tecnologia. Fazendo-se o mesmo exercício para as exportações do Brasil para o resto do mundo, obtém-se que os produtos primários e as manufaturas intensivas em recursos naturais respondem por US\$ 0,58, os produtos de média intensidade tecnológica por US\$ 0,25, os de alta tecnologia e baixa tecnologia em torno de US\$ 0,08, para cada grupo. Infere-se então que é no segmento dos produtos de média intensidade tecnológica que o Brasil tem mais dificuldade em aumentar suas exportações para a China, uma vez que esses produtos têm maior presença em outros mercados mundiais.

GRÁFICO 9

Pauta exportadora do Brasil com China, por intensidade tecnológica do produto
(Em US\$ bilhões)



Fonte: Comtrade/ONU.
Elaboração dos autores.

A participação brasileira nas importações chinesas entre 2005 e 2009 cresceu de 1,5% para 2,8%. Os produtos brasileiros que possuem maior peso no total das importações chinesas são: fumo (46%), oleaginosas (35%), preparação de hortícolas e frutas (21%), minérios (19%) e pasta de madeira e celulose (12%) (THORSTENSEN, 2011).

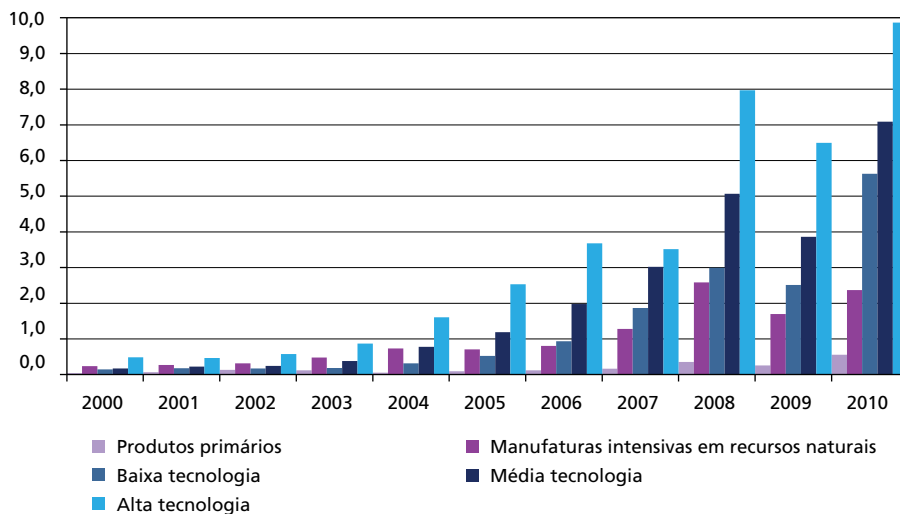
A pauta de importação do Brasil com a China por intensidade tecnológica mostra o seguinte comportamento: as importações de produtos de alta tecnologia aumentaram significativamente em termos de valores entre 2000 e 2010, saindo de

US\$ 487 milhões em 2000 para US\$ 8 bilhões em 2008 e quase US\$ 10 bilhões em 2010 (gráfico 10). Ao longo desses anos, a participação desses produtos no total importado da China nunca foi menos que 36%, chegando a atingir em 2005 participação de mais de 50%. Nos dois últimos anos, essa participação tem caído ligeiramente. Também o aumento das importações de produtos chineses de média intensidade tecnológica tem elevado a participação dessa categoria de produtos na pauta importadora, passando de 16% em 2000 para 44% em 2009. Justamente no segmento em que o Brasil tem mais dificuldade de acessar o mercado chinês por meio das exportações. A mesma tendência tem se manifestado no caso dos produtos de média intensidade tecnológica.

As participações dos principais produtos chineses importados pelo Brasil em 2009 foram: máquinas e aparelhos elétricos (33%), caldeiras e máquinas mecânicas (20%) e químicos orgânicos (7%).

GRÁFICO 10

Pauta importadora do Brasil com a China, por intensidade tecnológica do produto
(Em US\$ bilhões)

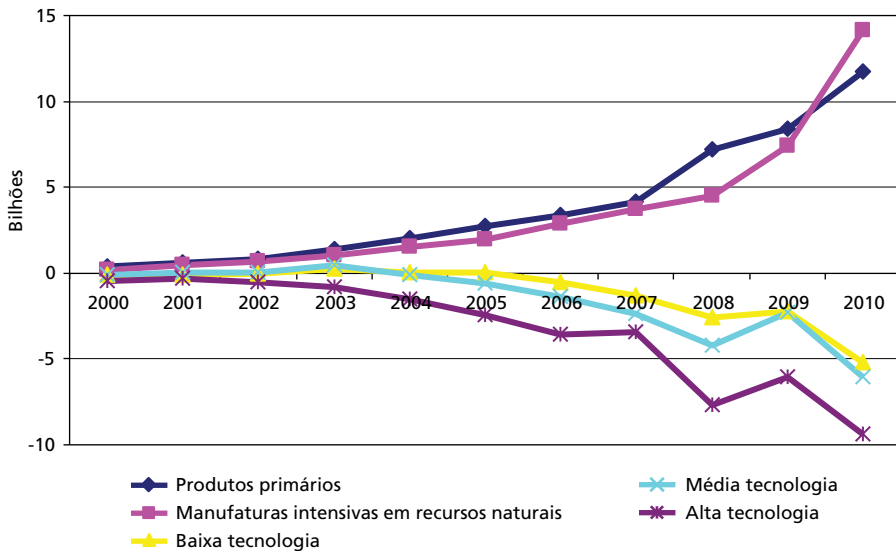


Fonte: Comtrade/ONU.
Elaboração dos autores.

Quanto à balança comercial do Brasil com a China, por intensidade tecnológica do produto, nota-se pelo gráfico 11 que os superávits são crescentes nos produtos primários e nas manufaturas intensivas em recursos naturais; no entanto, para as demais categorias (baixa, média e alta tecnologia) ocorre aprofundamento do déficit comercial, particularmente para no caso dos produtos de mais alta intensidade tecnológica.

GRÁFICO 11

Balança comercial do Brasil com a China, por intensidade tecnológica do produto
(Em bilhões)



Fonte: Comtrade/ONU.
Elaboração dos autores.

Analisando-se os 20 principais grupos de produtos exportados para a China, observa-se que, em 2000, os dez primeiros responderam por 82% da pauta, sendo que as exportações de sementes e frutos oleaginosos e de minério de ferro e seus concentrados lideraram a lista, concentrando 56% das exportações totais. Em quinto e sexto lugares, vieram aeronaves, partes e equipamentos relacionados, e petróleo bruto e óleos de minerais betuminosos, respondendo por cerca de 7%. A partir de 2006, pôde-se observar maior concentração da pauta exportadora, com os dez primeiros grupos de produtos respondendo por 87% das exportações e, em média, por 93% entre 2008 e 2010. Em 2010, minério de ferro e seus concentrados, sementes e oleaginosas, e petróleo já estavam respondendo por 82% das exportações totais.

Em termos de valor, o Brasil exportou para a China, entre 2000 e 2010, US\$ 848 milhões em peças e acessórios para veículos automotores e cerca de US\$ 1,3 bilhão em aeronaves, partes e equipamentos relacionados. No mesmo período, foram exportados US\$ 36,6 bilhões em minério de ferro e seus concentrados, US\$ 30,4 bilhões em sementes e frutos oleaginosos, e US\$ 9,6 bilhões em petróleo bruto e óleos de minerais betuminosos – cuja importância na pauta se acelerou a partir de 2004, até se ocupar o terceiro lugar desde 2005 – e US\$ 4,8 bilhões em pasta de papel e celulose.

Essa dinâmica do comercial entre Brasil e China pode ser analisada por meio de várias dimensões; destacar-se-ão aqui as políticas comerciais de cada um desses países, notadamente no que tange a seus instrumentos.

3.1 Instrumentos de comércio internacional da China e do Brasil⁸

A Política de Comércio Internacional tem como instrumento básico de proteção a utilização de tarifas e cotas tarifárias, conforme acordado na OMC. Tarifas estas que vêm sendo reduzidas a cada rodada de negociação. Esse tipo de proteção comercial tem sido substituído por barreiras não tarifárias – barreiras técnicas, sanitárias e fitossanitárias, financeiras, cambiais, trabalhistas, ambientais etc. –, que são instrumentos menos transparentes, já que não são respaldados pelos acordos multilaterais.

Dado o processo de acesso da China à OMC e a importância do comércio internacional para seu padrão de crescimento, o governo chinês optou por uma estratégia de rápida redução de tarifas. Em 2009, a tarifa consolidada média foi de 10% (15,7 % para bens agrícolas e 9,2 % para bens não agrícolas), ao passo que a tarifa aplicada média foi de 9,6% (5,6% para bens agrícolas e 8,7% para bens não agrícolas). Em 2008, a tarifa média ponderada pelo comércio foi de 4,3% (10,3% para bens agrícolas e 4% para bens não agrícolas) (tabela 4). Tarifas estas menores do que as observadas nos países em desenvolvimento e com 100% de suas linhas consolidadas (THORSTENSEN, 2011).

TABELA 4
Perfil tarifário das importações chinesas

Resumo	Ano	Total	Agrícola	Não agrícola	Membro da OMC desde	2001
Tarifa média consolidada	2009	10,0	15,7	9,2	Linhas tarifárias consolidadas	Total 100
Tarifa média aplicada	2009	9,6	15,6	8,7	(em %)	Não agrícola 100
Tarifa média ponderada pelo comércio média	2008	4,3	10,3	4	Cotas tarifárias (em%)	5,0
Importações (bilhões de US\$)	2008	1.035,7	53,6	982,2	Salvaguardas especiais (em%)	0

Fonte: OMC *apud* Thorstensen (2011).
Elaboração dos autores.

As tarifas de importação chinesa apresentam a seguinte variação: de 0% a 65% para produtos agrícolas e de 0% a 50% para não agrícolas. Cabe observar que os valores das tarifas aplicadas e consolidadas apresentam valores próximos e que o sistema é complexo, pois existem mais de 60 taxas *ad valorem* vigentes. O comércio de processados (*processing trade*) quando reexportados – característica das zonas econômicas especiais (ZEEs) – é isento de tarifárias. As tarifas mais altas são observadas nos seguintes setores: cereais (65%), bebidas e tabaco (65%), açúcar (50%) e químicos (47%).

8. Esta subseção foi elaborada a partir das ideias apresentadas em Thorstensen (2011).

A despeito das reduzidas tarifas de importação, a China vem utilizando medidas de proteção não tarifárias, tais como licenças de importação e exportação. Pelo lado das importações, as barreiras não tarifárias estão associadas a exigências técnicas (normas, padrões, sistema obrigatório de certificação), medidas sanitárias e fitossanitárias etc. O Secretariado da OMC avalia que essas normas vêm sendo utilizadas como instrumento de barreiras ao comércio, inclusive elas têm sido questionadas. Pelo lado das exportações, as barreiras não tarifárias são dadas por restrições, proibições, licenças, cotas, taxas e isenções fiscais. As justificativas do governo chinês para essas medidas estão associadas à economia de energia, à proteção ambiental e à conservação de recursos naturais (THORSTENSEN, 2011).

No que diz respeito aos instrumentos – medidas *antidumping*, medidas compensatórias e salvaguardas – de defesa comercial regulados pela OMC, verifica-se que a maioria dos países tende a utilizar as medidas de *antidumping* em virtude de sua maior facilidade na aplicação, já que esta incide diretamente sobre a empresa exportadora. Entre 1995 e 2010, a China foi o principal alvo dessas medidas, sobretudo as de *antidumping* – iniciou/aplicou cerca de 748/563 medidas. Nesse sentido,

(...) os membros que mais iniciaram/aplicaram *antidumping* contra a China foram: Índia (137/105), Estados Unidos (101/79), União Europeia (96/68), Argentina (82/53), Turquia (57/55) e Brasil (41/30). Os setores mais afetados foram: metais (185/128), químicos (158/125), máquinas e equipamentos elétricos (100/65) e têxteis (74/56). (THORSTENSEN, 2011, p. 17).

Por outro lado, a China não foi apenas alvo dessas medidas de defesa comercial, já que também as utilizou em seu favor, inclusive “iniciou/aplicou medidas (182/137) [*antidumping*] contra vários membros da OMC. Os países mais afetados: Coreia do Sul (31/25), Japão (30/25), Estados Unidos (30/22) e União Europeia (14/9). Os setores mais atingidos foram: químicos (102/69) e plásticos (39/36)” (THORSTENSEN, 2011, p. 17).

As tarifas de importação no Brasil são superiores as da China, contudo as barreiras não tarifárias são utilizadas pelo primeiro país em um grau muito menor do que o observado no segundo. Em 2009, a tarifa consolidada média foi de 31,4% (35,4% para bens agrícolas e 30,7% para bens não agrícolas) e a tarifa aplicada média foi de 13,6% (10,2% para bens agrícolas e 14,1% para bens não agrícolas). Em 2008, a tarifa média ponderada pelo comércio foi de 8,8% (10,6% para bens agrícolas e 8,7% para bens não agrícolas) (tabela 5). Tarifas estas menores do que têm 100% de suas linhas consolidadas (THORSTENSEN, 2011).

As tarifas de importação brasileiras apresentam a seguinte variação: *i*) de 0% a 55% para produtos agrícolas e de 0% a 35% para não agrícolas no caso das tarifas consolidadas; e *ii*) de 0% a 20% para produtos agrícolas e de 0% a 35% para não agrícolas no caso das aplicadas. As tarifas mais altas

são observadas nos seguintes setores: café, cereais, açúcar, bebidas e tabaco, minerais e metais, têxteis, vestuário, calçados, automóveis.

TABELA 5
Perfil tarifário das importações brasileiras

Resumo	Ano	Total	Agrícola	Não agrícola	Membro da OMC desde	1995
Tarifa média consolidada	2009	31,4	35,4	30,7	Linhas tarifárias consolidadas (em %)	Total 100
Tarifa média aplicada	2009	13,6	10,2	14,1		Não agrícola 100
Tarifa média ponderada pelo comércio média	2008	8,8	10,6	8,7	Cotas tarifárias (em %)	0,3
Importações (bilhões de US\$)	2008	171,7	7,5	164,2	Salvaguardas especiais (em %)	0

Fonte: OMC *apud* Thorstensen (2011).
Elaboração dos autores.

Quanto aos instrumentos de defesa comercial regulados pela OMC, Thorstensen (2011) afirma que o Brasil tem sido tímido na utilização dos instrumentos de defesa comercial no âmbito dos instrumentos abertos nas regras da OMC. Nesse sentido, o Brasil precisa avançar na utilização desses instrumentos.

Além da ampliação das relações comerciais, verificou-se também a intensificação dos investimentos chineses no Brasil, especialmente a partir de 2009. Vejamos como se deu esse processo.

4 RELAÇÕES BILATERAIS DE INVESTIMENTO BRASIL/CHINA: EXPANSÃO CHINESA NO MUNDO, IDE CHINÊS NO BRASIL E IDE BRASILEIRO NA CHINA

As relações bilaterais de investimento direto estrangeiro entre Brasil e China têm se expandido significativamente, sobretudo no que diz respeito ao IDE chinês no Brasil e em menor grau pelo lado da presença brasileira na China. A ideia central desta seção é tentar traçar considerações sobre a estratégia chinesa, no intuito de identificar elementos sinalizadores de tendências e prioridades da política desse país, bem como levantar questões a serem enfrentadas pelo Brasil nesse tema.

4.1 Características e motivações da expansão do investimento direto chinês no mundo

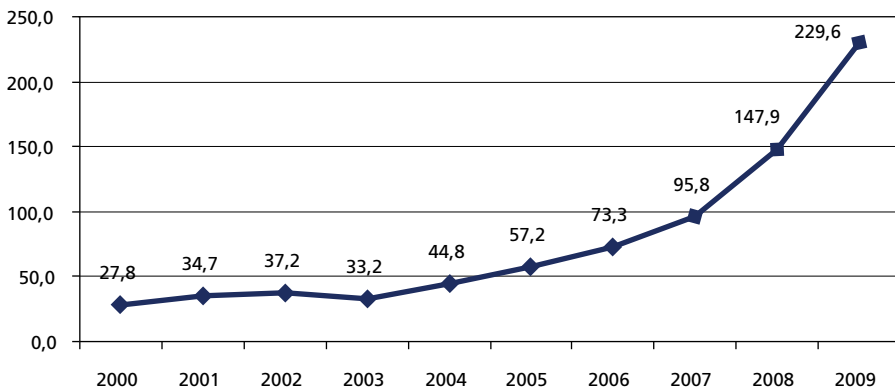
O governo da China passou a adotar, no fim da década de 1990, estratégia de internacionalização de suas empresas como instrumento fundamental para o desenvolvimento econômico e para a inserção geopolítica do país. Para tanto, no XVI Congresso do Partido Comunista foi formulado, em 1999, o programa Going Global, que buscava atingir quatro grandes objetivos, a saber: *i*) aumentar os investimentos chineses no exterior por meio da descentralização e do relaxamento das concessões de autorização para saída das empresas chinesas; *ii*) melhorar o

nível e a qualidade dos projetos; *iii*) reduzir os controles de capital e criar novos canais de financiamento para o mercado nacional; e *iv*) integrar a política de internacionalização das empresas chinesas com outras políticas existentes para o setor externo, buscando promover o reconhecimento das marcas dessas empresas (ACIOLY; LEÃO, 2011; HOLLAND; BARBI, 2010).

Esse processo de internacionalização das empresas chinesas por meio do IDE foi fortemente comandado pelo Estado, já que este passou a incentivar as empresas por meio de mecanismos de financiamentos e de facilitação do processo administrativo para a realização de investimentos diretos no exterior, entre outros incentivos. Como resultado desses estímulos, o estoque de IDE da China no exterior chegou a US\$ 229,6 bilhões no fim de 2009, cerca de oito vezes mais que o valor de US\$ 27,8 bilhões registrado em 2000. Embora a participação do investimento chinês no estoque mundial de IDE ainda seja pequena, menos de 1,2% em 2009, sua presença tem se mostrado crescente principalmente entre os países em desenvolvimento, de 3% em 1990 para 7% em 2008 e 8,5% em 2009 (gráfico 12).

Para Holland e Barbi (2010), essa expansão do IDE chinês decorre da estratégia governamental que articula, por um lado, o controle dos fornecedores de energia e alimento e, por outro, a expansão em setores em que as empresas industriais chinesas têm se desenvolvido – automóveis, informática, telecomunicações etc. –, mesmo quando ainda existe amplo mercado doméstico para ser explorado.

GRÁFICO 12
Estoque de IDE no mundo – China, 2000-2009
(Em US\$ bilhões)



Fonte: Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD).
Elaboração dos autores.

A distribuição setorial do estoque de IDE chinês mostra que, em 2009, mais de três quartos concentraram-se no setor terciário, particularmente nos serviços financeiros e no comércio de atacado e varejo. O setor primário veio em segundo

lugar, respondendo por 17,2%, com destaque para mineração e exploração de petróleo. O segmento de manufaturas apareceu com pequena participação no IDE realizado pela China – 5,2% do estoque total. Cabe destacar que a participação do IDE chinês no setor manufatureiro está subestimada, pois a participação do setor terciário é fruto do grande volume de IDE relacionado aos investimentos para constituição das companhias *holdings*, matrizes regionais, geralmente localizadas nos centros financeiros. A partir desses centros, essas empresas puderam diversificar seus investimentos para terceiros países nos mais diversos setores.

Holland e Barbi (2010) apontam quatro possíveis fatores explicativos para a expansão dos investimentos da China para o exterior, mesmo quando ainda existe forte potencial de expansão no mercado interno, contrariando as principais teorias sobre os investimentos produtivos fora do seu território. São eles:

1. Tentar garantir acesso às fontes de recursos naturais para manter o crescimento do PIB entre 7% e 10% a.a. Nesse sentido, o governo elaborou uma política agressiva de investimentos externos do tipo *resource seeking* – orientado para recursos naturais –, liderados por grandes empresas estatais. Além da garantia das fontes de alimentos e energia, a preocupação com a volatilidade dos preços das *commodities* também foi uma motivação para que as estatais buscassem controlar de forma direta as fontes de produção desses produtos.⁹ Nesse quadro, a África,¹⁰ a América Latina¹¹ e a Oceania¹² passaram a receber mais IDE chinês.
2. Buscar maior competitividade para as firmas chinesas em virtude da entrada da China na OMC, pois isso representou maior abertura do mercado doméstico para as empresas estrangeiras, gerando elevação da concorrência e induzindo as firmas chinesas ao processo de conquistas de novos mercados.

9. Como a política industrial está no topo da agenda do governo, existem fortes incentivos para que as empresas chinesas de energia passem a disputar a compra de empresas localizadas na cadeia de fornecedores deste setor.

10. Na África, os investimentos aumentaram significativamente, o que levou o continente a superar os Estados Unidos, tornando-se o terceiro maior receptor de investimentos chineses. A África do Sul detém dois terços do estoque, seguido por Nigéria, Zâmbia, Argélia, Sudão e Congo. De forma geral, as empresas chinesas que ingressaram no continente africano investiram em exploração de petróleo, mineração e infraestrutura e tinham origem nos paraísos fiscais – mais de 90% do total.

11. Na América Latina, a maior parte do IDE chinês seguiu para Argentina, Venezuela, Brasil, Guiana, México, Cuba e Peru. Nessa região, o interesse primordial da China tem sido obter acesso a extração e produção de recursos naturais e energia (petróleo, cobre e ferro), para suprir sua demanda interna, mas também tem incluído investimentos em montagem de manufaturados, telecomunicações e têxtil.

12. A Oceania é importante para a China como fonte de recursos naturais, sendo Austrália e Papua Nova Guiné os maiores destinos desses fluxos. As grandes empresas chinesas de petróleo têm claros interesses nessa região – uma economia abundante em energia e recursos minerais – para produzir gás natural e desenvolver projetos na área de mineração (extração de ouro, cobre, níquel, entre outros). Assim como no caso da América Latina e da África, os países da região se transformaram em canais indispensáveis para alimentar o crescimento da indústria chinesa. A Austrália detém investimentos chineses amplamente concentrados na mineração.

3. Obter maior tecnologia para as firmas chinesas por meio de aquisição de empresas estrangeiras, notadamente nos países da Europa¹³ e nos Estados Unidos,¹⁴ que detenham uma base tecnológica avançada.
4. Aumentar a influência política da China no mundo, sobretudo na Ásia,¹⁵ por meio da realização dos investimentos – e dos fluxos de comércio – chineses no exterior (Oceania,¹⁶ África,¹⁷ América Latina etc.). Desde 2001, uma série de visitas oficiais foi realizada pela China aos governos latino-americanos – especialmente da América do Sul – e dois fatores têm sido apontados por analistas como importantes para explicar a agenda e a expansão chinesa: o “fator Taiwan” e o “fator Estados Unidos”. Taiwan tem relações oficiais diplomáticas com 12 dos 25 Estados da região, para os quais tem sido historicamente uma fonte de investimento e assistência financeira. A crescente presença econômica e política da China no continente tem colocado Taiwan sob forte pressão competitiva nessas duas dimensões e diminuído sua esfera de influência. Com relação aos Estados Unidos, um melhor posicionamento da China na região é apontado como desafio à influência americana no continente, em um futuro não muito distante (DUMBAUGH; SULLIVAN, 2005).

13. Na Europa, os maiores receptores são: Alemanha, Reino Unido e Holanda – aquisição da divisão de dispositivos móveis da holandesa Philips pela China Eletronic. A maior parte desses investimentos é dirigida aos serviços (55%) e, no caso das atividades manufatureiras, focada em tecnologia da informação e comunicação e nos setores automobilístico e de maquinaria. As aquisições e as alianças estratégicas são as principais formas de entrada nos mercados europeus.

14. Nos Estados Unidos, os investimentos têm se realizado de duas maneiras: mediante suas empresas privadas que criam ou compram empresas americanas menores no ramo de autopeças, impressão etc., ou por meio das grandes empresas estatais que adquirem corporações americanas nas áreas de tecnologia da informação – aquisição da área computadores da IBM americana pela Lenovo. No cômputo geral, 70% do IDE chinês nos Estados Unidos concentraram-se nas manufaturas.

15. Na Ásia, o interesse da China é mais centrado em Hong Kong e nos países que compõem a Associação de Nações do Sudeste Asiático (Asean). Os setores de *commodities* e recursos naturais, como borracha, óleo de palma, petróleo, gás e *agrobusiness*, atraíram investimentos particularmente para Tailândia, Camboja, Malásia, Indonésia, Filipinas, Vietnã e Cingapura. No sul da Ásia, os investimentos concentraram-se no Paquistão, em atividades tecnológicas e nos setores petrolífero e eletrônico, sendo este último efetivado na zona econômica de Haier.

16. Quanto à presença chinesa na Oceania, a região tem papel pequeno, porém crescente, nos interesses econômicos e estratégicos da China. Desde os anos 1970, a China estabeleceu relações diplomáticas e presença importante nas ilhas da região. No período recente, Pequim passou a manter diálogo mais próximo e constante por meio do Fórum das Ilhas do Pacífico (Pacific Islands Forum). Assumindo compromissos mais concretos no Fórum de Cooperação para o Desenvolvimento Econômico das Ilhas do Pacífico e da China realizado em 2006, a China marcou uma mudança em seus interesses e deu passos firmes para aumentar o comércio, o investimento e a cooperação técnica com os países da região. Desde então, sua política externa tem procurado conseguir apoio às suas pretensões na ONU, avançar em seus objetivos na OMC, bloquear as aspirações do Japão de ter papel mais ativo nas relações internacionais, deslocar a influência e a expansão marítima da Rússia na região e isolar o Taiwan.

17. A presença chinesa na África intensificou-se – embora fatores relacionados aos múltiplos interesses da presença chinesa na África remontem à década de 1950 –, especialmente a partir do ano 2000, com a realização do I Cúpula do Fórum China-África de Cooperação (FOCAC), que lançou as bases da cooperação atual entre China e África e o estabelecimento em 2006 do pacote de ajuda à África, além de série de objetivos que deram origem ao Plano de Ação Beijing (2007-2009). Algumas das ações propostas incluíam o lançamento de uma linha de crédito preferencial de US\$ 5 bilhões, o estabelecimento de um fundo também no mesmo valor para apoiar os investimentos chineses no continente, o compromisso de abertura do mercado chinês às exportações africanas, uma série de projetos de infraestrutura e o cancelamento de débitos oficiais de alguns países com a China.

O desempenho do investimento direto chinês, em termos de volume, distribuição setorial e geográfica, refletiu os objetivos e as estratégias das principais empresas transnacionais do país. As cinco empresas mais internacionalizadas da China, segundo a UNCTAD, são: CITIC Group (conglomerado financeiro), Cosco Group (transporte marítimo), CSCEC Group (conglomerado no ramo da construção civil), CNPC (petrolífera) e Sinochen Co. (petrolífera). Além dessas firmas, os bancos chineses vêm adotando estratégia do tipo *strategic asset seeking* – orientado para buscar ativos estratégicos –, procurando identificar e expandir seus negócios para aproveitar a diáspora chinesa, dominar as técnicas avançadas de administração financeira nos países desenvolvidos, bem como realizar negócios de apoio às empresas chinesas que investiam no exterior. Os bancos também têm investido nos países em desenvolvimento, especialmente na África, onde a necessidade de financiamento das empresas chinesas tem aumentado.

As cinco empresas mais internacionalizadas da China expandiram suas vendas no exterior, assumindo proporções significativas do faturamento, já que pelo menos um quarto do total de suas vendas foram realizadas no mercado externo – com exceção da CNPC. Essas empresas concentraram suas atividades em setores-chave para a economia chinesa e desempenham papéis estratégicos na política industrial da China, relacionados às necessidades de recursos naturais e de energia para sustentação do ritmo de crescimento. As corporações de propriedade estatal correspondem ao núcleo duro do processo de internacionalização chinês. De acordo com as estimativas da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE, 2008), a participação das estatais chinesas sob a administração do governo central, no estoque total de IDE fora do país, foi de 84% em 2005 e, em termos de fluxos, de 83,7% no biênio 2004-2006. O restante desses investimentos foi realizado por empresas estatais sob a administração de governos locais ou não estatais de vários tipos de estruturas societárias¹⁸ – privadas nacionais, privadas estrangeiras, entre outras.

As principais medidas de políticas de apoio à internacionalização das empresas adotadas na China são: incentivos financeiros, incentivos fiscais, apoio informacional, assistência técnica e outros serviços, criação de *confort zones* e acordos internacionais. A existência de estratégia de expansão produtiva em função dos objetivos da política industrial do país e da sustentabilidade do balanço de pagamentos controlou o ritmo e a direção do IDE chinês e condicionam o grau de intervenção do Estado nesse processo. À medida que a restrição externa foi sendo aliviada pelo acúmulo de reservas, a política de saída de IDE foi sendo flexibilizada. A direção setorial desses investimentos foi condicionada pelas prioridades da política industrial, que utilizou ampla gama de incentivos para tanto.

18. Inicialmente, as empresas estatais foram autorizadas a operar no exterior; porém, com o andamento da reforma no setor industrial chinês, a presença de empresas privadas nacionais tem aumentado.

4.2 Principais características dos investimentos chineses no Brasil

De acordo com o Banco Central do Brasil (BCB), o fluxo de IDE no Brasil cresceu 66,3% entre 2001-2005 e 2006-2010 (de US\$ 20,256 bilhões para US\$ 33,705 bilhões em termos médios). Em 2010, registrou-se o maior volume da série histórica, atingindo o total de US\$ 52,6 bilhões ante os US\$ 30,4 bilhões em 2009 (crescimento de 72%). A dispersão do IDE no Brasil, entre 2001 e 2005, foi menor do que a verificada entre 2006 e 2010. Isso se deveu ao fato de que, na segunda metade da década de 2000, ocorreu significativa elevação tanto em 2008 como em 2010, para o conjunto de países (tabela 6). Em termos da participação setorial do IDE, verificou-se um aumento das atividades agropecuárias e de extrativismos mineral (extração de minerais metálicos e de petróleo) e dos segmentos industriais voltados à produção de produtos químicos, petroquímicos e refino de petróleo, ao passo que o setor de serviços vem perdendo participação.

TABELA 6
Fluxo de IDE e de IDE chinês e participação – Brasil, 2001-2010
(Em US\$ milhões)

Ano	Total	China	%
2001	21.042	28,1	0,13
2002	18.778	9,7	0,05
2003	12.902	15,5	0,12
2004	20.265	4,4	0,02
2005	21.522	7,6	0,04
Média (2001-2005)	20.265	9,7	0,05
Desvio padrão	3.511	9	0,05
2006	22.231	6,7	0,03
2007	33.705	24,3	0,07
2008	43.886	38,4	0,09
2009	30.444	82,0	0,27
2010	52.607	392,0	0,75
Média (2006-2010)	33.705	38,4	0,09
Desvio padrão	11.854	161	0,30

Fonte: BCB.

A expansão do influxo do IDE chinês no Brasil foi ainda maior do que o total. Entre 2001-2005 e 2006-2010, constatou-se expansão de 294,5% (de US\$ 9,7 milhões para US\$ 38,4 milhões em termos médios). Assim como para o IDE total,

também se observou dispersão maior do IDE chinês entre os anos 2006 e 2010. A maior dispersão desse período foi uma decorrência da significativa elevação dos fluxos em 2010, já que, entre 2009 e 2010, ocorreu crescimento de 377% (tabela 6).

A despeito do significativo crescimento do fluxo de IDE chinês no Brasil, a participação desse país, pelos dados oficiais do Banco Central, ainda é muito pequena. A China em 2009 ocupou a 27ª posição dos países investidores no Brasil (participação de 0,27% do total), ao passo que em 2010 passou à condição de 20ª (participação de 0,75% do total) (tabela 6).

Os principais destinos setoriais do IDE chinês no Brasil, em 2008, foram: comércio atacadista de defensivos agrícolas, adubos, fertilizantes e corretivos do solo (37%); produção de semiacabados em aço (14,1%); e fabricação de malte, cervejas e chopes (13,7%). Em 2009, verificou-se mudança na participação setorial do IDE chinês, já que os que obtiveram as maiores participação foram: bancos múltiplos, com carteira comercial (73,2%); comércio atacadista de defensivos agrícolas, adubos, fertilizantes e corretivos do solo (4%); e serviços combinados de escritório e apoio administrativo (4%).

É preciso destacar que tanto os dados do fluxo de IDE chinês no Brasil quanto sua participação setorial estão subestimados e com distorções. Isso acontece porque as empresas estatais chinesas enviam os recursos para o Brasil a partir de bases em outros países. Segundo estimativas da Sociedade Brasileira de Estudos de Empresas Transnacionais e da Globalização (SOBEET), o IDE chinês no Brasil em 2010 deve ter sido entre US\$ 13 bilhões e US\$ 17 bilhões. Valores estes muito acima dos registrados pelo Banco Central. Somente a operação da Sinopec com a Repsol foi 18 vezes maior do que esse valor, mas os recursos teriam ingressado via Luxemburgo, país que oferece generosos benefícios fiscais (LAMUCCI; WATANABE, 2011).

As aquisições chinesas de empresas que operam no Brasil entre 2009 e 2010 cresceram tanto em termos de operações (de 1 para 5) quanto em termo de valores (de US\$ 0,4 bilhão para US\$ 14,9 bilhões). Estas aquisições ocorreram, sobretudo, no setor de petróleo (US\$ 10,17 bilhões) na exploração do pré-sal brasileiro. Os outros setores de atuação das empresas chinesas foram: financeiro (US\$ 1,8 bilhão), mineração (US\$ 1,22 bilhão) e energia elétrica (US\$ 1,72 bilhão) (tabela 7). Fica evidente a estratégia chinesa de garantir o acesso a fontes de recursos naturais, bem como o de tentar influenciar no preço desses setores.

TABELA 7
Aquisições chinesas de empresas que operam no Brasil – 2009-2010

Data de anúncio	Empresa-alvo	Setor	Nome do comprador	Nome do vendedor	Status da negociação	Valor anunciado (US\$ bilhões)
19/05/2009	MMX Mineração e Metálicos S/A	Siderurgia	Wuhuan Iron and Steel		Completo	0,400
2009	Número de negociações		1	Valor total (US\$ bilhões)		0,400
14/10/2010	Repsol YPF Brasil	Petróleo	China Petroleum & Chemical Corp	Repsol YPF SA	Completo	7,100
21/05/2010	Peregrino field	Petróleo	Sinochem Group	Statoil ASA	Pendente	3,070
06/12/2010	Banco BTG Pactual S/A	Setor financeiro	Consórcio internacional formado pelos Fundos Soberanos da China (CIC), de Cingapura (GIC) e de Abu Dhabi (ADIC)	BTG Investments LP	Completo	1,800
16/05/2010	Multiple Targets	Energia elétrica	China State Grid Corp	Multiple sellers	Completo	1,721
25/03/2010	Itaminas Iron Ore Mine	Mineração	East China Mineral Exploration & Development Burea		Pendente	1,220
2010	Número de negociações		5	Valor total (US\$ bilhões)		14,911

Fonte: *Bloomberg*.
Elaboração dos autores.

Os dados de 2010 evidenciam aquisições chinesas no Brasil da ordem de US\$ 14,9 bilhões com algumas negociações pendentes. Considerando que este resultado é a média entre as duas estimativas de influxo de IDE chinês no Brasil (US\$ 13 bilhões e US\$ 17 bilhões), optou-se aqui por adotar esse valor (cerca de US\$ 15 bilhões) como a possível entrada de IDE chinês no Brasil, o que equivale a cerca de 30% do total.

As investidas do capital chinês no Brasil não ficaram concentradas apenas em atividades ligadas à exploração de petróleo e à siderurgia; na verdade, as empresas chinesas atreladas ao agronegócio têm comprado vastas propriedades rurais agricultáveis. O avanço chinês na compra de minas, áreas de exploração de petróleo e de terras para agropecuária (tabelas 6 e 7) vêm provocando preocupações tanto nos setores empresariais¹⁹ quanto nos governamentais.

Uma dessas questões recentes está associada à aquisição de terras por estrangeiros, especialmente chineses. Segundo informações do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), 5,5 milhões de hectares de terras brasileiras pertencem a não brasileiros; no entanto, estes valores tendem a estar

19. A Confederação Nacional da Indústria (CNI) e a Federação das Indústrias de São Paulo (FIESP), além de outras entidades patronais, manifestaram fortes preocupações com as compras chinesas de terras e de setores de mineração (LAMUCCI; WATANABE, 2011).

subestimados em virtude de dados incompletos nos registros dos cartórios e nas declarações das empresas estrangeiras. Estimativas não oficiais afirmam que os chineses já possuem cerca de 7 milhões de hectares.

Para tentar controlar a grande quantidade de terras compradas por estrangeiros, o governo federal anunciou recentemente a revisão dos pareceres da Advocacia Geral da União (AGU) de 1994 e 1998, interpretando que mesmo as empresas brasileiras – controladas por estrangeiros – não podem adquirir mais do que 5 mil hectares de terras no território brasileiro. Além disso, as propriedades rurais que têm como donos estrangeiros não podem ser superiores a 25% da superfície do município. Estas medidas ensejam recuperar a capacidade governamental de regular e controlar a aquisição de quantidades significativas do território nacional por pessoas jurídicas brasileiras, sob controle de estrangeiros, e por estrangeiros.

Além desses setores, as empresas chinesas já atuam hoje nos mais diversos ramos no Brasil, desde equipamentos de telecomunicações, passando por setor financeiro e energia elétrica até automóveis. No setor de telecomunicações e computadores, as empresas chinesas Lenovo, ZTE e Huawei estão produzindo no Brasil, sendo que esta última é a líder no mercado de banda larga fixa e móvel. Quanto ao setor de energia elétrica, a China State Grid Corp comprou sete concessionárias brasileiras de transmissão. No que tange ao setor financeiro, os Fundos Soberanos da China, de Cingapura e de Abu Dhabi que integram um consórcio internacional de investidores compraram 18,6% do capital do BTG Pactual. Cabe destacar ainda que o Banco de Desenvolvimento da China (BDC) emprestou US\$ 10 bilhões para a Petróleo Brasileiro S/A (Petrobras), que, em contrapartida, assinou um contrato com a estatal chinesa Sinopec que garante o fornecimento por dez anos de 150 mil barris/dia no primeiro ano e de 200 mil barris/dia nos anos seguintes. Mais recentemente, as empresas chinesas de automóveis e de motocicletas têm anunciado a construção de plantas produtivas no Brasil – investimento estimado de aproximadamente US\$ 1 bilhão (quadro 1).

Além dos possíveis investimentos desse segmento, existe grande quantidade de investimentos programados por empresas chinesas no Brasil nos próximos três anos que somam cerca de aproximadamente US\$ 20,6 bilhões. Deste total programado, US\$ 4,3 bilhões serão destinados ao segmento do agronegócio; US\$ 15,4 bilhões aos setores de mineração e siderurgia; e o restante para os setores de automóveis, motocicletas e equipamentos de construção etc. (quadro 1).

QUADRO 1
Presença de empresas chinesas no Brasil

Nome	Setor de atuação	Investimentos (aquisições fusões)			Investimentos programados		
		Valor (US\$ bilhões)	Ano de atuação	Descrição	Valor (US\$ bilhões)	Período	Descrição
China National Agriculture development	Agronegócio	-	-	-	0,30	Próximos anos	Compra de 100 mil hectares no Oeste da Bahia, para produzir soja para os mercados brasileiro e chinês
Grupo Pallas Internacional	Agronegócio	-	-	-	-	2010 e próximos anos	Planos de comprar entre 200 e 250 mil hectares no oeste da Bahia e no conjunto de áreas de Cerrado do Maranhão, do Piauí e do Tocantins
Grupo Beidahuang	Agronegócio	-	-	Possui plantações de soja em 700 hectares nas redondezas de Porto Alegre (RS) e em cerca de 16 mil hectares em Tocantins. Importou em 2009 cerca de 1,5 milhão de toneladas de soja brasileira em grão pelos portos de Paranaguá e de Santos	-	2011 e próximos anos	Intenção de construir um terminal portuário no sul do país ou no Nordeste, de aumentar a posse de terras e de expandir a produção no país
Chong Qing Grain	Agronegócio	-	-	-	4,00	Próximos anos	Companhia chinesa irá construir em Barreiras (BA) uma unidade de esmagamento de soja – capacidade anual de processamento de 1,5 milhão de toneladas – e uma fábrica de fertilizantes
Wuhuan Iron and Steel (Wisco)	Siderurgia	0,3998	2009	Aquisição de ações da MMX Mineração e Metalúrgica S/A de propriedade do empresário Elke Batista	11,00	Próximos anos	A maior parte do dinheiro será direcionada para o projeto siderúrgico no Porto do Açu, no litoral fluminense
East China Mineral Exploration & Development Burea	Mineração	1,220	2010	Aquisição da mineradora Itaminas e de suas minas de ferro – reservas de mais de 1,3 bilhão de toneladas – que produz cerca de 3 milhões de toneladas por ano, podendo chegar a 25 mt	-	-	-
Honbridge	Mineração	0,4	2010	Votorantim Novos Negócios vendeu o projeto de minério de ferro Salinas, no norte de Minas Gerais	2,40	Próximos anos	O projeto inclui a exploração da mina, a construção de um mineroduto e de uma operação portuária

(Continua)

(Continuação)

Nome	Setor de atuação	Investimentos (aquisições fusões)			Investimentos programados		
		Valor (US\$ bilhões)	Ano de atuação	Descrição	Valor (US\$ bilhões)	Período	Descrição
China Metallurgical Investment Australia	Mineração	-	-	Adquiriu 70% da Brasil Nordeste Minerações Ltda., o que lhe confere acesso às minas de Cajazerias (PB) e Quixeramobim (CE) que possui reservas estimadas em mais de 4 bilhões de toneladas de minério	2,00	Próximos anos	Representantes da empresa afirmaram que estão em busca de novas minas e mencionaram que gostariam de contar com porto próprio, além da necessidade de ferrovias
Sinochem Group	Petróleo	3,070	2010	Uma das maiores petrolíferas da China que adquiriu 40% do campo de Petregrino, na área do pré-sal, que pertencia à norueguesa Statoil	-	-	-
China Petroleum & Chemical Corp	Petróleo	7,100	2010	Compra de 40% das operações brasileiras da espanhola Repsol, criando uma das maiores empresas privadas de energia da América Latina	-	-	-
China State Grid Corp	Energia elétrica	1,721	2010	A empresa, líder na área de energia elétrica na China, comprou sete concessionárias brasileiras de transmissão que pertenciam à espanhola Plena	-	-	-
China Petroleum & Chemical Corp	Petróleo	7,100	2010	Compra de 40% das operações brasileiras da espanhola Repsol, criando uma das maiores empresas privadas de energia da América Latina	-	-	-
China State Grid Corp	Energia elétrica	1,721	2010	A empresa, líder na área de energia elétrica na China, comprou sete concessionárias brasileiras de transmissão que pertenciam à espanhola Plena	-	-	-
Consórcio internacional formado pelos Fundos Soberanos da China (CIC), de Cingapura (GIC) e de Abu Dhabi (ADIC)	Setor financeiro	1,800	2010	Aquisição de participação de 18,6% do capital do BTG Pactual	-	-	-

(Continua)

(Continuação)

Nome	Setor de atuação	Investimentos (aquisições fusões)			Investimentos programados		
		Valor (US\$ bilhões)	Ano de atuação	Descrição	Valor (US\$ bilhões)	Período	Descrição
Banco de Desenvolvimento da China (BDC)	Setor financeiro	-	-	Emprestou US\$ 10 bilhões à Petrobras. Em troca, a estatal assinou um contrato de fornecimento de petróleo por dez anos com a estatal chinesa Sinopec (150 mil barris/dia no primeiro ano de 200 mil barris no período)	-	-	-
Chery	Automóveis	-	-	-	0,70	Próximos 3 anos	Maior montadora chinesa de automóveis estabelecerá uma fábrica no Brasil (Jacarei/SP) para produzir inicialmente 50 mil carros ao ano, com capacidade produtiva de 150 mil veículos
Haima	Automóveis	-	-	Marca chinesa representada pelo grupo DISTRICAR inicia importação em 2011	0,20	Próximos 2 anos	A montadora tem planos de iniciar montagem de um sedã e um utilitário em 2013. Na primeira fase prevê-se produção de 30 mil a 50 mil unidades anuais
Sany Heavy Industries	Equip. de construção	-	-	-	0,10	Próximos anos	Construção uma fábrica de guindastes e escavadeiras no interior paulista
Huawei	Equip. de telecom.	-	1999	Segundo maior fabricante mundial de equipamentos para redes móveis. No Brasil é a empresa líder no mercado de banda larga fixa e móvel, e detém 70% do mercado nacional de modems USB de acesso 3G	-	-	Em 2008, o faturamento da Huawei no Brasil atingiu US\$ 1 bilhão, numa crescente expansão de contratos e ampliação do trabalho de pesquisa e desenvolvimento
ZTE	Equip. de telecom.	-	-	A ZTE do Brasil tem hoje sua matriz e área fabril em São Paulo em Tamboré mas também possui escritórios no Rio de Janeiro e Brasília	-	-	-

(Continua)

(Continuação)

Nome	Setor de atuação	Investimentos (aquisições fusões)			Investimentos programados		
		Valor (US\$ bilhões)	Ano de atuação	Descrição	Valor (US\$ bilhões)	Período	Descrição
Zongshen	Motocicletas	-	-	-	-	Próximos anos	Em janeiro de 2011 foi divulgado que a empresa está construção de centro industrial em Manaus que vai abrigar uma nova fábrica de motocicletas – capacidade para 180 mil – que operará em sistema modular. Três empresas da China já confirmaram unidades para produzir chassis, assentos e peças plásticas
Lenovo	Computador	-	-	Formada pela aquisição da antiga IBM Personal computing Division	-	-	-
Total	-	15,7		Total	20,7	-	-

Fonte: Folha de S. Paulo, Valor Econômico e Bloomberg.
Elaboração dos autores.

4.3 Presença brasileira na China e alguns elementos do quadro regulatório chinês

De acordo com o Banco Central do Brasil, entre 2006 e 2010, o fluxo de investimento direto estrangeiro brasileiro total cresceu 32% (de US\$ 22,225 bilhões para US\$ 29,311 bilhões). Esse crescimento foi ainda maior quando se compara o período compreendido entre 2009 e 2010, com expansão de 274% (de US\$ 7,831 bilhões para US\$ 29,311 bilhões). O fluxo de IDE brasileiro para a China apresentou tendência diferente da observada pelo fluxo para o mundo, já que, entre 2006 e 2010, o IDE decresceu em 31% (de US\$ 13 milhões para US\$ 9 milhões). Entre 2009 e 2010, observou-se crescimento de 200%, menor do que a do IDE brasileiro para o mundo (tabela 8).

TABELA 8
Fluxo de IDE brasileiro (mundo e China) e participação – 2006-2010
(Em US\$ milhões)

Ano	Total	China	%
2006	22.225	13,0	0,06
2007	11.645	14,0	0,12
2008	17.310	15,0	0,09
2009	7.831	3,0	0,04
2010	29.311	9,0	0,03

Fonte: BCB.
Elaboração dos autores.

A queda do fluxo de IDE brasileiro para a China, pelos dados oficiais do Banco Central do Brasil, reduziu ainda mais a pequena participação da China como mercado receptor de IDE brasileiro entre 2006 e 2010 (de 0,06% para 0,03%). A China em 2009 foi o 30º principal país receptor de IDE brasileiro, posição esta que se manteve estável em 2010 (tabela 8).

Esse pequeno volume de fluxo de IDE brasileiro direcionado à China, em parte, é fruto da pequena quantidade de empresas brasileiras capazes de se internacionalizar, bem como das restrições e das dificuldades para a entrada de empresas estrangeiras em alguns setores do mercado chinês. Essas dificuldades estão atreladas à forte regulação – obrigatoriedade de operação com parcerias locais – e, até mesmo, à restrição absoluta da entrada de IDE em setores considerados estratégicos e de segurança nacional pelo governo chinês. O instrumento que normatiza o investimento estrangeiro na China é o *Foreign-invested Industry Guidance Catalogue*, que foi revisado em 2007, cujas principais diretrizes estão evidenciadas no box 1 a seguir.

BOX 1

Principais restrições setoriais da política de IDE na China**São encorajados:**

1. Investimentos em novas tecnologias agrícolas, abrangendo desenvolvimento da agricultura, e a estrutura de fontes de energia, comunicações e indústrias de materiais importantes.
2. Tecnologias novas ou avançadas que possam melhorar a qualidade dos produtos, conservar energia e matéria-prima, elevar a eficiência tecnológica e econômica das empresas, ou que possam fabricar produtos para aliviar a escassez destes nos mercados domésticos.
3. Projetos que satisfazem as necessidades do mercado internacional, elevam o grau de qualidade dos produtos, abrem novos mercados, ou expandem e aumentam as exportações.
4. Investimentos relacionados a um abrangente uso de recursos renováveis e novas tecnologias e equipamentos para proteção do meio ambiente.
5. Investimentos que possam dar plena atividade para as vantagens do trabalho e os recursos naturais nas regiões central e ocidental.

São permitidos:

1. Investimentos diretos estrangeiros que não pertencem às categorias encorajadas, restritas e proibidas.

São restringidos:

1. Projetos que tenham sido desenvolvidos internamente, projetos cuja tecnologia tenha sido importada e projetos cuja capacidade de produção possa satisfazer a demanda doméstica.
2. Comércio nos quais o Estado ainda está experimentando a utilização de investimentos estrangeiros em setores onde o monopólio estatal ainda existe.
3. Projetos envolvendo a prospecção e a exploração de recursos minerais raros e valiosos.
4. Comércio que necessitam estar sob os planos gerais do Estado.
5. Outros projetos restringidos por leis estatais e regulações administrativas.

São proibidos:

1. Projetos que arriscam a segurança do Estado ou prejudicam interesses públicos e sociais.
2. Projetos que poluem e danificam o meio ambiente, deesorem recursos naturais ou prejudicam a saúde da população.
3. Projetos que esgotem largas áreas de terras para cultivo, que não sejam benéficas para a proteção e o desenvolvimento dos recursos do solo, ou que arrisquem a segurança e o efetivo uso de facilidades militares.
4. Projetos que fabriquem produtos utilizando tecnologia ou arte industrial chinesa.
5. Outros projetos proibidos por leis estatais e regulações administrativas.

Elaboração dos autores.

Além dessa regulamentação, mais recentemente o governo chinês tem ampliado essas restrições ao IDE. Em 2008, o governo da China criou uma lei antimonopólio que estabelece que as firmas estrangeiras deverão provar que sua entrada no mercado chinês não se configura como ameaça à segurança nacional. Em 2001, o Conselho de Estado da China divulgou uma circular

modificando o processo de fusões e de aquisições realizadas pelas empresas estrangeiras, levando em conta o conceito de segurança nacional de forma bastante ampla. O conceito está definido:

II. Revisão do conceito de segurança para o processo de fusões e aquisições:

1. efeitos de fusões e aquisições sobre a segurança nacional, que inclui a capacidade produtiva dos produtos nacionais (serviços, equipamentos e instalações) voltados à defesa nacional;
2. impactos de fusões e aquisição sobre o crescimento contínuo da economia nacional;
3. efeitos de fusões e aquisições na ordem da vida social básica; e
4. impactos de fusões e aquisições sobre a capacidade de P&D de setores tecnológicos chave para a segurança nacional.²⁰

Na década de 2000, sobretudo na segunda metade, grandes empresas brasileiras – Gerdau, Sadia, Marcopolo, Empresa Brasileira de Aeronáutica (Embraer), Votorantin, Weg etc. – têm tentado ingressar no mercado chinês sem êxito. A Marcopolo, por exemplo, abandonou seu projeto de produzir ônibus na China – este segmento requeria um sócio local que a empresa não encontrou – e resolveu construir uma fábrica de componentes que não precisa de sócio local; pelo contrário, o investimento nesse segmento é estimulado pelo governo. O caso da Embraer é emblemático desse processo. A partir de 2002, essa empresa configurou uma *joint venture* com a empresa chinesa AVIC II e passou a produzir o ERJ-145 de 50 lugares na China. Contudo, a Embraer não consegue uma licença do governo chinês para produzir um avião maior – capacidade para 120 passageiros. A licença tem sido negada em virtude do desenvolvimento desse tipo de avião pela indústria doméstica (quadro 2). Os casos exemplificados no quadro 2 evidenciam que, em setores com restrições ao IDE, as empresas brasileiras têm encontrado dificuldades de se inserir no mercado chinês, notadamente no que diz respeito às parcerias locais.

20. "II. The content of security review of merger and acquisition

1) the effect of merger and acquisition on the national security, including the productive capacity of domestic products for the national defense, domestic service providing capacity and related equipment and facilities;

2) the effect of merger and acquisition on the national steady economic growth;

3) the effect of merger and acquisition on the basic social living order; and

4) the effect of merger and acquisition on the R&D capacity of key technologies involving the national security." (GENERAL OFFICE OF THE STATE COUNCIL, 2011, p. 2).

QUADRO 2 Presença de empresas brasileiras na China

Nome	Setor de atuação	Descrição
Embraer	Aviação	A Embraer, por meio de uma <i>joint-venture</i> com a empresa chinesa AVIC II, passou a produzir na China o ERJ-145, de 50 lugares. A empresa vem tentando sem êxito uma licença do governo para produzir um avião maior – capacidade para 120 passageiros. A China está desenvolvendo esse tipo de avião o que tem dificultado a licença. A Embraer ameaça fechar essa unidade caso não haja um acordo com os chineses
WEG	Motores elétricos	A empresa catarinense fabricante de motores elétricos possui planta industrial na China desde 2004. O negócio não conseguiu decolar como planejado. Mais recentemente, essa empresa está apostando na expansão para a Índia para que viabilize a sua expansão para a Ásia
Gerdau	Aço	O grupo tenta, há anos, adquirir uma fábrica de aços especiais na China. As multinacionais do setor siderúrgico são obrigadas a comprar uma participação minoritária numa empresa local, e a Gerdau está encontrando dificuldade em encontrar uma fábrica adequada para a parceria
Marcopolo	Ônibus e componentes	A Marcopolo abandonou o seu projeto de produzir ônibus na China – este segmento requeria um sócio local que a empresa não encontrou – e resolveu construir uma fábrica de componentes que não precisa de sócio local, pelo contrário o investimento nesse segmento é estimulado pelo governo
Sadia	Agronegócio	A empresa contratou uma consultoria para identificar contatos que possam ajudar em seu futuro negócio na China. Já analisou diversas empresas em sua busca por um sócio, mas não encontrou uma que se adequa às suas expectativas
Votorantim Cimentos	Cimento	A Votorantim Cimentos pretende produzir para a indústria de construção civil e está procurando um parceiro local
Maxion	Rodas rodoviárias	A empresa instalou uma fábrica de rodas rodoviárias na China em 2008, e pretende usar o país como base de exportação. A intenção era atingir a capacidade de produção de 1,8 milhão de rodas por ano
Fras-le	Pastilhas e lona de freio	Fras-le Ásia foi inaugurada oficialmente no dia 15 de julho de 2010, marcando, também, o início da produção local de pastilhas para freios para veículos comerciais, além das lonas já produzidas
Embraco ¹	Compressores	Estabeleceu uma <i>joint venture</i> na China em 1995. Em 2006, foi iniciada a transferência de empresa para novas instalações, numa zona industrial. Esta nova fábrica, que passou a abrigar um centro de P&D, foi inaugurada já produzindo um novo modelo de compressor

Fonte: *Folha de S. Paulo, Valor Econômico e Bloomberg.*

Elaboração dos autores.

Nota: ¹ Em 2006, a Embraco foi comprada pela Whirlpool Corporation, que é a maior fabricante mundial de eletrodomésticos. A companhia é detentora de diversas marcas, como Whirlpool, Consul, Maytag, KitchenAid, Brastemp, Bauknecht, entre outras. A sede da corporação localiza-se nos Estados Unidos e sua subsidiária brasileira é a Whirlpool S/A.

5 OPORTUNIDADES E DESAFIOS PARA O BRASIL: ABRIR MÃO DO FUTURO EM NOME DO PRESENTE PODE SER MUITO PERIGOSO

A ampliação das relações comerciais, financeiras – especialmente IDE – e produtivas entre China e Brasil vem se configurando em um momento de significativas transformações internacionais – mudanças na divisão internacional do trabalho, nos fluxos comerciais e financeiros e nas arenas políticas internacionais –, que alteram o *status* de determinados Estados nacionais na hierarquia do sistema mundial, com o retorno ou a emergência de atores nos espaços de disputa econômica e política global, tais como o Brasil, a Rússia, a Índia e, notadamente, a China. Na verdade, boa parte dessas modificações decorre da ascensão chinesa em um contexto marcado pela elevada concentração do poder – econômico e político – dos Estados Unidos.

A ampliação das relações econômicas e políticas entre Brasil e China está se configurando em um cenário contraditório a partir de uma totalidade fortemente complexa. Essa dinâmica traz consigo oportunidades para o Brasil no curto e médio prazo, mas que, se não forem bem aproveitadas, poderão representar ameaças, sobretudo no longo prazo, como a perda de participação das exportações brasileiras em terceiros mercados para a China, desadensamento da estrutura produtiva nacional e perda do controle estratégico sobre fontes de energia (petróleo) e de recursos naturais (terras e minas), além do aumento da vulnerabilidade externa estrutural. Não são poucos os desafios que estão postos para a construção de uma relação de benefício mútuo entre o Brasil e a China.

Na governança global, é possível explorar a necessidade de construção de uma nova ordem internacional pautada por multilateralidade e reformas de instituições multilaterais (FMI, Banco Mundial, Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID, OMC e ONU) e das institucionalidades financeiras dos organismos internacionais (G-20 financeiro, Basel Committee on Banking Supervision e Financial Stability Board), inclusive com o apoio da China para que o Brasil assumira assento permanente no Conselho de Segurança da ONU e maior coordenação comercial no âmbito da OMC. Contrariamente, a ascensão econômica e política da China pode aprofundar a assimetria cada vez maior de suas relações com o Brasil, podendo gerar divergências entre as estratégias de atuação desses países nos espaços políticos internacionais.

Na questão monetário-financeira, o estabelecimento de maiores laços entre instituições chinesas e brasileiras, como os bancos de desenvolvimento (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES e Agriculture Development Bank of China, China Development Bank e Export-Import Bank of China) e as empresas brasileiras e os grandes bancos chineses, poderia representar elevação do uso do *funding* chinês para garantir a

expansão do investimento brasileiro. Isso beneficiaria, sobretudo, os setores de infraestrutura de transporte e de mobilidade urbana. No entanto, a utilização do *funding* (empréstimos) e do IDE chinês pode elevar o passivo externo brasileiro, aumentando a vulnerabilidade externa do país no médio e no longo prazo.

No comércio e nos investimentos, observam-se alguns elementos dinamizadores das relações bilaterais: de um lado, a expansão das exportações brasileiras destinadas à China, em virtude do papel que desempenha como importante fornecedor de alimentos, petróleo e matérias-primas indispensáveis à manutenção do crescimento chinês, contribui para o superávit comercial brasileiro; de outro, o investimento direto estrangeiro chinês pode significar o aporte de capital e tecnologia nos segmentos de *infraestrutura* – ajudando na viabilização dos grandes projetos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), da Copa do Mundo 2014 e das Olimpíadas de 2006 –, de *siderurgia*, da cadeia do *petróleo* e de *minério*, auxiliando na expansão produtiva desses segmentos.

No que se refere ao investimento direto estrangeiro brasileiro na China, é preciso buscar ampliação da presença das empresas brasileiras no território chinês. Isso pode, ademais, contribuir para reduzir as vulnerabilidades externas de ambos os países. No entanto, os desafios estão em diminuir as assimetrias existentes nas políticas de atração de IDE desses países, refletidas em seus quadros regulatórios. O Brasil é um país mais aberto ao IDE que a China, e o princípio da isonomia no tratamento dos investimentos mútuos é condição fundamental para o aumento da sinergia e de outros ganhos entre ambos os países.

A concorrência entre a estrutura produtiva chinesa e a brasileira pode, no entanto, afetar esse dinamismo do comércio e dos investimentos. A ampliação da corrente do comércio entre a China e o Brasil veio acompanhada de pressão competitiva das manufaturas chinesas sobre o parque industrial brasileiro. O “efeito China” tem gerado: *i*) especialização regressiva da pauta exportadora – entendida como o aumento da participação relativa dos produtos básicos para a exportação; *ii*) significativo déficit comercial para o Brasil no caso dos produtos de mais alta intensidade tecnológica; e *iii*) perda na participação das exportações brasileiras de maior intensidade tecnológica em terceiros mercados (Europa, Estados Unidos e América Latina)²¹ em virtude da expansão das exportações chinesas.

A pressão competitiva das manufaturas chinesas tende a gerar um processo de especialização regressiva da estrutura industrial (desadensamento da cadeia produtiva doméstica) e a forte expansão do IDE chinês no Brasil fora

21. Os dados preliminares da pesquisa conduzida por Lia Valls, professora da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ)/Fundação Getúlio Vargas (FGV) e bolsista do Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) na Dinte/Ipea, apontam para a perda de participação das exportações brasileiras em terceiros mercados para as exportações chinesas.

das prioridades da política industrial e sem uma negociação quanto à forma de acesso ao mercado (*joint ventures*, alianças tecnológicas etc.) pode significar a perda do controle estratégico soberano do Brasil sobre as fontes de energia (petróleo) e de recursos naturais (terras e minas), sem que isso signifique maior transferência de tecnologia para o país.

Na inovação tecnológica, um dos grandes desafios postos para o desenvolvimento brasileiro é aumentar a difusão tecnológica por sua cadeia produtiva. A questão é como a China, que tem realizado rápido *catching up* tecnológico, pode ser parceiro fundamental para o Brasil nesse ponto. Se, por um lado, o Brasil pode contribuir com o avanço tecnológico da China no campo do petróleo, da energia, dos minérios e dos alimentos; por outro lado, o último pode contribuir com o primeiro no âmbito da indústria intensiva em tecnologia, da indústria aeroespacial²² e da mudança do paradigma energético para a energia limpa – energia solar, eólica, nuclear etc. A China é o maior exportador de produtos intensivos em tecnologia para o mundo, bem como o maior produtor de equipamentos para produção de energia eólica, por exemplo.

Se não forem superados esses obstáculos e se desperdiçadas as oportunidades, a vulnerabilidade externa estrutural – a especialização regressiva da pauta exportadora e da estrutura industrial brasileira – tende a agravar-se como fenômeno de longo prazo e, segundo Gonçalves *et al.* (2009), aprofundar as assimetrias no padrão de comércio, na eficiência do aparelho produtivo, na dinâmica tecnológica e na solidez do sistema financeiro nacional. Essa situação está associada ao fato de que a irradiação do progresso técnico ficará restrita aos setores exportadores – sobretudo os grupos econômicos industriais produtores de *commodities*.

Essas ameaças evidenciam o tamanho dos desafios que o governo brasileiro terá de enfrentar para transformar as potencialidades do contexto mundial, bem como da ampliação da cooperação entre Brasil e China, para resolver os gargalos (ameaças) de médio e de longo prazo, configurando um processo de desenvolvimento sustentável. Antes de apresentar as possíveis estratégias do governo brasileiro para ampliação da cooperação com o governo chinês, faz-se necessário destacar que a estrutura organizacional fragmentada do atual Estado brasileiro não permite a compreensão em profundidade do “efeito China” para o mundo e, sobretudo, para o Brasil. Na verdade, é preciso criar com urgência um grupo de trabalho interministerial para diagnosticar os impactos do “efeito China” sobre o Brasil, bem como pensar estratégias comerciais, financeiras, produtivas (setoriais) e políticas. A questão

22. O acordo de cooperação no setor aeroespacial sino-brasileiro para o desenvolvimento em conjunto de dois satélites de observação da Terra (Satélite Sino-Brasileiro de Recursos Terrestres – CBERS) permitiu ao Brasil “ingressar no pequeno grupo de países que detêm satélites próprios de sensoriamento remoto” (MORAES, 2010, p. 1). Sua expansão bem como a criação de novos acordos nesse segmento poderão gerar ganhos tecnológicos para o Brasil.

é que esse grupo de trabalho não pode ser apenas um somatório dos setoriais (ministérios e órgão), pois a compreensão dos impactos para o Brasil desse novo fenômeno (China), bem como as possíveis estratégias brasileiras, requer ao mesmo tempo pensar eixos gerais (preços macroeconômicos – juros e câmbio –, política industrial, defesa comercial, política tecnológica e fontes de financiamento de longo prazo) e específicos (setor a setor, produto a produto, desde instrumentos de defesa comercial, de regulamentação de IDE, até a transferência tecnologia etc.).

As possíveis estratégias disponíveis ao governo brasileiro para enfrentar os desafios da ampliação das relações com a China são:

1. Utilizar mais ativamente os instrumentos disponíveis de defesa comercial no âmbito da OMC (*antidumping*, medidas compensatórias e salvaguardas).
2. Negociar com o governo chinês o estabelecimento de condições isonômicas para entrada de operação das empresas brasileiras na China.
3. Avançar nos instrumentos de regulamentação, regulação e fiscalização da compra de terras e de recursos naturais pelos chineses, adequando esses investimentos às estratégias de desenvolvimento e de inserção internacional da economia brasileira.
4. Criar instrumentos de regulamentação e regulação do IDE em função das prioridades da política industrial:
 - a) para os segmentos do agronegócio, do minério e aço e do petróleo, é preciso desenvolver instrumentos para que se busque agregar valor na cadeia de produção no território nacional. As empresas chinesas que operam no Brasil no segmento do agronegócio, por exemplo, não podem exportar apenas soja em grãos, mas devem contribuir para a exportação dos produtos industrializados dessa cadeia produtiva; e
 - b) para a manufatura (automóveis, eletroeletrônica, motocicletas e equipamentos), faz-se necessário requerer maior conteúdo local (firmas brasileiras) na produção de peças e componentes, sob o risco de se promover um tipo de fragmentação da produção que não traz externalidades positivas sobre outros setores/atividades e mesmo sobre a articulação produtiva das regiões brasileiras.
5. Configurar instrumentos institucionais que possibilitem uma gestão da política cambial e monetária adequada a uma visão de longo prazo – promoção das exportações e controle das importações –, embora considere também as particularidades oriundas do curto prazo – inflação.

Além disso, é preciso aumentar o crescimento com estabilidade de preços, endurecendo a crítica e os instrumentos de defesa contra os efeitos deletérios da guerra cambial entre China e Estados Unidos – desvalorização do dólar em relação às outras moedas, com a exceção chinesa que adota estratégia reativa de atrelamento de sua moeda ao dólar. Esse processo provoca abundância de dólares no mercado mundial – aumento de liquidez – que se destinam, especialmente, aos países emergentes. Isso provoca valorizações das moedas locais, dificultando a competitividade de suas exportações.

6. Aprofundar a industrialização brasileira por meio da ampliação das fontes de financiamento de setores estratégicos para o desenvolvimento de atividades indutoras de mudanças e de difusão da inovação tecnológica.
7. Ampliar a cooperação tecnológica com a China no campo aeroespacial e na área de energia limpa, criando projetos específicos que permitam a transferência de tecnologia chinesa assim como realizado pelo projeto CBERS – desenvolvimento de satélites de observação da Terra.
8. Criar mecanismos que acelerem a complementaridade produtiva e integração da infraestrutura sul-americana e aprofundem as instituições regionais, especialmente o Mercado Comum do Sul (Mercosul) e a União das Nações Sul-Americanas (Unasul). Assim como fez a política chinesa com o Leste Asiático, a integração produtiva deve estar associada a mecanismos garantidores da presença brasileira no subcontinente com aumentos de produtividade e redução das assimetrias entre os países.

O plano de ação conjunta 2010-2014 entre Brasil e China, assinado em 2009 pelo presidente Hu Jintao e pelo ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva, que tem reuniões previstas para 2011, deve-se constituir em um espaço de negociações comerciais e de investimento com a China, buscando orientar as políticas nas diversas áreas do relacionamento. O problema do avanço dessas negociações agora é que os chineses sabem claramente o que querem do Brasil – em termos gerais e específicos; no entanto, ainda não se tem claro o que queremos da China. Apenas negociações pontuais não bastam; é preciso avançar com urgência nas definições de estratégias amplas e específicas, pois a mão que afaga (empréstimos, IDE e superávit comercial) pode ser aquela que direciona os vínculos externos da economia brasileira para uma dinâmica empobrecedora que ficará visível apenas no médio ou no longo prazo. Portanto, abrir mão do futuro em nome do presente (exportações de *commodities*) pode ser muito perigoso.

REFERÊNCIAS

- ACIOLY, L.; LEÃO, R. **Internacionalização das empresas da China**. Brasília: Ipea, 2011. Mimeografado.
- DIEGUEZ, F. Subelevação na Ásia. **Retrato do Brasil**, n. 42, p. 34-38, jan. 2010.
- DUMBAUGH, K.; SULLIVAN, M. **China's Growing Interest in Latin America**. Congressional Research Service (CRS), Report for Congress, Washington, DC, Apr. 2005.
- ENGLAND, V. Why are South China Sea tensions rising? **BBC News**, Bangkok, 3 Sept. 2010. Disponível em: <<http://www.bbc.co.uk/news/world-asia-pacific-11152948>>. Acesso em: 4 abr. 2011.
- FIORI, L. O sistema interestatal capitalista no início do século XXI. *In*: FIORI, J.; MEDEIROS, C.; SERRANO, F. (Org.). **O mito do colapso do poder americano**. Rio de Janeiro: Record, 2008.
- FOLHA DE S.PAULO. Vários números.
- FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL (FMI). **World Economic Outlook Database**, out. 2010.
- GENERAL OFFICE OF THE STATE COUNCIL. **Circular of the General Office of the State Council on the Establishment of Security Review System Regarding Merger and Acquisition of Domestic Enterprises by Foreign Investors**. Guo Ban Fa, n. 6, Feb. 3 2011. Disponível em: <http://www.fdi.gov.cn/pub/FDI_EN/Laws/GeneralLawsandRegulations/MinisterialRulings/P020110222352839068480.pdf>.
- GONÇALVES, R. *et al.* Vulnerabilidad Estructural Externa en América Latina. *In*: ARCEO, E.; BASUALDO, E. (Org.). **Los Condicionantes de la crisis en América Latina**: inserción internacional y modalidades de acumulación. Buenos Aires: CLACSO, 2009, v. 1, p. 119-138.
- HOLLAND, M.; BARBI, F. China na América Latina: uma análise da perspectiva dos investimentos diretos estrangeiros. *In*: BAUMANN, R. (Org.). **O Brasil e os demais BRICs**: comércio e política. Brasília: Cepal/Ipea, 2010.
- JAIBAO, W. **Report on the work of the government**. Delivered at the fourth session of the eleventh do National People's Congress on March 5, 2011. Disponível em: <<http://www.china.org.cn>>.
- LAMUCCI, S.; WATANABE, M. Investimento chinês no Brasil já vai além das commodities. **Valor Econômico**, p. A.16, 18 fev. 2011.

MEDEIROS, C. Desenvolvimento econômico e ascensão nacional: rupturas e transições na Rússia e na China. *In*: FIORI, J.; MEDEIROS, C.; SERRANO, F. (Org.). **O mito do colapso do poder americano**. Rio de Janeiro: Record, 2008.

MORAIS, R. A cooperação espacial sino-brasileira. **Desafios do Desenvolvimento**. Brasília, Ipea, ano 8, n. 60, abr./maio de 2010.

NOGUEIRA, I. **Desenvolvimento econômico, distribuição de renda e pobreza na china contemporânea**. 2011. Tese (Doutorado em Economia) – Instituto de Economia da UFRJ, Rio de Janeiro, 2011.

NONNEMBERG, M. **Exportações e inovações: uma análise para América Latina e Sul-Sudeste Asiático**. Rio de Janeiro: Ipea, 2011 (Texto para Discussão, n. 1579).

ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). **Investment Policy Reviews: China**. Paris, 2008.

PINTO, E. **Bloco no poder e governo Lula: grupos econômicos, política econômica e novo eixo sino-americano**. 2010. Tese (Doutorado em Economia). Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2010a.

_____. O eixo sino-americano e a inserção externa brasileira: antes e depois da crise. *In*: ACIOLY, L.; CINTRA, M. (Org.). **Inserção internacional brasileira**. Brasília: Ipea/Dient, 2010b. v. 2.

ROSEN, D.; HANEMANN, T. **China's changing outbound foreign direct investment profile: drivers and policy implication**. Washington, DC: Peterson Institute of International Economics, 2009 (Policy Brief 09-14).

THORSTENSEN, V. **Perfil da política e instrumentos de comércio internacional dos BIC's: China, Índia e Brasil**. Brasília: Ipea, mar. 2011. (Nota Técnica – Projeto regulação do comércio Global). No prelo.

VALOR ECONÔMICO. Vários números.

ZWEIG, D.; JIANHAI, B. China's Global Hunt for Energy. **Foreign Affairs**, New York, v. 84, n. 5, p. 25-38, Sept./Oct. 2005.

NOTAS BIOGRÁFICAS

Alexandre de Freitas Barbosa

Professor de História Econômica do Instituto de Estudos Brasileiros da Universidade de São Paulo (IEB/USP) e doutor em Economia Aplicada pelo Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas (IE/UNICAMP).

E-mail: afbarbosa@usp.br

Aline Regina Alves Martins

Doutoranda em Ciência Política pelo Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas (IFCH/UNICAMP) e pesquisadora-bolsista do Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) na Diretoria de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais (Dinte) do Ipea.

E-mail: aline.martins2@ipea.gov.br

Diego Pautasso

Doutor e mestre em Ciência Política e graduado em Geografia pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Atualmente é professor de Relações Internacionais da Escola Superior de Propaganda e *Marketing* (ESPM).

E-mail: dpautasso@espm.br

Eduardo Costa Pinto

Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais (Dinte) do Ipea. Doutor em Economia pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) e mestre em Economia pela Universidade Federal da Bahia (UFBA). Foi professor de Economia da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ).

E-mail: eduardo.pinto@ipea.gov.br

Francis Owusu

Professor e diretor de graduação do Departamento de Planejamento Regional (Doge) da Universidade de Iowa, Estados Unidos. Doutor em Geografia pela Universidade de Minnesota, Estados Unidos.

E-mail: fowusu@iastate.edu

Luciana Acioly

Técnica de Planejamento e Pesquisa e assessora-chefe da Assessoria Técnica da Presidência do Ipea (Astec). Doutora em Economia pelo Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas (IE/UNICAMP).

E-mail: luciana.acioly@ipea.gov.br

Marcos Antonio Macedo Cintra

Técnico de Planejamento e Pesquisa e diretor da Diretoria de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais (Dinte) do Ipea. Doutor em Economia pelo Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas (IE/UNICAMP).

E-mail: marcos.cintra@ipea.gov.br

Padraig Carmody

Professor de Geografia Humana do Departamento de Geografia, da Trinity College da Universidade de Dublin, Irlanda. Doutor em Geografia pela Universidade de Minnesota, Estados Unidos.

E-mail: fowusu@iastate.edu

Rodrigo Pimentel Ferreira Leão

Mestre em Desenvolvimento Econômico pelo Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas (IE/UNICAMP) e pesquisador-bolsista do Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) na Diretoria de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais (Dinte) do Ipea.

E-mail: rodrigo.leao@ipea.gov.br

Sandra Poncet

Professora de Economia da Universidade Paris 1, Panthéon Sorbone, e pesquisadora do Centro de Estudos e Investigação em Economia Internacional da França (CEPII). Doutora em Economia pela Universidade de Clermont-Ferrand 1, França.

E-mail: sandra.poncet@univ-paris1.fr

William Vella Nozaki

Doutorando em Desenvolvimento Econômico pelo Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas (IE/UNICAMP) e pesquisador-bolsista do Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) na Diretoria de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais (Dinte) do Ipea.

E-mail: william.nozaki@gmail.com

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Editorial

Coordenação

Cláudio Passos de Oliveira

Njobs Comunicação

Supervisão

Cida Taboza

Fábio Oki

Inara Vieira

Thayse Lamera

Revisão

Ângela de Oliveira

Cristiana de Sousa da Silva

Lizandra Deusdará Felipe

Regina Marta de Aguiar

Editoração

Anderson Reis

Danilo Leite

Larita Arêa

Capa

Andrey Tomimatsu

Livraria

SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES, Térreo

70076-900 – Brasília – DF

Tel.: (61) 3315 5336

Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br

Missão do Ipea

Produzir, articular e disseminar conhecimento para aperfeiçoar as políticas públicas e contribuir para o planejamento do desenvolvimento brasileiro.

ISBN 978-85-7811-119-9



9 788578 111199 >

Autores

Alexandre de Freitas Barbosa
Aline Regina Alves Martins
Diego Pautasso
Eduardo Costa Pinto
Francis Owusu
Luciana Acioly
Marcos Antonio Macedo Cintra
Padraig Carmody
Rodrigo Pimentel Ferreira Leão
Sandra Poncet
William Vella Nozaki