

**UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA “JÚLIO DE MESQUITA FILHO”
FACULDADE DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS – CÂMPUS MARÍLIA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS SOCIAIS**

HENRIQUE LORENZETTI RIBEIRO DE SÁ

**A INSERÇÃO DA CHINA NA ECONOMIA MUNDIAL – DA ADESÃO À
ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO (OMC) À GUERRA COMERCIAL**

MARÍLIA - SP

2021

HENRIQUE LORENZETTI RIBEIRO DE SÁ

**A INSERÇÃO DA CHINA NA ECONOMIA MUNDIAL – DA ADESÃO À
ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO (OMC) À GUERRA COMERCIAL**

Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais (PPGCS), Linha 4 – Relações Internacionais e Desenvolvimento, da Faculdade de Filosofia e Ciências, Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” (UNESP), Campus de Marília-SP, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Ciências Sociais.

Orientador: Prof. Dr. Luis Antônio Paulino

MARÍLIA - SP

2021

S111i	<p>Sá, Henrique Lorenzetti Ribeiro De</p> <p>A inserção da China na economia mundial – da adesão à Organização Mundial do Comércio (OMC) à guerra comercial / Henrique Lorenzetti Ribeiro De Sá. -- Marília, 2021</p> <p>186 p.</p> <p>Dissertação (mestrado) - Universidade Estadual Paulista (Unesp), Faculdade de Filosofia e Ciências, Marília</p> <p>Orientador: Luis Antonio Paulino</p> <p>1. Ciências sociais. 2. Desenvolvimento econômico. 3. Relações econômicas internacionais. I. Título.</p>
-------	--

Sistema de geração automática de fichas catalográficas da Unesp. Biblioteca da Faculdade de Filosofia e Ciências, Marília. Dados fornecidos pelo autor(a).

Essa ficha não pode ser modificada.

HENRIQUE LORENZETTI RIBEIRO DE SÁ

**A INSERÇÃO DA CHINA NA ECONOMIA MUNDIAL – DA ADESÃO À
ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO (OMC) À GUERRA COMERCIAL**

Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais (PPGCS), Linha 4 – Relações Internacionais e Desenvolvimento, da Faculdade de Filosofia e Ciências, Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” (UNESP), Campus de Marília-SP, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Ciências Sociais.

Orientador: Prof. Dr. Luis Antônio Paulino

Aprovado em 26 de Julho de 2021.

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Luis Antônio Paulino (Orientador):

Prof. Dr. Marcos Cordeiro Pires (1º Examinador):

Profa. Dra. Ana Tereza Lopes Marra de Sousa (2º Examinador):

MARÍLIA - SP

2021

Na década de 1970 observadores começaram a chamar a atenção para uma “nova divisão internacional de trabalho”, ou seja, uma maciça transferência de indústrias que produziam para o mercado mundial, da primeira geração de economias industriais, que antes as monopolizavam, para outras partes do mundo. Isso se deveu em parte à deliberada mudança, por empresas do Velho Mundo industrial, de parte ou de toda a sua produção ou estoques para o Segundo e Terceiro Mundos [...]. A revolução nos transportes e comunicações modernos tornou possível economicamente uma produção verdadeiramente mundial. Também se deveu aos esforços deliberados de governos do Terceiro Mundo para industrializarem-se, conquistando mercados de exportação, se necessário (mas preferencialmente não) à custa da velha proteção de mercados internos.

HOBSEBAWM, 1995, p. 354

O sinal mais importante da ascensão do leste asiático como novo epicentro dos processos sistêmicos de acumulação de capital é outro: várias de suas jurisdições fizeram grandes avanços na hierarquia do valor adicionado e na hierarquia monetária da economia mundial capitalista.

ARRIGHI, 1996, p. 350

A integração à economia global abriu um caminho amplo para a “autotransformação” da China.

WU, 2017, p. 11

O século XXI será um século de intensa competição econômica. Enquanto os Estados Unidos querem vencer a competição no enorme mercado da China, a China também precisará de enormes fundos e tecnologia dos Estados Unidos para realizar o objetivo abrangente de modernização.

ZHAO, 2004, p. 17

Dois fatores determinarão o desenvolvimento estável dos futuros laços sino-americanos: se os Estados Unidos aceitam ou não a ascensão pacífica da China, e se a China aceita ou não o sistema mundial existente sob o domínio dos Estados Unidos.

JIN, 2013, p. 73

AGRADECIMENTOS

Gostaria de agradecer, primeiramente, à minha família: minha esposa Simone, meu filho Antônio, meus pais Márcio e Maria Josefina e meu irmão Guilherme.

Meus sinceros agradecimentos também a todos os meus professores nesses anos em que cursei o mestrado (nominalmente: Prof. Dr. Renan Antônio da Silva, Prof. Dr. Agnaldo dos Santos e Prof. Dr. Sérgio Luiz Cruz Aguilar) e aos amigos Marcelo Luiz Felice, Fábio Bonachela, Flávio Ricardo Vassoler, Helio Hintze e Eliel Waldwogel Cardoso, por contribuírem para o meu desenvolvimento como pessoa e pesquisador.

Um reconhecimento especial aos Profs. Drs. Marcos Cordeiro Pires e Francisco Luiz Corsi, por compartilharem valiosos comentários e sugestões enriquecedoras durante a banca de qualificação. Finalizo agradecendo enormemente ao meu orientador Luis Antônio Paulino, sempre colaborativo e compreensivo.

RESUMO

O objetivo principal desta monografia é a análise do processo de inserção da China na economia mundial desde o início do processo de reforma e abertura, em 1978, passando por sua adesão à Organização Mundial do Comércio (OMC), em 2001, até o início da guerra comercial iniciada pelos Estados Unidos contra a China, em 2018. Nosso argumento central é que a China realizou um “casamento por conveniência” com o Ocidente para fazer avançar seu processo de desenvolvimento, que os Estados Unidos tentam agora desfazer por receio de perder sua condição de potência econômica hegemônica global. Este trabalho está dividido em quatro partes, além da introdução e conclusão. No capítulo 1, analisamos o processo de reforma e abertura, iniciado em 1978 com a ascensão de Deng Xiaoping ao poder, até 2001, quando a China adere à Organização Mundial do Comércio. No capítulo 2, analisamos o processo de adesão da China à OMC, procurando destacar como o país se utilizou das condicionalidades impostas pelos países líderes do comércio global, principalmente os Estados Unidos, para que fosse autorizada a sua adesão à OMC aprofundar o seu processo de reforma e abertura e transformar a sua economia em um elo indispensável às cadeias globais de suprimento da economia globalizada. No capítulo 3, o foco da análise são as mudanças recentes em seu modelo de desenvolvimento econômico, quando, no bojo da crise de 2008, a China passa a privilegiar o mercado interno como principal motor de crescimento e inicia a transição de seu modelo de desenvolvimento para a produção de bens de maior conteúdo tecnológico. Destacamos os aspectos financeiros, cambiais e, principalmente, tecnológicos dessa mudança. O quarto capítulo foi dedicado à análise do conflito comercial desencadeado pelos Estados Unidos contra a China, em 2018.

PALAVRAS-CHAVE:

Economia Chinesa; Organização Mundial do Comércio (OMC); Guerra Comercial; Relações Sino-Americanas.

ABSTRACT

The main objective of this monograph is to analyze the process of China's insertion in the world economy from the beginning of its reform and opening process, in 1978, through its accession to the World Trade Organization (WTO), in 2001, until the beginning of the trade war initiated by the United States against China in 2018. Our central argument is that China entered into a “covenant marriage” with the West to advance its development process, which the United States is now trying to undo for fear of losing its condition of hegemonic global economic power. This work is divided into four parts, in addition to the introduction and conclusion. In chapter 1, we analyze the process of reform and opening, which began in 1978 with the rise of Deng Xiaoping to power, until 2001, when China joined the World Trade Organization. In chapter 2, we analyze China's accession process to the WTO, seeking to highlight how the country used the conditionalities imposed by the leading countries in global trade, especially the United States, to authorize its accession to the WTO and deepen its process of reform and opening up to transform its economy into an indispensable link in the global supply chains of the globalized economy. In chapter 3, the focus of the analysis is the recent changes in its economic development model, when, in the midst of the 2008 crisis, China started to privilege the domestic market as the main growth engine and began the transition of its development model for the production of goods with greater technological content. We highlight the financial, exchange rate and, above all, technological aspects of this change. The fourth chapter was dedicated to the analysis of the trade conflict unleashed by the United States against China in 2018.

KEYWORDS:

Chinese Economy; World Trade Organization (WTO); Trade War; Sino-American Relations.

S U M Á R I O

INTRODUÇÃO.....	11
1. ABERTURA COMERCIAL E REFORMAS ESTRUTURAIS NA CHINA PÓS-1978.....	21
1.1 O processo de abertura e reformas na China.....	21
1.1.1. Reforma rural.....	28
1.1.2. Reforma urbana.....	31
1.1.3. Reforma política.....	32
1.1.4. Reforma econômica.....	34
1.1.5 Reforma cambial.....	37
1.2. Uma economia socialista de mercado?.....	40
1.3. A dinâmica interna do desenvolvimento econômico chinês.....	42
1.4. As transformações estruturais do comércio exterior chinês.....	46
2. A ADESÃO DA CHINA À ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO (OMC).....	49
2.1. Aproximação da China ao regime internacional de comércio.....	58
2.2. Concretização do acesso da China à Organização Mundial do Comércio.....	62
2.3. Implicações internas da adesão.....	70
2.4. Embate entre reformistas e conservadores.....	72
2.5. Espaço de manobra no âmbito da OMC.....	75
2.6. Repercussões econômicas da adesão da China à OMC.....	77
3. A CHINA CONTEMPORÂNEA E O PAPEL DA TECNOLOGIA.....	81
3.1. As políticas cambial e financeira chinesas e o foco no longo prazo.....	87
3.2. A elite política chinesa numa era de globalização e nacionalismo.....	95
3.3. Economia chinesa contemporânea e investimentos em ciência & tecnologia...	104
4. AS RELAÇÕES SINO-AMERICANAS E O CONFLITO COMERCIAL.....	120

4.1.Ascensão da China nas Cadeias Globais de Valor.....	120
4.2.O conflito comercial com os Estados Unidos.....	124
4.3.Histórico do conflito.....	127
4.4.O pragmatismo da política externa chinesa.....	133
4.5.Uma China ascendente e o seu novo lugar no mundo.....	139
4.6.A China busca a hegemonia?.....	143
4.7.A grande estratégia chinesa.....	146
4.8.Cenários futuros para a relação sino-americana.....	152
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	164
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	171

INTRODUÇÃO

A ascensão da China à categoria de grande potência mundial é um dos mais marcantes fenômenos econômicos e geopolíticos na atualidade. Esse é o tema central desta dissertação. Podemos definir o contexto complexo que compõe o pano de fundo de nossa análise da seguinte forma: em primeiro lugar, a expansão do capitalismo global deslocalizado, impulsionada por três motivos: (1) a abertura dos mercados globais; (2) as novas tecnologias de comunicação e transporte; e (3) a queda das margens de lucro percebidas já nos anos de 1970 (período marcado pelo atrofiamento e abandono do regime fordista, rumo ao regime de acumulação flexível, sob a égide da 3ª Revolução Industrial). Depois, a mobilização do Ocidente (Estados Unidos e Europa), no mesmo período, para enfrentar a emergência de países asiáticos dotados de considerável poderio econômico. E, por fim, a crise da hegemonia norte-americana.

Nosso ponto de partida é a “2ª revolução chinesa”, posta em marcha a partir do processo de abertura e de reformas estruturais da economia desse país no final da década de 1970. Pretendemos tratar esse período de transformações na China como a consolidação de um ‘casamento por conveniência’ entre esse país e o sistema capitalista mundial tal como se apresentava naquele momento. Da perspectiva chinesa, buscava-se uma ponte para o futuro no que tange à captura de investimentos estrangeiros, principalmente industriais, e a consequente absorção de novas tecnologias daí advindas. O sistema capitalista global, por seu turno, passava por uma fase de transformações em meio à queda global das margens de lucro, após o esgotamento das formas tradicionais de acumulação as quais ditaram os rumos nos trinta anos gloriosos, logo após o fim da Segunda Guerra Mundial. Além disso, os Estados Unidos, ao se reaproximarem politicamente da China comunista, no início dos anos 1970, buscavam reforçar o isolamento da União Soviética no contexto da Guerra Fria.

Sob a estrutura de poder bipolar do imediato pós-Segunda Guerra Mundial, o processo de desenvolvimento econômico do campo capitalista passou por profundas transformações, fundamentalmente lideradas e patrocinadas pelos Estados Unidos da América. Novas políticas de desenvolvimento foram concebidas com o intuito de recuperar a abalada economia internacional. Durante a Conferência de Bretton Woods, propôs-se a constituição de uma Organização Internacional do Comércio (OIC), com o objetivo de estabelecer regras para o comércio multilateral. Todavia, tal proposta não foi aprovada pelo Senado norte-americano à época. Alternativamente, uma organização bem menos poderosa, o Acordo Geral sobre Tarifas Aduaneiras e Comércio (GATT) (que passaria por um processo progressivo de expansão da

agenda de negociação), tornou-se a estrutura institucional a nortear as negociações globais (entre 1947 e 1994) e a promover a liberalização do comércio e a eliminação de barreiras comerciais entre os países, medidas consideradas essenciais para a retomada dos investimentos e do crescimento econômico em escala global.

Concomitantemente, a década de 1980 foi marcada pela paulatina agonia econômica da hoje extinta União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), justamente em meio ao acelerado progresso das indústrias de alta tecnologia dos países capitalistas centrais nas áreas de genética, robótica, informática, telecomunicações e eletrônica; ou seja, no bojo da 3ª Revolução Industrial (também conhecida como Revolução Técnico-Científico-Informacional - RTCI)¹.

De fato, a URSS enfrentaria dificuldades para disseminar as novas tecnologias substitutivas do fator humano no setor produtivo devido, entre outros fatores, ao seu compromisso declarado com o pleno emprego. Segrillo (2000) articula as razões pelas quais a URSS não conseguira se adaptar a um novo tipo de desenvolvimento, a partir dos anos 60 do século XX, com os novos paradigmas de produção do período:

Na época da Terceira Revolução Tecnológica surgiram novos padrões organizacionais da produção industrial, baseados em flexibilidade, fluxos mais horizontais de informação e comando e ênfase na qualidade. Encontrando-se em permanente competição econômica com o Ocidente, a URSS (cujo sistema rígido, de fluxos verticais de informação e comando, e ênfase em quantidade e economia de escala, encaixava-se relativamente bem nas regras ditadas pelo fordismo ocidental nas décadas de 1930, 40, 50, e parte da de 60) não conseguiu se adaptar a estes princípios básicos dos novos paradigmas industriais mais avançados da economia mundial sem solapar os pilares de seu próprio sistema. (p. 191-2).

A década de 1970 foi palco de fenômenos decisivos. A recessão de 1973-1975, em meio ao colapso do Sistema de Bretton Woods – com o fim da conversibilidade do dólar em ouro, adotada unilateralmente pelo governo Nixon –, combinou o aumento dos custos salariais no mundo desenvolvido (fruto do fortalecimento dos movimentos sindicais dos anos 1960-70) com a explosão dos preços do petróleo, que, associados à revolução nos transportes e comunicações modernos, catalisaram o movimento das empresas do Primeiro Mundo a competirem intensamente pela oferta de mão de obra barata e energia do Terceiro Mundo e moldaram a nova reconfiguração espacial de acumulação de capital.

¹ Para aprofundamento sobre as causas do declínio soviético, cf. SEGRILLO, A. **O declínio da União Soviética**. Rio de Janeiro: Record, 2000.

Tais mudanças deram início a um conturbado período de reestruturação econômica e reajustamento social e político. Marques (2002) sintetiza o contexto da seguinte maneira, observando a superposição de três processos:

[...] a construção e a circulação do conceito de competitividade, alçado à condição de avalista da legitimidade das políticas econômicas e sociais da abertura dos mercados globais (globalização); o abandono do regime fordista rumo ao estabelecimento do regime de acumulação flexível; e a mobilização do Ocidente – leia-se Estados Unidos e Europa – para enfrentar a emergência de países asiáticos dotados de mercados protegidos (2002, p. 55).

Até meados dos anos 1970, os países mais integrados ao mercado internacional eram aqueles que mais implantavam políticas sociais abrangentes e dispendiosas. Àquela altura, abertura comercial e seguridade social não eram conflitantes e foram, até determinado ponto, complementares. Nos anos 1980, grande parte das políticas intervencionistas estavam sendo abandonadas em todo o mundo em meio à ascensão das políticas neoliberais que enfatizavam as virtudes do Estado mínimo, das políticas do *laissez-faire* e da abertura internacional.² No fim da década de 1970, o crescimento econômico começou a claudicar na maioria dos países em desenvolvimento, com exceção dos do Leste e do Sudeste asiáticos, que já vinham implementando amplas políticas econômicas que promoviam as suas exportações.

O que se seguiu nos anos posteriores, principalmente entre o final das décadas de 1980 e a década de 1990, foi a implementação, em diversos países (sobretudo, mas não apenas, na América Latina) e em versões mais ou menos mitigadas, das regras reformistas do “Consenso de Washington”, termo cunhado pelo economista britânico John Williamson em 1989 e que refletiria uma espécie de resposta programática do neoliberalismo à estagflação e às políticas econômicas heterodoxas (keynesianas) que defendiam ações intervencionistas e protecionistas do Estado e a necessidade do pleno emprego. Keynes pressupunha que os mercados capitalistas precisavam ser “constantemente regulados devido à instabilidade inerente ao capitalismo” (MAZZUCATO, 2014, p. 28). As diretrizes neoliberais, em contrapartida, propunham gerar eficiência e crescimento econômico por meio de privatização, desregulamentação, liberalização

² O Chile, após o golpe de Estado de 1973 e, mais precisamente, a partir de 1975, sob a Ditadura Civil-Militar do general Augusto Pinochet, passa a adotar políticas econômicas baseadas nas ideias monetaristas de Milton Friedman, professor da Universidade de Chicago. Estas envolviam a livre atuação das forças do mercado, a máxima austeridade nas contas públicas e a desestatização radical. Por tal razão, o Chile é considerado um experimento precoce do neoliberalismo econômico no século XX. Para mais informações, ver: GAUDICHAUD, F. *La vía chilena al Neoliberalismo. Miradas cruzadas sobre un país laboratorio*. **Revista Divergencia**, n. 6, Año 5, Enero, Julio 2016, pp 13-28. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7589298>. Acesso em: 28/04/2021.

e estabilidade de preços (metas e controle da inflação), disciplina fiscal com enxugamento dos gastos e déficits públicos, metas de superávit primário, câmbio flutuante, controle da balança de pagamentos etc., ou seja, um conjunto de políticas que tenderiam à minimização do papel do Estado (“Estado mínimo”) (MAZZUCATO, 2011).

Wan-Wen (2005) expõe o dilema desta forma:

Estudiosos neoliberais sentem prazer em listar casos de países subdesenvolvidos que não conseguem desenvolver suas economias devido a políticas intervencionistas. Tais estudiosos acreditam que a intervenção resulta em desordem política, julgamentos burocráticos imprecisos, oportunidades de corrupção, conduta competitiva de leasing e preguiça causada pelo protecionismo. De fato, uma intervenção bem-sucedida requer operação altamente qualificada e uma variedade de condições adequadas. [...] Não obstante, é impossível para os países subdesenvolvidos desenvolver suas economias sem implementar políticas intervencionistas. No entanto, para seguir os princípios da economia livre e os chamados regulamentos da concorrência leal, os países subdesenvolvidos precisam abandonar suas políticas industriais (p. 255, tradução nossa)³.

Não houve, entretanto, uniformidade na forma, na intensidade e na duração pelas quais os países resolveram implementar as diretrizes neoliberais. E uma das razões alegadas é o próprio histórico de desenvolvimentos dos países que lograram alcançar patamares de maior prosperidade. Nesta seara, é vasto o repertório que nos lega a história. Destacamos dois fatores os quais contribuíram para a persistência do protecionismo e do intervencionismo ao longo dos séculos XIX e XX: a necessidade de proteção à indústria nascente, bem como a premência de se fortalecerem determinados grupos de interesses nacionais.

Mazzucato (2014) defende que o papel do Estado não deveria limitar-se à criação de conhecimento no âmbito das universidades e laboratórios nacionais, mas também mobilizar recursos para que o conhecimento produzido seja difundido por todos os setores da economia. A autora é categórica: “O Estado precisa também comandar o processo de desenvolvimento industrial, criando estratégias para o avanço tecnológico em áreas prioritárias” (MAZZUCATO, 2014, p. 59). Essa estratégia foi utilizada por vários países no sentido de recuperar o atraso tecnológico em relação às economias mais avançadas, tal como o caso dos

³ No texto original: “Neoliberal scholars find pleasure in listing cases of underdeveloped countries failing to develop their economies due to interventionist policies. Such scholars believe that intervention results in political disorder, inaccurate bureaucratic judgments, opportunities for corruption, competitive leasing conduct, and laziness caused by protectionism. Indeed, successful intervention requires high-skilled operation, and a variety of suitable conditions. [...] Nevertheless, it is impossible for underdeveloped countries to develop their economies without implementing interventionist policies. Yet, in order to follow the principles of free economy and the so-called regulations of fair competition, underdeveloped countries have to abandon their industrial policies” (WAN-WEN, 2005, p. 255).

países do leste asiático que se utilizaram “do planejamento e políticas industriais ativas e conseguiram se ‘equiparar’ tecnológica e economicamente ao Ocidente” (MAZZUCATO, 2014, p. 59). Ao Estado coube direcionar investimentos para setores específicos e impor barreiras à concorrência de outros países, até que as empresas nacionais tivessem condições de promover suas exportações e, também, auxiliar na conquista de novos mercados.

Nesse sentido, o caso japonês é ilustrativo. Em decorrência dos “acordos desiguais” que o país fora obrigado a assinar em 1858, que proibiam a fixação de tarifas alfandegárias não superiores a 5%, o Japão não pôde, à época, se valer de medidas comerciais protecionistas (CHANG, 2003). Foi somente em 1911, com o fim dos acordos desiguais, que o Estado japonês pôde promover uma ampla reforma tarifária com o intuito de proteger sua indústria nascente e, também, facilitar a importação de matérias-primas.

Na década de 1920, o Japão sancionou a formação de cartéis e incentivou fusões entre indústrias-chave, na intenção de restringir a “concorrência predatória, obter economias de escala e introduzir o gerenciamento científico” (CHANG, 2003, p. 89). Diante da ausência de iniciativas do setor privado em promover a industrialização, coube ao Estado promover fábricas em diversos setores, tais como construção naval, mineração, têxtil (algodão, lã e seda) e militar. O governo japonês implantou políticas que visavam a facilitar a transferência de tecnologias por meio da contratação de técnicos estrangeiros e um considerável investimento em educação. Após a Segunda Guerra Mundial, o crescimento do Japão foi surpreendente. No período compreendido entre 1950 e 1973, o PIB *per capita* cresceu à taxa de 8% ao ano (CHANG, 2003). Esse crescimento é atribuído aos grandes investimentos em Política Industrial, Comercial e Tecnológica (ICT) efetuados pelo Estado japonês.

Da mesma forma que o Japão, a Grã-Bretanha, os Estados Unidos, a Alemanha e os países do Leste Asiático também fizeram pesados investimentos em políticas de ICT e utilizaram maciçamente os subsídios às exportações para incentivar o desenvolvimento. Concomitante a esses investimentos, houve também a valorização do capital humano, tendo como focos principais a educação tecnológica e o treinamento em Pesquisa & Desenvolvimento (P&D) para a formação de mão de obra qualificada.

Nota-se que, particularmente nas economias de industrialização tardia, a política industrial serviu-se de estratégias e mecanismos de coordenação geridos pelo Estado para contrabalançar as desvantagens advindas do hiato tecnológico, das limitações do mercado interno e da predominância financeira das economias avançadas. Conforme observa Medeiros (2019):

O investimento em infraestrutura, a formação de recursos humanos qualificados, a criação de empresas públicas na indústria pesada, a abertura seletiva ao capital estrangeiro e a criação de bancos públicos de desenvolvimento estiveram sempre presentes nas experiências nacionais exitosas (p. 73).

Foi em meio a esse cenário dúbio de relativa preponderância de valores liberais e, em determinados países, de forte atuação de políticas nacionais dirigistas, que a China procurou se inserir no cenário internacional, após o enfraquecimento da opção isolacionista prevalecente no pensamento maoísta até o final dos anos 1970 (PIRAGIBE, 2017)⁴.

O processo designado como “cadeia de valor”⁵ (CV) provém do fato de a produção se realizar em ciclos que agregam valores adicionados, continuamente. A despeito de não ser um acontecimento plenamente novo, são notáveis a celeridade e a amplitude com que esse processo aprofundou a globalização econômica geograficamente e nos mais diversos setores produtivos (PORTER, 1985).

Também é espantosa a abrangência com que esse novo paradigma produtivo e de comércio global se impôs. Zhang & Schimanski (2014) assim definem o conceito de “cadeias globais de valor” (CGV):

uma evolução no contexto da gestão global da cadeia de suprimentos das empresas (*supply chain management*). Tal modelo surgiu na década de 1980 para gerenciar o fluxo total de bens entre fornecedores e os usuários finais e seu foco principal recai sobre os custos e excelência operacional do abastecimento (p. 75).

As CGV, advindas da intensificação dos fluxos de comércio derivados da terceirização de etapas produtivas, aceleraram-se com a liberalização e a redução radical dos custos comerciais ao longo dos últimos cinquenta anos (a partir aproximadamente⁶ dos anos de 1970). Seria esse processo irreversível? Expressões como “internacionalização de produção”, “fragmentação da produção”, “cadeia de suprimentos”, “terceirização”, entre outras, vêm se tornando lugares-comuns no discurso de pesquisadores, empresários, jornalistas etc.

Como se dá a inserção de um país nesse processo e em qual posição ele se coloca na cadeia? Quais são os riscos e as oportunidades subjacentes? Existem possibilidades de ascensão na cadeia quando a inserção se dá *pari passu* com estratégias de desenvolvimento e políticas

⁴ Dar especial atenção ao capítulo 2 da obra.

⁵ “Cadeia de valor” é um termo cunhado pelo economista e professor norte-americano Michael Porter em 1985, em meio às suas pesquisas sobre estratégias de competitividade (PORTER, 1985)

⁶ Trata-se de uma aproximação. É difícil estabelecer um início exato do processo, que se deu a partir de meados da década de 1970.

industriais integradas e bem elaboradas? Diante de tais questionamentos, caber-nos-ia perguntar: Como podemos avaliar o paradigmático caso chinês por todos esses prismas?

Gereffi, Humphrey e Sturgeon (2005) avaliam que:

A fragmentação permite a produção em diferentes países ser transformada em redes de produção transfronteiriças que podem estar dentro ou entre empresas. [...] A crescente integração dos mercados mundiais através do comércio trouxe consigo uma desintegração das empresas multinacionais, uma vez que as empresas consideram vantajoso “terceirizar” uma parcela crescente de suas atividades manufatureiras e serviços não essenciais no mercado interno e no exterior (p. 79-80).

O engajamento em atividades de baixo valor agregado em uma cadeia global de valor pode gerar benefícios econômicos a curto prazo, porém corre-se o risco de se perpetuar em posições inferiores, caso não se busquem alternativas para galgar novos patamares de sofisticação produtiva e inovação. Ao discutirem sobre o balanço de ganhos e perdas dos países envolvidos no processo, Zhang & Schimanski (2014) afirmam:

As análises levam a concluir que a principal parcela dos ganhos foi capturada pelas grandes empresas (geralmente com sede nos em países desenvolvidos), que terceirizam sua manufatura e tornam-se basicamente fornecedoras de serviços nas CGVs, incluindo pesquisa e desenvolvimento (*research and development* – R&D), marca, design, distribuição, marketing, vendas e serviços pós-venda (2014, p. 78).

A China inicia sua inserção na economia internacional à mesma época em que se consolidavam as CGV, que constituíam (e ainda constituem) o arcabouço para a produção de bens e serviços com insumos provenientes de diferentes países. É patente o fato de que esta nova organização internacional da produção contribuiu para o aumento substancial da interdependência entre economias de todo o mundo e provocou uma comercialização cada vez maior de insumos e serviços intermediários, porém também gerou assimetrias.

Como e em que medida a China procurou se envolver com essa economia global e o que esse engajamento significaria para a vida econômica do país? Conforme destaca Medeiros (2019): “[...] sair da armadilha da especialização em atividades de baixos salários e ampliar o conteúdo doméstico dos produtos e atividades exportadas constituiria o desafio. A construção desta estratégia definiria o escopo essencial da moderna política industrial” (p. 80).

Diante do cenário exposto, pretendemos:

1. Tratar o acesso da China à Organização Mundial do Comércio (OMC), em 2001, como ponto culminante desta combinação de interesses que traria três importantes consequências: (1) fortaleceria o acesso da China aos mercados globais e permitiria a expansão de seus interesses comerciais; (2) impor novos desafios aos demais países para lidar com a avalanche das exportações chinesas, agora sob o manto das regras da OMC; e, por fim, (3) impor novas práticas internacionais para lidar com a expansão das exportações chinesas, qual seja, as salvaguardas canceladas pela OMC.
2. Procuraremos, também, traçar um panorama sobre a disputa tecnológica e a guerra comercial travada entre os Estados Unidos e a China, formalmente iniciada em 2018.
3. Por fim, almejamos ao menos entrever quais serão os cenários mais prováveis de cooperação e conflito entre essas duas potências (Estados Unidos e China) em competição e que ditarão os rumos do nosso futuro.

Quais seriam as principais fontes de atritos comerciais entre as duas nações que desencadearam a chamada guerra comercial de 2018? Sem dúvida, um dos principais motivos de preocupação americana centra-se na importância que as empresas transnacionais chinesas (estatais ou não) vêm adquirindo ao redor do mundo e a percepção (americana) de que as reformas internas na China, orientadas em direção ao mercado, avançaram a passos lentos e extremamente calculados. Dessa forma, as primeiras medidas de escalada tarifária tomadas pelos Estados Unidos, a saber, as tarifas impostas ao aço e ao alumínio, podem ser consideradas como uma decisão política americana de enfrentamento perante a estratégia chinesa de autonomia nacional e desenvolvimento econômico.

Há falta de clareza sobre as consequências de os Estados Unidos não terem considerado os custos associados às ações unilaterais de escalada tarifária, em meio a uma economia internacional cada vez mais entrelaçada e uma relação bilateral eivada de interdependência econômica – fruto também da expansão das empresas americanas para o território chinês desde a década de 1980. Estariam os Estados Unidos preparados para os futuros embates com a ascendente potência chinesa? Os Estados Unidos presumiram que poderiam pressionar a China e, aos poucos, ela se submeteria a essa pressão. Pelo contrário, a China vem demonstrando que não pretende recuar diante da pressão dos Estados Unidos, tal como nos mostram suas políticas em direção à diplomacia de grande potência, afirmada durante o 18º. Congresso Nacional do Partido Comunista Chinês, em 2012.

Em resumo, pretendemos aprofundar a discussão sobre o desacoplamento e a fricção entre a China, potência emergente, e os Estados Unidos, país hegemônico, sem rivais de peso, desde o fim da União Soviética. Da perspectiva do mundo ocidental, liderado pelos Estados Unidos, o processo de abertura iniciado pela China no final de década de 1970 acarretaria uma maior liberalização econômica (e quiçá até política) e a integração paulatina do país às CGV, gerando incremento de lucros às empresas transnacionais em um momento de contração e reestruturação sistêmica do capitalismo global. Por seu turno, a China manteve como prioridade declarada, desde o princípio, a perseguição de seu desenvolvimento nacional, principalmente, mas não apenas, por meio da absorção de capital e tecnologia estrangeiros. Um novo caminho para a continuação de seu desenvolvimento se apresenta agora e envolve a superação da dependência externa e a liderança no desenvolvimento de novas tecnologias. Portanto, temos duas questões importantes a perseguir:

- Estaria o fulcro do problema na dissonância de perspectivas e estratégias de cada país?
- Como se deu a inserção da China na economia mundial e como esse processo foise modificando ao longo do tempo?

Esperamos desenvolver análises que procurem responder a ambas as questões e examinem mais detalhadamente a nova ordem mundial em construção e quais papéis assumirão os Estados Unidos e a China nesse processo.

Nosso trabalho está dividido em cinco capítulos. No primeiro, buscamos avaliar os contornos gerais do movimento de abertura e reformas estruturais na China pós-1978, e analisar mais detidamente a reintrodução e a diversificação das formas de propriedade privada desde então. No segundo capítulo, pretendemos examinar mais detalhadamente o processo pelo qual se deu a aproximação chinesa ao regime internacional de comércio e a sua adesão à Organização Mundial do Comércio (OMC), buscando expor as discussões internas na China sobre a condução desse processo e os rumos de seu desenvolvimento econômico nacional. Iniciamos o terceiro capítulo com um exame sobre as peculiaridades do sistema financeiro chinês (“grande muralha da China”), e a seguir aprofundamos as discussões sobre a evolução da economia chinesa contemporânea e de sua política externa, bem como a sua priorização de investimentos em Ciência & Tecnologia, enfatizando as estratégias chinesas “Made in China 2025” e “Internet Plus” em um contexto em que a tecnologia se torna o principal campo de batalha entre os Estados Unidos e a China. No quarto capítulo, pretendemos investigar se, a partir da perspectiva chinesa, se tornar uma potência seria um objetivo ou uma consequência “natural” de seu

contínuo desenvolvimento nacional. Ademais, buscamos explorar o *status* moderno da China nas Cadeias Globais de Valor, realçamos a sua estratégia de desenvolvimento pacífico, iniciada na metade dos anos 2000, e sua política de não alimentar temores sobre suas potenciais intenções hegemônicas, e analisamos as complexas relações sino-americanas atuais, o lançamento do conflito comercial e suas implicações, e os possíveis cenários da mais importante relação bilateral da atualidade. No capítulo derradeiro, buscamos tecer considerações finais.

1. ABERTURA COMERCIAL E REFORMAS ESTRUTURAIS NA CHINA PÓS-1978

Neste capítulo inicial, pretendemos analisar os principais aspectos das políticas liberalizantes implantadas pelo PCCh a partir de 1978. Nosso roteiro incluirá a investigação dos contornos gerais das reformas introduzidas nos setores rural e urbano, político, econômico, cambial e financeiro. De forma sumária, discutimos o conceito de economia socialista de mercado, que nos parece o mais adequado ao caso chinês, em contraposição ao chamado capitalismo de Estado. Por fim, examinamos as dinâmicas internas do desenvolvimento chinês em consonância com as transformações estruturais do comércio exterior chinês, mola propulsora de seu desenvolvimento econômico inicial.

1.1. O processo de abertura e reformas na China

O contraste entre a desintegração das economias na região soviética e o espetacular crescimento da economia chinesa, no mesmo período histórico (em torno da década de 1980), é um fato espetacular e suscita calorosos debates. Hobsbawm (1995) nos recorda que “um país socialista na década de 1970 [China] preocupava-se particularmente com o seu relativo atraso econômico [...] porque o vizinho, o Japão, era o mais espetacularmente bem-sucedido dos Estados capitalistas” (p. 447-478).

O desenvolvimento econômico é um objetivo buscado por todos os países, sejam eles capitalistas ou socialistas. Apesar disso, é legítimo problematizar o processo por meio do qual as economias em desenvolvimento se aproximam do nível de riqueza das economias centrais – trajetória de *catching-up*¹, investindo, por exemplo, em políticas de incentivo à inovação tecnológica. O processo atual de desenvolvimento da economia chinesa, fenômeno caracterizado por um acelerado crescimento industrial híbrido e peculiar, nos permite refletir sobre os dilemas do desenvolvimento no mundo contemporâneo.

¹ O conceito de *catching up* encerra a capacidade de centros econômicos periféricos de absorverem técnicas e conhecimentos produzidos nos centros dominantes, de forma a permitir que aqueles “emparelhem” os níveis de produtividade destes e reduzam o hiato tecnológico (e de desenvolvimento econômico) que os separa. Pode ser entendido, em linhas gerais, como um processo de persecução de emparelhamento econômico e tecnológico. Para saber mais sobre o tema, recomendamos a leitura de AREND, M.; FONSECA, P.C.D. Brasil (1955-2005): 25 anos de *catching up*, 25 anos de *falling behind*. **Revista de Economia Política**, v. 32, p. 33-54, jan.-mar. 2012.

Entre 1961 e 1965, logo após o desastre do Grande Salto Adiante², a China havia experimentado medidas ao estilo da Nova Política Econômica (NEP)³ soviética, adotada por Lenin em 1921, que já denotavam uma certa abertura para formas capitalistas de propriedade na cidade e no campo⁴. No entanto, com a emergência da Revolução Cultural (PAULINO, 2017), tais mudanças foram totalmente bloqueadas, para ressurgirem somente após o falecimento de Mao Zedong e o subsequente afastamento das correntes ultraesquerdistas ligadas a ele. Com a reabilitação de Deng Xiaoping, tachado anteriormente de direitista e contrarrevolucionário, a China retoma a prioridade do processo de modernização econômica social de longo prazo e, com ela, muitas das medidas que haviam sido propostas no já mencionado período entre 1961 e 1965, conhecidas como as “Quatro Modernizações” (ZAGO, 2017, p. 165-166).

Tal como nos lembra Paulino (2017),

As Quatro Modernizações representavam um conjunto de metas estabelecidas para promover a modernização da economia chinesa formuladas por Zhou Enlai em 1963, como reação ao desastre do Grande Salto Adiante, e previam uma série de medidas inovadoras para a indústria, ciência e tecnologia, agricultura e forças armadas. Foram retomadas pelo próprio Zhou Enlai, no 10º Congresso do PCCh, em 1973, novamente

² “Sob o ponto de vista dos objetivos propostos, o ‘Grande Salto’ fracassou, ao fazer surgir um grande número de empresas locais, de pequena escala, empregando tecnologia nativa. O resultado foi ineficiência econômica e técnica; custos de produção superiores aos concorrentes no mercado; negligência quanto às limitações tecnológicas locais; criação de produtos não usáveis em diversos ramos, solicitando crescentes montantes de subsídios governamentais para manutenção dessas empresas. [...] O maior efeito positivo do ‘Grande Salto’ foi a mobilização de todos os setores do país, criando um clima extremamente favorável à participação, identificação com os problemas nacionais, receptividade de inovações, além de alguns resultados concretos que começaram a constituir uma opção tecnológica propriamente chinesa. [...] O ‘Grande Salto’ pode ser tomado como uma experiência que permitiu testar e perceber as falhas de um modelo tentativo. É de se notar sua curta duração, três anos, indicando que a característica planejada e controlada da economia permitiu uma rápida alteração nos pontos que se mostraram falhos.” (AOKI; LOPEZ, 1976, p. 59). Para saber mais, conferir AOKI, Midori; LOPEZ, Rui Fontana. Opções tecnológicas aos países em desenvolvimento: considerações sobre um caso. **Rev. adm. empres.**, São Paulo, v. 16, n. 4, p. 56-62, Aug. 1976. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-75901976000400005&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 18 jan. 2021. <https://doi.org/10.1590/S0034-75901976000400005>.

³ “uma economia socialista de mercado em forma embrionária” (KENNY, 2007, p. 80). KENNY, Thomas. Lessons for the “Socialist Market Economy” of People’s China from the Soviet “New Economic Policy”. **NST: Nature, Society, and Thought**, v. 20, n. 1, p. 80-90, January 2007. Conferir, também, SARGIS, Al L. The Socialist Market Economy: Unfinished Business. **Political Affairs**, January 2004.

⁴ Sob o impacto da guerra civil e do caos industrial, a economia russa nos anos iniciais da NEP (1921-28) estava imersa em alto desemprego urbano, retorno à economia de mercado, reabilitação da antiga classe dirigente industrial, instabilidade de preços, inflação, crise financeira e oscilação do rublo. De 1924 em diante, a economia se estabiliza sob um regime econômico misto, que conciliava fundamentos de mercado e de economia dirigida. Após a morte de Lenin, Stalin inicialmente dá continuidade à política da NEP, porém, em meados de 1928, muda de rumo e a substitui pela coletivização forçada da agricultura e a industrialização em marcha acelerada sob os Planos Quinquenais. Para mais informações, ver: LINDOSO, J. A. S. União Soviética: da Nova Política Econômica (NEP) à construção do “socialismo num só país”. **Cronos: R. Pós-Grad. Ci. Soc. UFRN**, Natal, v. 14, n.1, p. 105-126, jan./jun. 2013. Disponível em: <https://periodicos.ufrn.br/cronos/article/download/4102>. Acesso em: 29/04/2021.

com o apoio de Deng Xiaoping, a quem Zhou Enlai havia reabilitado. Mas tornaram-se política de Estado e foram plenamente implementadas apenas em 1978, após a aprovação, no 3º Pleno do 11º Comitê Central do PCCh⁵, do “Programa das Quatro Modernizações” (p. 92).

É a partir do período de abertura econômica, iniciado no final dos anos 1970, que os contornos ideológicos da atuação global da China vão sendo paulatinamente substituídos por elementos de cunho mais pragmático. O processo de abertura e de reformas da China, iniciado em 1978, foi exitoso e trouxe à baila a questão do desenvolvimento nacional e, mais precisamente, o papel desempenhado pelo Estado para se alcançar esse desenvolvimento. Conforme questiona Paulino (2017): “Teria a China encontrado um novo caminho para o desenvolvimento? Em que o modelo chinês difere do modelo estruturalista de substituição de importações? Em que ele se assemelha e em que difere dos preceitos do Consenso de Washington?” (p. 266). É possível traçar um paralelo entre a estratégia chinesa e o exitoso modelo de desenvolvimento voltado às exportações adotado pelos chamados “Tigres Asiáticos”?

A integração à economia global abriu um caminho amplo para a ‘autotransformação’ da China, e sua experiência torna-se inspiração para uma série de países que almejam traçar um caminho relativamente autônomo de desenvolvimento e revela lições potencialmente úteis nos mais diversos aspectos. Determinadas estruturas não são, por óbvio, automaticamente replicáveis, por conta da variedade de fatores condicionantes. Paulino (2017), em diálogo com as ideias de LI (2011), procura ressaltar seis aspectos determinantes para o sucesso do experimento chinês:

- 1) O papel dos líderes, das instituições e da burocracia [...]. Outro aspecto que o autor destaca é a flexibilidade das instituições para se adaptarem às necessidades reais do desenvolvimento, sem travar ou engessar o processo de mudanças;
- 2) Harmonia social [...] outro aspecto para o qual o autor chama atenção é quanto às expectativas do conjunto da população em relação às reformas. Se essas expectativas não fossem minimamente realistas, a probabilidade de haver tensões sociais graves seria muito maior;
- 3) Abertura econômica – Para uma economia sem tecnologias adequadas e capital suficiente, não havia outro caminho para emparelhar-se com as economias desenvolvidas senão abrir-se para o comércio e o investimento direto e adotar as melhores práticas mundiais;
- 4) Estabilidade financeira com repressão financeira moderada, [...] a lição da China é que uma repressão financeira moderada pode ser útil para manter a macro estabilidade, o que pode ser alcançado por meio do monopólio do governo sobre o setor bancário e do controle sobre os fluxos internacionais de capital;

⁵ Partido Comunista Chinês.

5) Mercado doméstico e demanda doméstica – Uma economia do porte da China não pode depender, como outras economias da Ásia (Coreia do Sul, Cingapura, Taiwan, Hong Kong), do mercado externo para crescer (PAULINO, 2017, p. 266-268).

Uma lição que sobressai do caso chinês é o fato de que um crescimento rápido e sustentável demanda “ampla aceitação, pela sociedade, de que o crescimento econômico e a elevação do nível de vida têm primazia sobre outros objetivos políticos mais gerais” (PAULINO, 2017, p. 270). Houve, na China, uma sequência de profundas reformas que abarcaram a quase totalidade das instituições domésticas e dos mercados, afetando os setores rural-agrícola, urbano-industrial, financeiro, capital humano, ciência e tecnologia etc. É preciso sublinhar que o crescimento econômico produz mudanças estruturais na sociedade, tais como alterações na estrutura de distribuição da riqueza e da renda produzidas, modifica as instituições e cria uma nova elite econômica, de modo que isso cria uma grande resistência por parte de setores da sociedade.

Feng (2006), a respeito dos potenciais atritos gestados no seio da sociedade chinesa em decorrência das profundas reformas estruturais, assinala:

A China era um dos países mais igualitários quando as reformas econômicas começaram em 1978. [...] as reformas econômicas passaram por duas fases distintas em termos de distribuição social. A primeira fase, de 1979 a 1993, apresentou um resultado em que todos os grupos sociais venceram, embora alguns tenham ganhado relativamente mais do que outros. A partir de 1994, a reforma chinesa entrou na segunda fase. Apesar de alguns ainda terem ganhado com a última rodada de reformas, alguns segmentos da sociedade, como agricultores e trabalhadores urbanos cujos bens sofreram um declínio real, tornaram-se perdedores em sentido absoluto (2006, p. 78-79, tradução nossa)⁶.

Aiguo (2000) também reflete sobre o tema da desigualdade, basilar em uma sociedade autoproclamada socialista:

O conceito da era maoísta – “pobreza em comum e não desigualdade de renda” – parece ter dado lugar a um novo conceito: “desigualdade de renda em vez de pobreza em comum”. Em meio ao crescimento econômico, a distribuição de renda entre vários grupos sociais e regiões, bem como entre cidade e campo, tornou-se mais desigual. [...] Os assalariados urbanos geralmente têm se beneficiado com as reformas, pois os padrões de vida aumentaram de acordo com o rápido crescimento econômico. No entanto, para que isso continue, o alto ritmo de crescimento deve ser mantido na economia e um novo sistema de seguridade social deve ser estabelecido para lidar

⁶ No original: “China was one of the most egalitarian countries when the economic reforms started in 1978. [...] the economic reforms have actually gone through two distinct phases in terms of social distribution. The first phase, from 1979 to around 1993, featured a win-win outcome in which all social groups gained, albeit some gained relatively more than others. Starting from 1994, Chinese reform entered the second phase. Despite the fact that some still gained from the latest round of reform, some segments of society, such as farmers and urban workers whose welfare suffered a real decline, became losers in an absolute sense” (FENG, 2006, pp. 78-9).

com o desemprego e outros problemas trabalhistas no ambiente de livre mercado (2000, p. 168).

Nota-se, ainda, a relevância dada ao comércio internacional na estratégia de crescimento baseado em exportações e ao mecanismo de implementações de mudanças por tentativa e erro, de maneira pragmática e paulatina. Paulino (2017) comenta:

[...] o crescimento orientado para fora [...], é possível em um país grande, e que essa estratégia pode se dar inicialmente com base nas vantagens comparativas locais, no caso da China, a mão de obra barata. [...], há vantagens em se adotar uma estratégia gradualista. [...] Há sempre riscos inevitáveis nas reformas, e estes podem ser minimizados por meio de pequenos passos, expandindo as mudanças na direção das reformas (p. 271).

As políticas desenvolvimentistas permitiram que a China ocupasse um lugar privilegiado na estratégia das empresas transnacionais, à medida que as empresas localizadas nas Zonas Econômicas Especiais (ZEE)⁷ tornaram-se verdadeiras fábricas do mundo (IPEA, 2011), com sua produção manufatureira direcionada para os mercados estrangeiros de alto poder econômico.

Sobre os benefícios ligados às ZEE, o relatório do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) sobre a China assinala:

[...] ao lado da liberalização quase completa das importações, já em meados da década de 1980, foram estipulados incentivos fiscais para promover a participação das FIE (*Foreign Invested Enterprise*) no setor exportador chinês, principalmente naqueles mais intensivos em tecnologia. Uma corporação estrangeira que se estabelecesse no mercado chinês no setor de tecnologia poderia conseguir isenção do imposto de renda por até dois anos. Para estas empresas, além da isenção, haveria uma redução de metade do pagamento de todos os impostos, desde que 70% de suas vendas totais tivessem como destino o mercado externo. [...] Nesse período, os investidores estrangeiros receberam subsídios fiscais e financeiros para formarem alianças com empresas locais (principalmente as recém-criadas *township and villages enterprises* – TVE), dando origem às *joint-ventures*. Nesse sentido, a criação das TVE [...] revelou-se fundamental para possibilitar inicialmente aos investidores asiáticos a entrada num país onde praticamente não existia um setor privado, e onde o setor estatal era muito fechado e cercado de controles. A associação com este tipo de companhia era extremamente conveniente para as FIE, em especial as de países vizinhos à China, uma vez que lhes permitia contar com vantagens tributárias regionais e acesso a um mercado de trabalho mais flexível e com salários mais baixos e, com isso, elas poderiam aumentar sua competitividade (2011, p. 28-30).

⁷ Estabelecidas entre 1980 e 1984 em áreas costeiras da China, as Zonas Econômicas Especiais (ZEE) se transformaram no principal instrumento propulsor de abertura da economia chinesa à economia global. Serão discutidas mais pormenorizadamente adiante.

Esse desempenho espetacular da economia chinesa pode ser explicado, também, pelas características do modelo de crescimento chinês, o qual associa mercado interno e externo com a presença marcante do Estado no controle da economia. Ciseski (2012) enfatiza que o investimento estatal teve papel fundamental para o acelerado crescimento chinês. De início, esse investimento foi direcionado em grande medida para o setor industrial, de modo que tal setor passou de 35% do PIB na década de 1960 para 45% no começo do século XXI. Cumpre recordar, no entanto, que, antes das reformas, 36% do PIB chinês já provinha do setor industrial, defasado, porém presente, por conta dos massivos investimentos na indústria de base que já haviam sido postos em marcha durante a era maoísta⁸.

O processo de industrialização, recorda Ciseski (2012),

contribuiu para diversificar e sofisticar a produção de bens e a cesta de exportação chinesa [...] países com cesta mais sofisticada crescem mais rapidamente, pois o desenvolvimento econômico requer a permanente introdução de novos produtos e o acúmulo de capacidades sempre mais complexas na forma de melhores recursos humanos e físicos, instituições e conhecimento de mercado (p. 80)

Com relação aos investimentos em ciência e tecnologia, bem como em educação, Chang (2003) ressalta que a transferência de tecnologia é mais efetiva quando conta com o apoio de políticas voltadas para o aumento da “capacidade tecnológica”. Tais investimentos foram, no passado, amplamente utilizados pelos países desenvolvidos e em desenvolvimento que hoje se destacam no cenário mundial. Chang (2003) acrescenta:

[...] muitos governos criaram instituições de ensino (por exemplo, as escolas técnicas) e de pesquisa (por exemplo, as muitas academias de ciências desvinculadas do ensino). Recorreram amplamente ao incentivo financeiro para que as empresas empregassem tecnologia avançada, especialmente mediante a redução ou a isenção do imposto de importação de equipamento industrial (p. 102).

Ao se analisar o variado rol de determinantes do crescimento chinês, é possível verificar uma grande ênfase na “capacidade de adaptação do sistema político e econômico chinês, bem como seu caráter descentralizado e gradualista” (PAULINO, 2017, p. 272). O mesmo autor (2017) ainda lembra que as reformas na China não seguiam um roteiro predeterminado que orientasse o processo.

⁸ “Com as reformas de Mao Tsé-Tung e o foco na indústria de base, esta passou a ter uma participação crescente no PIB. Em 1978, 36% do PIB chinês já eram formados pela indústria e 37%, pela agricultura. Em que pese o ainda relevante tamanho do setor primário na composição do PIB chinês, não se pode deixar de reconhecer que a indústria já havia sido montada e era igualmente importante para o país” (MILARÉ & DIEGUES, 2012, p. 371-373). Os dados indicam que a indústria em 1978 já detinha uma participação relevante no PIB chinês, asseverando a tese de que o legado deixado por Mao Tsé-Tung colaborou para o rápido desenvolvimento do período posterior.

As primeiras medidas adotadas, em 1978, tinham por objetivo salvar a China do caos político e econômico iminente, após as experiências fracassadas do “Grande Salto Adiante” e da “Revolução Cultural”. [...] a liderança chinesa adotou uma abordagem pragmática, caracterizada por dois elementos: aprender fazendo e adaptação, tendo como princípio orientador a eficácia das instituições, e não sua “pureza”. (2017, p. 272).

Outra indispensável peculiaridade que ditou o processo de abertura comercial capitaneado por Deng Xiaoping foi o seu *timing*: a China se integrou a um sistema econômico internacional cujas cadeias de valor estavam em plena expansão. Pode-se questionar se tal adesão foi tardia, mas dificilmente alguém ousaria dizer que foi fracassada, ao menos economicamente. Os conflitos internos e o imperialismo externo, a exemplo do “século da humilhação” (CARVALHO, 2013, p. 14-22), entre 1839 e 1949, do início da Primeira Guerra do Ópio ao estabelecimento da República Popular da China (RPC), transformaram seus líderes em esmerados guardiões da soberania nacional. A China manteve, até pelo menos meados dos anos 1970, um perfil mais circunspecto em instituições e regimes internacionais e mais ambivalente quanto às virtudes da interdependência. Já durante as décadas de 1980 e 1990, com o sucesso das reformas estruturais internas e com o acesso aos mercados e investimentos globais, os líderes chineses reconhecem que o acesso da China aos mercados e recursos financeiros mundiais nas décadas de 1980 e 1990 ajudou a impulsionar o desenvolvimento econômico e social. Finalmente, em meados da década de 1990, os líderes políticos chineses recrudescem o entendimento de que instituições internacionais poderiam desempenhar papel importante para a defesa e a busca de seus interesses nacionais.

Lampton (2001), ao discorrer sobre os objetivos da China em ingressar em organizações internacionais, relaciona quatro determinantes:

- (1) obter reconhecimento e *status* internacional;
- (2) evitar decisões adversas aos interesses vitais da China e violações de sua capacidade de governança interna;
- (3) desempenhar um papel na restrição do comportamento de outros atores internacionais;
- (4) maximizar a entrada de recursos internacionais para sua modernização (p. 162, tradução nossa)⁹.

⁹ No original: “(1) To gain international recognition and status; (2) To prevent decisions adverse to China’s vital interests and infringements on its internal governing capacity; (3) To play a role in constraining the behavior of other international actors; (4) To maximize the inflow of international resources for its modernization” (LAMPTON, 2001, p. 162).

Nathan (2016) complementa, seguindo os mesmos pressupostos, afirmando que “presumivelmente, a China aderiu ao comércio internacional, direitos de propriedade intelectual, finanças e outros regimes relacionados à economia, a fim de desfrutar de benefícios materiais, um cálculo que parece ter valido a pena” (2016, s/p, tradução nossa)¹⁰.

De tudo o que foi exposto até o momento, é de fato notável a ideia de que as percepções políticas chinesas desenharam um plano de desenvolvimento do país que correspondia essencialmente à situação interna da China e à conjuntura internacional da época. Ganharam relevo (1) a prioridade estratégica ao desenvolvimento econômico e (2) a intensificação das cooperações econômicas com o exterior em busca da decolagem da economia chinesa.

O caminho de reforma adotado pela China procurou associar o planejamento estatal com as leis de mercado, e ambos passam a ser os elementos por meio dos quais a economia chinesa trilha o caminho de seu desenvolvimento. Tal complementaridade pode ser notada em todos os primeiros impulsos de modernização da economia chinesa, independentemente do setor. Tal como afirma Paulino (2017), “o papel do mercado era enfatizado, com as políticas e orientações econômicas do governo central indicando que ‘o estado regula o mercado, e o mercado guia as empresas’” (p. 100).

Na sequência, pretendemos transitar pelos diversos eixos da sociedade chinesa (rural, urbano, político, econômico, cambial) afetados pelas reformas, e explorar mais detidamente, sem a pretensão de esgotá-los, os teores das transformações ocorridas neste longo caminho de desenvolvimento guiado pelo socialismo com características chinesas.

1.1.1. Reforma rural

Ao lidar com o processo de reformas promovidas pelo Estado chinês, é necessário enfatizar as transformações ocorridas na área rural, caracterizada por uma agricultura predominantemente familiar e com intensa migração para o ambiente urbano. O avanço tecnológico e a mecanização agrícola acelerada compõem o *core* do processo de modernização no campo. O princípio da propriedade coletiva não é questionado, porém abrem-se oportunidades mais amplas para a evolução da produtividade e da eficiência através de incentivos à produção em lotes individuais e familiares e possibilidade de comercialização de excedentes (PAULINO, 2017).

¹⁰ No original: “China presumably joined the international trade, intellectual property rights, finance, and other economics-related regimes in order to enjoy material benefits, a calculation that seems to have paid off” (NATHAN, 2016, s/p).

As reformas no campo envolveram também um novo estímulo ao desenvolvimento das chamadas “Empresas de Vilas e Povoados (EVP)”. Conforme destaca Gabriele (2020):

fazendas familiares e TVEs [Township and Village Enterprises – Empresas de Vilas e Povoados (EVPs)] [...] desempenharam um papel central no estágio de transição do tradicional modelo socialista centralmente planejado do tipo soviético para a atual economia de mercado mista de orientação socialista. [...] As reformas agrárias também giraram em torno do desmantelamento de coletivos rurais, atribuindo direitos de uso da terra aos camponeses e aumentando a segurança da posse tanto formal quanto substancialmente, no quadro da liberalização do mercado agrícola (p. 20-22)¹¹.

Gabriele (2020) sublinha que a primeira fase das reformas no setor agrícola traduziu-se principalmente na substituição de uma forma subótima de empresa socialista não privada (o coletivo rural ou comuna) por uma quase-privada (a família rural), no quadro de um fortalecimento progressivo dos mecanismos de mercado nas áreas rurais. A segunda fase, esta mais longa e complexa, priorizou a criação e o desenvolvimento de novas formas de *Non-Capitalist Market-Oriented Enterprises* (NCMOE), empresas não capitalistas orientadas ao mercado, as *Township and Village Enterprises* (TVE), e, subsequentemente, a reestruturação e a consolidação de empresas estatais industriais (GABRIELE, 2020, p. 23). Os lucros permaneciam na comunidade para serem (1) reinvestidos nas TVE e (2) destinados ao bem-estar social da comunidade (escolas, habitação, parques e apoio à renda para os desfavorecidos) (GABRIELE, 2020, p. 31-32).

O governo chinês, permitindo que uma parcela maior dos excedentes agrícolas permanecesse localmente, incentivou o seu aproveitamento e processamento por empresas rurais e colaborou para que as transformações econômicas em direção ao mercado se dessem em uma velocidade mais rápida e de forma mais eficiente, suavizando, desta maneira, a transição econômica do modelo tradicional de industrialização maoísta para o novo modelo orientado para o mercado. Os agricultores recebiam arrendamentos de terra por quinze anos e assumiam o compromisso de entregar uma cota ao Estado a um preço predeterminado, retendo o direito de consumir ou dispor do excedente, vendendo-o no mercado. Esse sistema aprimorou a alocação de recursos, aumentou a produtividade da terra e alavancou os mercados agrícolas,

¹¹ Texto original: “Household farms and TVEs [...] played a pivotal role in the transitional stage from the traditional Soviet-type centrally planned socialist model to the presently existing socialist-oriented mixed Market economy. [...] Agrarian reforms also pivoted on dismantling rural collectives, assigning land use rights to peasants and enhancing tenure security both formally and substantially, in the framework of agricultural market liberalization” (GABRIELE, 2020, p. 20-22).

ao mesmo tempo que evitou a interrupção abrupta do sistema planejado de distribuição de alimentos e a concentração de propriedade (GABRIELE, 2020, p. 26).

Naughton (1996) sintetiza as mudanças ocorridas na agricultura desde os primeiros anos do processo de reformas:

Durante o subperíodo 1978-86, o crescimento do emprego ocorreu principalmente na agricultura (privada), Empresas de Vilas e Povoados (ETVs) e no setor público urbano, que compreende empresas estatais (SOEs – *State Owned Enterprises*), coletivos urbanos e serviço público. As TVEs de propriedade comunitária e o setor público urbano criaram dois terços do novo emprego não agrícola líquido neste subperíodo. No subperíodo 1986-91, devido à desaceleração econômica e a uma reação conservadora contra as TVEs, essa participação caiu, mas não caiu abaixo de 50%. (1996, p. 284-285, tradução nossa)¹².

Conforme salienta Gabriele,

em retrospecto, a reforma rural da China pode ser vista como uma necessidade histórica e uma passagem crucial sem a qual um salto decisivo na produtividade agrícola e a ignição de um novo e revigorado ciclo de acumulação (ambos os principais fatores facilitadores das rodadas subsequentes de reformas industriais e urbanas) não teriam sido possíveis (2020, p. 28)¹³.

Dentro deste contexto de profundas mudanças estruturais da China, nota-se a preocupação frequente com a segurança alimentar do povo chinês e a necessidade de se atingir um desenvolvimento coordenado entre o meio urbano e o rural para reduzir o fosso de desigualdades crescentes. Atualmente (estamos em 2021) pesam contra este equilíbrio não só as barreiras institucionais impostas aos camponeses que decidem migrar para as cidades, como também a deficiência de serviços públicos básicos à população rural.

1.1.2. Reforma urbana

¹² No original: “During the subperiod 1978-86, employment growth occurred primarily in agriculture (private), community-owned township and village enterprises (TVEs), and the urban public sector, which comprises state-owned enterprises (SOEs), urban collectives, and government employment. Community-owned TVEs and the urban public sector created two-thirds of net new nonagricultural employment in this subperiod. In the 1986-91 subperiod, due to the economic slowdown and a conservative backlash against TVEs, this share dropped, but it did not fall below 50 percent” (NAUGHTON, 1996, pp. 284-5).

¹³ Texto original: “Agricultural land remained formally – but also to a large extent practically – state-owned. [...] In retrospect, China’s rural reform can be seen as a historical necessity, and a crucial passage without which a decisive leap in agricultural productivity and the ignition of a new and reinvigorated accumulation cycle (both key facilitating factors of the subsequent rounds of industrial and urban reforms) would not have been possible” (GABRIELE, 2020, p. 28).

Incentivadas pelo sucesso da reforma rural, as reformas urbanas na China ganharam ímpeto a partir de 1984. O seu elemento mais notável foi a criação das Zonas Econômicas Especiais (ZEE). Surgidas em 1980 em quatro cidades costeiras (Shenzen, Zhuhai, Shantou e Xiamen), as ZEE proporcionavam às empresas aí instaladas – estatais, coletivas e *joint-ventures* – maior autonomia operacional e incentivos fiscais. Tais privilégios não apenas atraíam o capital estrangeiro (e suas novas tecnologias), como também propiciavam um terreno propício para a experimentação de políticas econômicas que fortalecessem as reformas de mercado (PAULINO, 2017).

Cabe recordar que a abertura comercial da China se beneficiou substancialmente do processo de globalização que se intensificou a partir do final da década de 1970, quando as empresas multinacionais, tradicionalmente amarradas às restrições locais no tocante às fontes de matérias-primas e acesso a mercados, buscaram a recuperação de suas margens de lucros, abaladas negativamente no período recessivo de 1973-75, promovendo a deslocalização de suas unidades produtivas com o objetivo de reduzir custos de produção. Tal como afirma Paulino (2017):

Como as ZEEs ofereciam acesso a um contingente praticamente ilimitado de mão de obra barata, disciplinada e com bom nível de treinamento (além de diversos benefícios fiscais), a China rapidamente atraiu uma enorme quantidade de empresas estrangeiras que passaram a localizar ali sobretudo atividades de montagem, que eram intensivas no uso de mão de obra. A partir disso, foi se desenvolvendo o esquema triangular por meio do qual a China importava componentes de outros países, sobretudo da Ásia, montava os produtos finais e os reexportava, transformando-se, assim, no que ficou conhecido como “a fábrica do mundo” (p. 113).

Por conta das consequências positivas proporcionadas por esse arranjo ao comércio exterior chinês, já em 1984 o governo chinês decide transformar as quinze cidades portuárias de Dalian, Qinhuangdao, Tianjin, Yantin, Yantai, Qingdao, Lianyungang, Nantong, Xangai, Ningbo, Wenzhou, Fuzhou, Guangzhou (Cantão), Zhanjiang, e Beihai em ZEE, e o mesmo procedimento seria, então, adotado posteriormente para outras áreas costeiras do país.

O setor industrial e as empresas estatais também passaram por profundas reformas. Ambos foram seriamente abalados por constantes problemas de desbalanceamento estrutural, descoordenação e falta de incentivos. Não eram raros o excesso de oferta de produtos das indústrias pesadas e a escassez de bens de consumo advindos das indústrias leves.

Desta forma, ambos passaram por uma grande ruptura com o passado, principalmente no âmbito dos incentivos e da diversificação da propriedade e na abertura do capital. De acordo

com os novos ditames, as empresas com melhor performance seriam premiadas e diferenciadas daquelas relativamente piores, bem como os trabalhadores mais produtivos deveriam receber melhores salários do que aqueles menos produtivos (PAULINO, 2017)

No que toca ao mercado de trabalho, cabe assinalar que, a partir de 1995, o governo chinês promoveu uma dramática redução no número de empresas estatais, praticamente acabando com o regime de emprego vitalício, e passou a flexibilizar o pagamento dos salários, com o objetivo de estabelecer uma correlação entre remuneração do trabalho e produtividade (PAULINO, 2017). Por fim, cumpre observar que, apesar da abolição em 1993 do sistema das *danwei* (o qual provia, na mesma localidade do trabalho, emprego, moradia, refeições, creche, educação, saúde, assistência social e segurança) e da consequente intensificação da migração interna, o sistema de registro domiciliar permaneceu em vigor, criando duas categorias de trabalhadores nas cidades: os que possuíam o registro de residência na localidade onde trabalhavam e os que não o possuíam (PAULINO, 2017, p. 131).

1.1.3. Reforma política

Aquilo que, concomitantemente, ocorria na URSS – o avanço da liberalização política (*glasnost*) – incentivava setores da intelectualidade chinesa a pressionarem o governo chinês por reformas políticas e foi, em parte, catalisador das agitações sociais que culminaram no incidente na Praça Tiananmen, em 4 de junho de 1989.

Sobre o protesto, Hobsbawm (1995) afirma:

[...] horrorizou a opinião pública mundial, sem dúvida fez o Partido Comunista chinês perder muito da legitimidade que ainda pudesse ter entre as jovens gerações de intelectuais chineses, incluindo membros do partido, e deixou o regime chinês em liberdade para continuar a bem-sucedida política de liberalização econômica sem problemas políticos imediatos (p. 471).

A China se via espremida diante de duas opções distintas: recuar e limitar o âmbito e a profundidade das reformas, ou aprofundá-las. A possibilidade aventada de retorno ao planejamento centralizado forçou Deng Xiaoping a empreender a sua jornada histórica pelo sul da China e defender a necessidade de aprofundar as reformas como o único caminho possível para romper com os impasses criados.

A leitura chinesa sobre o fim do comunismo europeu marcou um divisor de águas no processo de abertura e reforma. O apoio majoritário dos principais líderes políticos às reformas gerou um ambiente propício à reorganização da estrutura governamental e da sociedade

chinesa, sob a liderança ambiciosa e incansável de Deng Xiaoping a partir de 1978. Com o colapso da Guerra Fria e a queda do muro de Berlim, em 9 de novembro de 1989, testemunha-se a expansão da globalização da economia nos anos 1990. Tal fato impõe novos desafios à cúpula do Partido Comunista Chinês (PCC) e sobre seu poder de ditar o rumo da economia nacional no século XXI (PAULINO, 2017).

Ao comparar o processo de transição chinês para políticas mais voltadas ao mercado com o de outras nações do Leste Europeu e da antiga União Soviética, Webber *et al.* (2002) relatam:

Assim, ao contrário de praticamente todos os outros países em desenvolvimento, o governo chinês teve certa liberdade de restrição externa. [...] em contraste com a situação no leste da Europa e da URSS, a transformação da China de economia planejada para de mercado não foi forçada por uma crise política ou econômica de sistema socialista (p. 8, tradução nossa)¹⁴.

Desta maneira, a China optou por se reformar gradual e parcialmente, “atravessando o rio enquanto tateava pedras”¹⁵, inclusive buscando explorar condições existentes advindas do socialismo, mas também introduzindo novos parâmetros e estruturas capitalistas. As mudanças institucionais se deram de forma regular e cumulativa, e não drástica e peremptoriamente. Essa estratégia de gradualismo implicou a coexistência de controle político centralizado e empresas orientadas para o mercado, empresas de propriedade estatal e empresas capitalistas de capital estrangeiro.

O apoio majoritário dos principais líderes políticos às reformas gerou um ambiente propício à reorganização da estrutura governamental e da sociedade chinesa. De acordo com Hu (2011):

Em 1988, o ex-presidente Richard Nixon, em seu livro *1999: Vitória sem Guerra*, previu que o mundo seria definido por uma estrutura política, econômica e militar multipolar após o colapso do sistema de bipolaridade da Guerra Fria. [...] Ele também observou que as reformas iniciadas por Deng Xiaoping haviam liberado o enorme potencial do povo chinês, um grupo que constituía um quinto da população mundial. [...] Em longo prazo, no entanto, as previsões de Nixon em relação à China se mostraram proféticas, pois subiu para o status de superpotência emergente nos primeiros anos do século XXI (2011, p. 3-4).

¹⁴ No original: “Thus, unlike virtually all the other developing countries, the Chinese government has had a certain freedom from external constraint. Likewise, in contrast to the situation in eastern Europe and the USSR, China’s transformation from a planned to a market economy was not forced by a political or economic crisis of the whole socialist system” (WEBBER *et al.*, 2002, p. 8).

¹⁵ Slogan cunhado pelo líder político Deng Xiaoping (1904-1997), que introduziu as reformas econômicas na China na década de 1980. A frase de efeito representa a maneira chinesa de promover mudança, baseada em tentativa e erro, retrocessos, de forma lenta, ponderada e, na medida do possível, segura.

Não obstante a velocidade das mudanças econômicas, fortes resistências dos setores mais conservadores do Partido Comunista Chinês se faziam presentes. Hu (2011) ressalta:

Nos anos 90, a China não interrompeu a reforma e a abertura por causa do incidente de 4 de junho na Praça Tiananmen. As mudanças drásticas na Europa Oriental e a desintegração da antiga União Soviética também não levaram a China a mudar sua orientação política. Em vez disso, a China continuou a ganhar impulso econômico. Com o tempo, isso despertou preocupação em muitos setores e inspirou membros da comunidade internacional a fazer uma variedade de previsões sobre o futuro da China (p. 4).

Diante do dilema de retroceder ao planejamento centralizado ou aprofundar as reformas liberalizantes, Deng lidera um mergulho ainda mais assertivo do país às práticas reformistas orientadas para o mercado e à abertura ao ambiente externo globalizado, porém mantendo o gradualismo institucional que favorecia o controle político centralizado e a permanência de empresas de propriedade estatal.

1.1.4. Reforma econômica

As reformas moderadas iniciadas em 1978 deram apenas um papel estritamente limitado à interação econômica internacional, e a reintegração da China à economia global foi inicialmente um processo lento e gradual. De fato, em muitos aspectos, o reengajamento da China com a economia global só decolou de verdade no início dos anos 90 do século passado. Considera-se que a primeira fase, de 1978 a 1986, marcou a abertura gradual de partes da China à economia global (PAULINO, 2017). Após a decisão de colocar a modernização econômica acima da luta de classes, a interação com a economia global foi celebrada como benéfica para o impulso de modernização.

O estabelecimento de *joint-ventures* ligadas a investimentos estrangeiros, permitido após a aprovação do Congresso Nacional do Povo em julho de 1979, foi concebido como a ‘janela do mundo’ para a China, ainda que limitada para amenizar os temores dos conservadores políticos de que esses novos contatos internacionais levariam à poluição espiritual burguesa (PAULINO, 2017). A reforma econômica foi, sem dúvida, uma das mais abrangentes transformações pelas quais a China passou. Buscou flexibilizar a organização econômica de planejamento estatal centralizado e a incorporação gradual de mecanismos de mercado sem, entretanto, abdicar da propriedade e do planejamento estatais.

Assim, a China pôs em marcha uma política estruturada de transformações econômicas, conforme explica Oliveira (2008):

a estratégia de desenvolvimento chinesa baseava-se na aplicação das experiências internacionais bem-sucedidas à realidade do país, a partir de um planejamento que buscava: a) reformar a utilização da terra; b) aumentar as exportações e proteger o mercado interno; c) formar grandes grupos estatais competitivos internacionalmente; d) reformar as empresas estatais, adequando-as ao novo ambiente econômico; e) promover as empresas coletivas de vilas e municípios; e f) configurar uma economia do tipo mista, com preços regulados, controlados e de mercado, estratégia da qual decorre a expressão “economia socialista de mercado” ou simplesmente “socialismo de mercado” (p. 63-64).

Necessárias para o incremento industrial e para a continuidade do processo modernizador de ganho de competitividade, tanto a incorporação de tecnologias mais avançadas, quanto a aquisição de bens de capital foram alcançadas por meio de políticas seletivas de importações. Essa estratégia só seria viabilizada a partir de iniciativas simultâneas tendentes à ampliação das capacidades de geração de divisas internacionais. É nesse contexto que são criadas as Zonas Econômicas Especiais (ZEE), a partir de 1980, posicionadas estrategicamente nas regiões costeiras mais próximas aos mercados asiáticos com maior dinamismo econômico (Japão, Hong Kong, Taiwan), orientadas para exportação e sumamente abertas ao capital estrangeiro, com empresas gozando de benefícios fiscais e cambiais, autonomia administrativa, financiamentos estatais, estruturas logística e portuária adequadas.

A implantação das ZEE permitiu à China absorver *know-how* e capacitação técnica para impulsionar o seu parque industrial em direção ao processamento de bens com maior densidade tecnológica e valor agregado. Breslin (2007) relata o êxito alcançado por essa nova configuração regional do comércio chinês ao apresentar o *lobby* de autoridades locais para que novas ZEE fossem instituídas:

[...] o sucesso das Zonas Econômicas Especiais (ZEEs) em atrair investimentos e facilitar a rápida acumulação de capital resultou em um lobby considerável de outras autoridades locais para permitir o mesmo sucesso para suas economias. Em 1984, o governo decidiu abrir mais cinco cidades para o comércio, mas como resultado do lobby de líderes locais, um total de 14 cidades foram “abertas” [...], todas elas ao longo da costa da China. Em 1986, um novo período de facilitação desses contatos começou com a aprovação do que agora passou a ser conhecido como “vinte e dois regulamentos”. Em conjunto, esses regulamentos criaram um ambiente mais benéfico para os investidores estrangeiros, incluindo taxas mais baixas para mão de obra e aluguel, descontos de impostos para exportadores e possibilitaram que empresas estrangeiras convertessem lucros limitados ganhos em RMB¹⁶ em lucros cambiais e repatriados (p. 85).

¹⁶ Trata-se da moeda chinesa, o *renminbi*.

Este arcabouço de reformas acabou por beneficiar fortemente o mercado interno chinês, uma vez que parte da renda advinda das exportações crescentes de insumos para as indústrias de equipamentos eletrônicos dos vizinhos asiáticos era aplicada localmente. Ademais, a criação das Zonas de Desenvolvimento Econômico e Tecnológico (ZDET), em íntima relação com as ZEE, aprofundou a atração de investimentos externos em tecnologia, principalmente nas áreas de energia e transportes. A esse respeito, Milaré e Diegues (2016) apontam:

[...] É interessante notar que, em 1999, 37% do valor adicionado pela indústria advinham dos setores de alta e média-alta intensidade tecnológica, ao passo que em 2007 estes já representavam mais de 47%. Este dado mostra que a indústria chinesa caminha no sentido de estar cada vez menos dependente dos setores menos ‘nobres’ na escala produtiva (p. 91).

A intensificação da entrada de investimentos estrangeiros diretos (IED) a partir da década de 1990 foi, da mesma maneira, fundamental para a alteração do padrão de financiamento externo da economia chinesa. De acordo com Oliveira (2008):

[...] a mudança do padrão de financiamento externo, além de viabilizar a obtenção de divisas sob bases mais sustentáveis, permitiu a consolidação do tripé: a) aumento da participação da China no comércio internacional; b) estímulo ao acesso às fontes externas de capital e tecnologia avançada; e c) introdução de modernas técnicas administrativas e de gestão nas empresas chinesas (p. 68).

No que se refere à política cambial, a reforma econômica também trouxe profundas readequações nas negociações em moeda estrangeira. As ZEE, por exemplo, usufruíam de mercados paralelos de moedas estrangeiras em que estas se apresentavam mais favoráveis aos exportadores, e tais condições favoreceram ainda mais a atração de investimentos produtivos, a geração de divisas e a consequente complexificação industrial da China.

Foi a partir de 1994 que o *People's Bank of China* introduziu uma série de desvalorizações do RMB e promoveu a unificação do mercado de câmbio (OLIVEIRA, 2008). Tal política produziu efeitos sobre outros países com os quais a China mantinha estreitas relações comerciais, notadamente os Estados Unidos. Oliveira (2008) prossegue:

Portanto, em vez de sinalizar uma ruptura da conduta estratégica da política cambial levada a cabo pelas autoridades econômicas chinesas especialmente desde 1994, que colocaria em risco o elevado superávit em transações corrente do balanço de pagamentos do país, o novo regime cambial serviu para a China estrategicamente acomodar os conflitos internacionais ocasionados por sua “diplomacia do yuan fraco”

[...] e assim aprofundar sua inserção externa diferenciada, em linha com o objetivo do governo chinês de tornar o país um importante ator no cenário internacional (p. 76).

As reformas de caráter modernizante da China em direção a uma política econômica desenvolvimentista permitiram que o país desfrutasse de um ambiente macroeconômico estável e propiciaram um crescimento exponencial de seu comércio exterior, aumentando tanto as exportações, quanto as importações. A promoção de uma política industrial tendente ao fortalecimento das empresas nacionais, para que competissem internacionalmente, também compôs o repertório de políticas do Estado chinês. Oliveira (2008) ressalta:

[...] a extrema habilidade de demandar e atrair transferência de tecnologia em larga escala e a estruturação de sistemas internos de inovação mediante estudo e aplicação ao nível nacional de tecnologias avançadas desenvolvidas em outros países, a China tem conseguido reduzir sua dependência de know-how estrangeiro a partir do desenvolvimento de propriedade intelectual controlada internamente (p. 81).

É incontestável que o Estado chinês tem demonstrado extrema aptidão para calibrar, de acordo com o que demandam as circunstâncias, a gama variada de instrumentos disponíveis de política econômica, a partir de uma orientação política de cunho paulatino e pragmático. O êxito econômico da China nos últimos anos respalda a centralidade do Estado no que tange ao desenvolvimento econômico. A China nos revela também a importância de políticas de desenvolvimento centradas nas prioridades nacionais, que busquem não apenas a dinamização econômica, mas que também persigam a autonomização de etapas para viabilizar a superação do subdesenvolvimento.

1.1.5. Reforma cambial

Entre 1980 e 1994, o governo chinês procurou manter uma política de desvalorização da moeda chinesa, no sentido de favorecer as exportações das empresas situadas nas zonas especiais. Unido à forte desvalorização da moeda, em 1984, o governo realiza uma alteração estrutural no mercado de câmbio, dividindo-o em oficial, administrado por meio de uma taxa flutuante, e mercado de *swaps*, com taxa de câmbio ainda mais desvalorizada, cujo acesso era restrito às empresas localizadas nas zonas especiais, de modo a estimular as exportações (IPEA, 2011). Nota-se, portanto, que, para as empresas chinesas poderem manter competitividade no mercado internacional, a política cambial também desempenhou papel decisivo:

Além disso, procurou-se impedir que os movimentos voláteis dos mercados cambiais afetassem seu sistema financeiro, fato confirmado pelo emprego, até os dias atuais,

dos controles de capitais. Com este objetivo, foi trilhada num primeiro momento, após o início das reformas, uma via deliberada de desvalorização da moeda, aprofundada com a instalação do mercado dual do câmbio, seguida pela adoção de uma política de câmbio quase fixo frente ao dólar até 2004. [...] Essas mudanças deixam evidente a forma de gestão da política cambial chinesa. Tal gestão está atrelada aos objetivos de dinamizar as exportações e impedir grande volatilidade das taxas de câmbio (IPEA, 2011, p. 38-39).

Zhang (1999), ao discutir as reformas cambiais chinesas a partir de 1978, defende que elas tiveram como objetivo “alcançar uma taxa de câmbio mais realista para a sua moeda através de um sistema de taxa dupla de câmbio e desvalorização sucessiva do Renminbi (RMB) como meio de promover as exportações e a balança comercial na década de 1980 e no início da década de 1990” (1999, p. 143-144, tradução nossa)¹⁷.

Xiaopu (2002) assevera que “as taxas de câmbio do RMB passaram por várias desvalorizações desde 1978 para manter a competitividade internacional da China” (p. 4-5, tradução nossa)¹⁸. O mesmo autor relaciona uma miríade de funções desempenhadas pela política cambial chinesa, tais como a já mencionada necessidade de manter a competitividade do setor exportador, “estabilizar os preços como uma âncora nominal e manter a confiança do público no desenvolvimento econômico. [...] Desde a crise financeira asiática¹⁹, a taxa de câmbio se torna essencial para a estabilidade macroeconômica” (2002, p. 24)²⁰.

De fato, conforme aponta Wang (1999),

a crise financeira asiática serviu como um impulso importante. Não só alertou a liderança chinesa para a urgência da mudança, mas também permitiu que o governo chinês atualizasse as reformas financeiras como uma questão de segurança nacional e dedicasse atenção sem precedentes para consertar os problemas do sistema existente.

¹⁷ Texto original: “*aimed to achieve a more realistic exchange rate for its currency through a dual-exchange rate system and successive devaluation of the Renminbi (RMB) as a means of promoting exports and the balance of trade in the 1980s and the early 1990s*” (ZHANG, 1999, p. 143-144).

¹⁸ Texto original: “*The RMB exchange rates have gone through several devaluations since 1978 in order to maintain China’s international competitiveness*” (XIAOPU, 2002, p. 4-5).

¹⁹ A crise cambial e financeira asiática de 1997-98 ocorreu em uma região que se tornara referência global em termos de crescimento econômico rápido e sustentado, e seus desdobramentos tiveram alcance global. O seu gatilho se deu na Tailândia, em julho de 1997, e o seu contágio varreu Malásia, Indonésia, Filipinas e Coreia do Sul. Todos esses países tiveram que passar por um período de fuga de capitais e fortes depreciações cambiais (e quedas acentuadas nos preços de ativos em seus mercados acionários). A crise financeira se transformou em crise econômica e houve declínio dos PIB dos países envolvidos. Para aprofundamento, sugere-se a consulta de: CANUTO, O. A crise asiática e seus desdobramentos. **Econômica**, v. II, n. 4, dez. 2000, p. 25-60.

²⁰ Texto original: “*stabilizing prices as a nominal anchor, and maintaining the public confidence in the economic development. [...] Since the Asian financial crisis, the exchange rate becomes essential for macroeconomic stability*”(WANG, 1999, p. 550).

Em retrospecto, a crise pode muito bem ser vista como um ponto de inflexão nas reformas financeiras da China (p. 550, tradução nossa)²¹.

No período pré-reforma (ou seja, pré-1978), o sistema bancário estatal chinês se limitava a oferecer liquidez na forma de crédito e serviços de pagamento para a troca de mercadorias, e seus recursos provinham diretamente do orçamento estatal. Especificamente nesse setor, ainda se nota a prevalência do “duplo caminho”, diferentemente dos demais setores detalhados até aqui, em que as leis de mercado já haviam tomado, relativamente e, por vezes, até completamente, a preponderância operacional. No setor financeiro, o governo chinês ainda mantinha o controle administrativo sobre a entrada no setor bancário, sobre as taxas pagas para depósitos e empréstimos e sobre a listagem de empresas nas bolsas de valores. O papel das forças do mercado continuava restrito.

A propósito, conforme aponta Gabriele (2020),

o desenvolvimento financeiro por si só não é uma panaceia para o crescimento econômico. Por outro lado, a estabilidade financeira exibe uma correlação inequívoca e fortemente positiva com o desempenho econômico. [...] O desempenho extraordinário de crescimento da China foi possível precisamente por causa de seu chamado subdesenvolvimento financeiro e graças à diferença radical entre seu sistema de controle público e os sistemas especulativos e propensos a crises dos países capitalistas (2020, Prefácio, p. vii-viii, tradução nossa)²².

Por fim, a constituição de bolsas de valores na China está intimamente associada ao processo de privatização parcial das empresas estatais a partir de 1992, uma vez que esta ocorreu por meio da venda de participações minoritárias de ações das empresas ao público por intermédio das recém-criadas bolsas de valores de Xangai e Shenzhen (PAULINO, 2017, p. 144).

1.2. Uma economia socialista de mercado?

²¹ Texto original: “*the Asian financial crisis has served as an important impetus. Not only has it alerted the Chinese leadership to the urgency of change, it has also enabled the Chinese government to upgrade financial reforms as an issue of national security and devote unprecedented attention to fixing the problems of the existing system. In retrospect, the crisis may well be seen as a turning point in China’s financial reforms*”.

²² Texto original: “*financial development per se is not a panacea for economic growth. Conversely, financial stability exhibits an unambiguous and strongly positive correlation with economic performance. [...] China’s extraordinary growth performance has been possible precisely because of its so-called financial underdevelopment, and thanks to the radical difference between its publicly controlled system and the speculative- and crisisprone ones of capitalist countries not in spite of it*” (GABRIELE, 2020, p. vii-viii).

Rodrik (2020) é enfático ao discutir as conquistas econômicas chinesas nos últimos quarenta anos. De acordo com ele:

devemos reconhecer que um modelo econômico misto, dirigido pelo Estado, sempre foi a raiz do sucesso econômico chinês. Se metade do milagre econômico da China reflete sua virada para os mercados após o final dos anos 1970, a outra metade é o resultado de políticas governamentais que protegiam velhas estruturas econômicas – como empresas estatais – enquanto novas indústrias eram geradas por meio de uma ampla gama de políticas industriais (p. 18, tradução nossa)²³.

Desde 1992, a China se autodenomina uma “economia de mercado socialista”. Esse rótulo ainda faria sentido na China atual? Naughton (2017) defende que um sistema socialista deveria ser julgado com base em quatro critérios: capacidade, intenção, redistribuição e capacidade de resposta. Segundo ele,

em primeiro lugar, um governo socialista controla uma parcela suficiente dos recursos da economia que tem a capacidade de moldar resultados econômicos [...] Em segundo lugar, um governo socialista tem a intenção de moldar a economia para obter resultados diferentes dos que um mercado não intervencionista produziria. Terceiro, porque um governo socialista normalmente se justifica como beneficiando os cidadãos menos abastados, é natural procurar evidências se tais políticas estão tendo sucesso nos resultados que envolvem crescimento, seguridade social e redistribuição em favor dos pobres. Quarto, um governo socialista deve ter algum mecanismo por meio do qual a população em geral possa influenciar a política econômica e social do governo, de modo que a política mostre pelo menos alguma resposta parcial às preferências cambiantes da população (p. 3-4, tradução nossa)²⁴.

Naughton (2017) sugere ser amplamente justo considerar a China como se movendo em direção a uma versão muito particular do socialismo, com uma economia de mercado baseada principalmente na propriedade privada. Segundo ele, “a China hoje cumpre claramente nossos dois primeiros critérios: o governo tem a capacidade e a intenção de moldar os resultados

²³ Texto original: “we must recognize that a mixed, state-driven economic model has always been at the root of Chinese economic success. If one-half of China’s economic miracle reflects its turn to markets after the late 1970s, the Other half is the result of active government policies that protected old economic structures – such as state enterprises – while new industries were spawned through a wide array of industrial policies” (RODRİK, 2020, p. 18).

²⁴ Texto original: “First, a socialista government controls a sufficient share of the economy’s resources that it has the capacity to shape economic outcomes [...] Second, a socialist government has the intention of shaping the economy to get outcomes that are different from what a noninterventionist market would produce. Third, because a socialist government typically justifies itself as benefitting those citizens who are less well off, it is natural to look for evidence of whether such policies are succeeding in the outcomes involving growth, social security, and pro-poor redistribution. Fourth, a socialist government should have some mechanism through which the broader population can influence the government’s economic and social policy, so that policy shows at least some partial responsiveness to the changing preferences of the population” (NAUGHTON, 2017, p. 3-4).

econômicos. No terceiro e quarto dos nossos critérios – redistribuição e capacidade de resposta – a China tem uma pontuação menor do que nos dois primeiros” (NAUGHTON, 2017, p. 21, tradução nossa)²⁵.

No entanto, ainda conforme o autor, a China não deveria ser considerada um país puramente socialista por conta de problemas como a precariedade do seu sistema universal de seguridade social, a disparidade de renda e a desigualdade social crescente no país e a degradação ambiental. Isso não impediria, no entanto, de se considerar o ideal socialista ainda influente e que o sistema ainda poderá continuar a evoluir na direção de instituições socialistas e redistributivas mais fortes (NAUGHTON, 2017, p. 22). Jabbour e Dantas (2020) seguem a mesma linha: “classificamos a República Popular da China como uma sociedade comandada por uma força política decidida a realizar a transição ao socialismo, o que não redunde – de forma alguma – reconhecer a ordem econômica presente como socialista”. (p. 1036).

Dantas *et al.* (2020) propõem enquadrar a China como uma formação econômico-social complexa em meio ao desafio de *catching-up* tecnológico, acumulação primitiva socialista e compromisso com a macroeconomia do pleno emprego (p. 28). Jabbour e Dantas (2020) mencionam que “o ‘socialismo de mercado’ é uma formação que associa – via coexistência e coabitação – modos de produção de diferentes épocas históricas em clara unidade de contrários” (p. 1037). Gabriele e Schettino (2012) defendem que

um sistema “socialista de mercado” e um sistema capitalista diferem essencialmente em dois aspectos principais. A primeira é que em um sistema socialista de mercado o papel do Estado é quantitativamente maior e qualitativamente superior, permitindo que o setor público como um todo exerça um controle estratégico geral sobre a trajetória de desenvolvimento do país, especialmente em áreas cruciais como a configuração da taxa de acumulação em toda a economia e a determinação da velocidade e direção do progresso técnico. A segunda diferença é que em um sistema socialista de mercado, embora capitalistas dotados de direitos de propriedade privada sobre alguns meios de produção existam, eles não são fortes o suficiente para constituir uma classe social hegemônica e dominante, como acontece em países capitalistas “normais” (2012, p. 32)²⁶.

²⁵ Texto original: “China today clearly fulfills our first two criteria: the government has the capacity and intention to shape economic outcomes. On the third and fourth of our criteria – redistribution and responsiveness – China scores less highly than on the first two” (NAUGHTON, 2017, p. 21).

²⁶ Texto original: “a ‘market socialist’ and a capitalist system differ essentially in two key aspects. The first one is that in a market socialist system the role of the State is both quantitatively larger and qualitatively superior, thereby allowing the public sector as a whole to exert an overall strategic control over the country’s development path, especially in crucial areas such as setting the economy-wide rate of the accumulation and determining the speed and direction of technical progress. The second difference is that in a market socialist system, although capitalists endowed with private ownership rights on some means of production do exist, they are not strong enough to constitute a hegemonic and dominant social class, as it happens in ‘normal’ capitalist countries” (GABRIELE; SCHETTINO, 2012, p. 32).

Por fim, Jabbour e Dantas (2020) defendem que, na China, “o crescimento do setor privado não ocorre em detrimento de uma diminuição do papel do Estado. Existe, no concreto, uma re colocação estratégica do Estado” (p. 1043), e concluem que “o modo de produção socialista, representado pela própria natureza do poder político estatal e da estrutura financeira e produtiva, é dominante em meio a outros modos de produção” (p. 1047).

1.3. A dinâmica interna do desenvolvimento econômico chinês

A principal questão das disputas teóricas e políticas relativas ao futuro dos países desenvolvidos foi, nos anos 1940 e 1950, a da conveniência da intervenção do Estado para estabelecer um novo padrão de crescimento. Conforme aponta Bielschowsky (2000):

O principal ataque contra a doutrina dominante tinha como alvo os princípios do livre comércio, ou seja, da eficiência da alocação de recursos em nível interno e externo, por meio dos mecanismos de mercado. Este ataque objetivava dar suporte a medidas governamentais, em particular ao planejamento e ao protecionismo, que eram vistos como meios de se alcançar industrialização rápida e eficiente, e, consequentemente, de se alterar o curso da história dos países subdesenvolvidos (p. 11).

Embates semelhantes se deram no seio das sociedades relativamente atrasadas que buscavam alcançar patamares mais elevados de desenvolvimento econômico²⁷. Ao que se refere ao desenvolvimento asiático, Arrighi (1996) destaca que

Foi essa modernização fenomenal da economia japonesa que se converteu no principal fator da expansão industrial e da integração econômica de toda a região do leste asiático. [...] O padrão que a expansão da economia “nacional” japonesa estabeleceu nas décadas de 1950 e 1960 foi reproduzido nas décadas de 1970 e 1980 em escala (regional) ampliada. O principal aspecto estrutural do regime emergente ainda é o abastecimento de mercados ricos com produtos que incorporam a mão de obra barata dos países pobres (p. 362-3).

No entanto, o principal sinal da ascensão do Leste Asiático como novo epicentro dos processos sistêmicos de acumulação de capital é o avanço, de vários países dessa região, na hierarquia do valor adicionado e na hierarquia monetária da economia mundial capitalista. Ao abordarmos o processo de industrialização da China, portanto, devemos ter em mente que esse

²⁷ Para uma discussão mais pormenorizada sobre essas discussões no seio da sociedade brasileira, ver BIELSCHOWSKY, R. **Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo**. 4ª ed. Rio de Janeiro: Contraponto, 2000.

país percorreu um longo caminho, que se inicia nas restrições à capacidade de importar nos anos 1980, passa pela expansão meteórica das exportações e dos investimentos privados nos anos 1990 – ao mesmo tempo que os investimentos estatais anticíclicos se mantinham em patamares estruturalmente altos – e chega aos dias atuais ocupando espaços cada vez mais sofisticados nas cadeias globais de valor, inovação e progresso tecnológico (MILARÉ; DIEGUES, 2016).

Conforme salienta Piragibe (2017),

a escolha do reformismo no âmbito da liderança do PCC foi, em parte, decorrente da percepção do atraso econômico contrastante entre a realidade chinesa – pobre (a renda per capita anual era inferior a 100 dólares) e uma das economias mais fechadas do mundo (0,6 por cento do comércio mundial em 1977) – e a prosperidade crescente em seu entorno no Japão e nos “pequenos tigres asiáticos” (Coreia do Sul, Cingapura, Hong Kong e Taiwan). [...] O período final do maoísmo assinalou um desempenho econômico da China bem inferior ao do Japão, da Coreia do Sul e de Taiwan, durante o período de seus respectivos milagres econômicos. O PIB *per capita* chinês, entre 1963 e 1978, cresceu a taxas equivalentes a um terço ou um quarto do alcançado por aqueles países em suas fases de maior dinamismo. Esse foi um dos argumentos utilizados pelo grupo pró-reformas, a favor das mudanças econômicas (p. 63-64).

Kennedy (2010), por seu turno, aponta coincidências e divergências entre as estratégias de desenvolvimento da China e de seus vizinhos asiáticos. Segundo ele,

o governo da China interveio consistentemente na economia, usando ferramentas de política macro e microeconômica, e os chineses adotaram explicitamente algumas das políticas de seus vizinhos. [...] Ao mesmo tempo, a China diverge de seus vizinhos do Leste Asiático em vários aspectos. [...] Enquanto o Japão e a Coreia do Sul mantiveram barreiras extremas ao investimento estrangeiro direto e às importações, em termos relativos, a China tem se mostrado muito mais aberta à economia internacional. A China tem sido o maior destino de IED²⁸ no mundo em desenvolvimento por mais de uma década, em parte por causa da pressão política estrangeira e em parte por causa das próprias fraquezas econômicas da China que exigiam a atração de talento administrativo e tecnologia estrangeiros (p. 470-471, tradução nossa)²⁹.

²⁸ “O Investimento Estrangeiro Direto (IED) é, num sentido mais amplo, a movimentação de capitais internacionais para propósitos específicos de investimento, quando empresas ou indivíduos no exterior criam ou adquirem operações em outro país. O IED engloba ‘fusões e aquisições, construção de novas instalações, reinvestimento de lucros auferidos em operações no exterior e empréstimos intercompany (entre empresas do mesmo grupo econômico)’”. O QUE É IED?, ApexBrasil. Disponível em: <http://www.apexbrasil.com.br/o-que-e-ied>. Acesso em: 06/05/2021.

²⁹ Texto original: “China’s government has consistently intervened in the economy, using both macro and micro economic policy tools, and the Chinese have explicitly adopted some of the policies of their neighbors. [...] At the same time, China diverges from its East Asian neighbors in several respects. [...] Whereas Japan and South Korea maintained extreme barriers to foreign direct investment and imports, in relative terms, China has been far more open to the international economy. China has been the largest destination in the developing world of FDI for more than a decade, in part because of foreign political pressure and in part because of China’s own economic weaknesses that necessitated attracting foreign managerial talent and technology” (KENNEDY, 2010, p. 470-1).

Milaré e Diegues (2016) sintetizam o longo caminho exposto acima:

O crescimento médio do PIB chinês para o período foi de 10% a.a., contra um crescimento médio mundial de 2,8% a.a. Com isso, a economia chinesa ganhou participação no PIB mundial, passando de apenas 0,9% em 1979, para 7,2% em 2009. [...] observa-se que durante a década de 90 o principal responsável pelo crescimento da economia chinesa foi o bom desempenho do setor secundário, que respondeu, em média, por mais de 57% do crescimento do país. Essa cifra elevada evidencia a importância da indústria para a economia chinesa como um todo (p. 80-81).

Mais especificamente ao longo dos anos 1980, tal como a maioria (convém lembrar que não todos) dos países asiáticos que se industrializaram no pós-guerra³⁰, a pauta exportadora chinesa concentrava-se essencialmente em produtos intensivos em mão de obra e de baixo valor unitário. Esta era a pauta tanto das exportações das empresas estatais quanto das empresas privadas e das que em *joint-ventures* com empresas chinesas formaram o núcleo das zonas econômicas especiais (como as de Shenzhen, Fuzhou, Zhuhai).

Ao longo dos anos 1990, partindo de uma arrojada estratégia industrial fortemente inspirada pelos modelos de conglomerados econômicos coreanos (*chaebols*³¹), estabelecidos após a Guerra da Coreia (1950-53), e pela política industrial japonesa, implantada após a Segunda Guerra Mundial, o governo chinês decidiu priorizar 120 empresas nacionais estratégicas para que diversificassem suas exportações através de novas políticas tecnológicas e de investimentos (MEDEIROS, 2006, p. 388)³². Tal esforço redundou em redirecionamento das exportações chinesas a bens com maior conteúdo tecnológico, sobretudo em TI.

Milaré e Diegues (2016) acompanham a evolução de alguns dados cruciais da economia chinesa e observam “um incremento significativo da produtividade média do setor industrial chinês, a qual se multiplicou por no mínimo quatro no período em análise” (p. 83), e “[...] o salário médio real apresentou um grande incremento, de 3,7 vezes no período, [...] parte deste

³⁰ Novos Países Industrializados (*Newly Industrialized Countries* – NIC). Primeiramente, dos anos 1950 em diante, os quatro “Tigres Asiáticos”, ou seja, Coreia do Sul, Formosa, Hong Kong e Cingapura. No início dos anos 70, um novo grupo de países asiáticos se somam às economias de rápido crescimento e aceleração industrial da região (Indonésia, Filipinas, Tailândia e Malásia). Podemos incluir a China a partir da década de 80, compondo a terceira geração dos “Tigres Asiáticos”.

³¹ Um grupo de empresas agrupadas (um conglomerado) e coordenadas por uma *holding*. A empresa principal, na maioria das vezes, é controlada por uma família. Propulsores do rápido desenvolvimento da Coreia do Sul após a Guerra da Coreia (1950-53), foram particularmente eficazes em gerar desenvolvimento econômico na forma de um modelo não ocidental de crescimento econômico guiado pelo Estado que apresenta semelhanças e diferenças com suas contrapartes do Leste Asiático. Para uma discussão pormenorizada, ver: MURILLO, D.; SUNG, Y. Understanding Korean Capitalism: Chaebols and their Corporate Governance. **ESADEgeoe Center for Global Economy and Geopolitics**. Position Paper 33. September 2013.

³² Nesse texto, Medeiros aponta a fonte original da informação em NOLAN, P. *China and the Global Economy*. London: Palgrave, 2001.

ganho de produtividade foi distribuída – ainda que em menor medida – aos trabalhadores” (p. 84).

Finalmente, convém notar as rápidas e profundas transformações pelas quais passa a estrutura de propriedade chinesa:

[...] destaca-se como tendência geral a rápida redução da participação do capital estatal, em detrimento do capital privado nacional. [...] O capital estatal, que respondia por mais de 40% de todo o VBP [Valor Bruto da Produção] gerado com capital doméstico em 1999, passou a responder por apenas 12%, ao passo que as empresas de propriedade privada (de capital chinês) ampliaram sua participação de apenas 6% em 1999 para mais de 40% em 2009, se tornando as detentoras da maior fatia do VBP com capital doméstico na China (MILARÉ; DIEGUES, 2016, p. 85-6).

Os dados dão conta de que o governo chinês está, paulatinamente, fomentando a criação de uma classe capitalista nacional fortemente vinculada ao setor produtivo. A evolução dos dados confirma a trajetória defendida pelo governo de “manter as grandes (as essenciais ao desenvolvimento) e se desfazer das menores (ou menos importantes para o desenvolvimento do país)” (MILARÉ; DIEGUES, 2016, p. 87). Sob a égide do socialismo com características chinesas, os capitalistas nacionais respondem pela produção e cumprem metas de produção e produtividade – estabelecidas pelos bancos estatais que lhes propiciam crédito, além de responder à demanda das SOE (*State Owned Enterprises*) e seus principais clientes. Dessa forma, o Estado continua coordenando a produção indiretamente e dinamizando os empreendimentos, sem deixar de controlar setores importantes para o desenvolvimento econômico do país.

É notória a transição progressiva da indústria chinesa de setores de baixa e média-baixa intensidade tecnológica para os média-alta e alta, mais nobres e decisivos no atual panorama tecnoeconômico mundial. Setores representantes de segmentos de tecnologia ‘diferenciadas’ tiveram incremento, enquanto houve queda de participação de setores baseados, por exemplo, em recursos naturais. Tais movimentos sugerem, portanto, uma transformação essencial da estrutura produtiva chinesa. Conforme aponta Naughton (2017), “na China, como em outras sociedades do Leste Asiático após a Segunda Guerra Mundial, quase certamente houve um profundo consenso social e político a favor do crescimento. Uma grande conquista do sistema chinês foi sua capacidade de cumprir o profundo desejo popular de desenvolvimento” (p. 20)³³.

³³ Texto original: “In China, as in other East Asian societies after World War II, there has almost certainly been a profound social and political consensus in favor of growth. A major achievement of the Chinese system has been its ability to fulfill the deep popular desire for development” (NAUGHTON, 2017, p. 20).

1.4. As transformações estruturais do comércio exterior chinês

Entre 1992 e 2009, observa-se uma participação crescente do comércio exterior no PIB chinês e uma maior participação do setor de exportação no comércio internacional. Conforme notam Milaré e Diegues (2016):

[...] no período em questão (1992-2009) ocorreu um forte aumento da participação da corrente de comércio sobre o PIB chinês, que sai de 33,1% para 44,3% no período. É interessante notar que no período pré-crise (1992 a 2007) – momento no qual o comércio mundial esteve bastante aquecido, a corrente de comércio atingiu uma marca recorde de 62,9%. [...] Esta maior corrente de comércio garante forte participação da China no comércio mundial: as exportações chinesas em relação às exportações mundiais partiram de um patamar pouco expressivo (2,4% em 1992) e atingiram mais de 10% em 2010, colocando a China como a maior exportadora de bens no mundo. É preciso destacar que as importações também foram fortemente ampliadas, atingindo o patamar de 9,1% de todas as importações mundiais em 2009 – grande parte desta foi reexportada após alguma transformação industrial (p. 98-99).

A transição do paradigma industrial na década de 1980 e o surgimento da empresa em rede permitiram que as empresas reorganizassem espacialmente suas estruturas produtivas e cadeias de suprimento com o objetivo de reduzir custos de produção, mantendo em seus países de origem as atividades geradoras de maior valor agregado. A China, graças sobretudo à oferta abundante de mão de obra barata e bem qualificada, se propôs a participar de determinados ‘módulos’ dessas redes. Tornou-se, com o tempo, vigorosa exportadora de bens manufaturados e importadora de peças para montagem desses bens. Os limites dessa estratégia são largamente conhecidos: a China não é capaz de internalizar todo o excedente gerado pela indústria, porém tem sido capaz de: “(1) direcionar sua indústria rumo a setores mais nobres da cadeia produtiva, (2) absorver tecnologia de ponta e (3) criar conglomerados chineses capazes de competir em nível global (como nos setores eletrônico, automobilístico e aeroespacial)”, conforme descrito por Milaré e Diegues (2016, p. 99).

A China passou por profundas transformações que alteraram, de forma radical, sua estrutura produtiva interna, bem como seu padrão de inserção externa. O país logrou aumentar, significativamente, a participação relativa de setores de alta intensidade tecnológica, ocupando patamares mais elevados na cadeia global de valor, por meio da crescente atuação de seus grandes conglomerados internacionalizados, e segue buscando, cada vez mais, autonomia tecnológica para depender cada vez menos dos países centrais.

Em uma publicação de 2011, o IPEA procurou analisar o processo de reformas econômicas chinesas e apontou dados relevantes:

Desde 1978, assistiu-se a um crescimento vertiginoso do comércio exterior da China. As exportações se multiplicaram por mais de 160 vezes, crescendo a uma taxa média de 17,2% a.a. De menos de 7% do PIB em 1978, elas passaram a representar aproximadamente 27% em 2010. Quanto às importações, embora tenham crescido a um ritmo um pouco mais lento, de 16,4% a.a., elas aumentaram quase 130 vezes, passando de cerca de 7% do produto em 1978 para quase 24% em 2010 (2011, p. 4).

Até o final dos anos 1970, as exportações chinesas concentravam-se preponderantemente em produtos agrícolas e petróleo e derivados. Após o desenrolar das reformas estruturais conjugadas à abertura econômica, ocorreu um deslocamento em direção à exportação de bens intensivos em mão de obra, extremamente abundante, treinada e barata no país. Com o tempo, os produtos exportados pelo país passaram a se concentrar principalmente em manufaturas como têxteis, calçados e brinquedos. Já na década de 1980, a exportação desses itens havia se multiplicado por mais de dez vezes, e alcançaria, em 1998, uma participação de quase 30% do total das exportações chinesas (IPEA, 2011, p. 7).

O mesmo relatório nos permite comparar as mudanças nos setores de exportação e importação chineses, conforme se discorre abaixo:

Entre 1985 e 1995, a participação das exportações chinesas de produtos básicos caiu de 50% para apenas 15%, enquanto a das exportações do setor de máquinas e equipamentos cresceu de 3% para 21%. [...] Em 1980, a participação de básicos era de 34%, e a de manufaturados, de 66%; em 1985, ela se reduziu na primeira categoria de bens para 12% e se elevou na segunda para 88%. [...] Entre as décadas de 1990 e 2000, as importações desta categoria de bens [*commodities*], necessários à sustentação do acelerado ritmo de crescimento econômico do país, aumentaram quase oito vezes sua participação, passando de 2% em 1990 para 14% em 2010 (IPEA, 2011, p. 10-12).

Depreende-se da análise dos números acima que, nos anos iniciais da abertura comercial, a China dependia maciçamente das importações de bens de capital produzidos nos países centrais para munir e modernizar a sua indústria e de bens intermediários para proporcionar o desenvolvimento do regime de processamento de exportações. Com a evolução gradual de sua indústria, o país tornou-se relativamente menos dependente da importação de máquinas e equipamentos e mais marcadamente dependente das importações de *commodities*.

Ao final da década de 1970, o comércio exterior era basicamente controlado por empresas estatais ou *trading companies* especializadas em transacionar no exterior e que tipicamente se ocupavam de um espectro limitado de produtos. As reformas expandiram o número de companhias autorizadas a exportar e importar e também estenderam os direitos de

comércio para além do setor estatal, descentralizando e dinamizando os contatos comerciais. A entrada de capital estrangeiro, à mesma maneira, foi ampliada para outros países que, no início da década de 1980, ainda não mantinham relações comerciais com a China.

Neste primeiro capítulo, pudemos discorrer sobre as principais particularidades e as consequências mais notáveis da inserção da China na economia internacional, após 1978, em meio às profundas reformas ‘liberalizantes’ que este país empreendeu, nos mais diversos setores de sua economia e com um considerável grau de autonomia decisória e planejamento prospectivo.

No próximo capítulo, pretendemos abordar mais detalhadamente os antecedentes da acessão da China à Organização Mundial do Comércio (OMC), em 2001, as complicações e as vantagens decorrentes desse intrincado processo de institucionalização de regras e comportamentos advindos da participação cada vez mais decisiva da China nas instituições internacionais multilaterais.

2. A ADESÃO DA CHINA À ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO (OMC)

Procuraremos compreender neste segundo capítulo a maneira pela qual a China procurou se adaptar às condicionantes impostas pelas lideranças globais, principalmente os Estados Unidos, para que fosse autorizado o seu ingresso à OMC em 2001. Da mesma forma, buscaremos entender quais foram os determinantes internos da China (e os debates entre reformistas e conservadores em torno do tema) que moldaram a sua adesão, e quais as suas principais repercussões econômicas.

O processo de adesão da China à Organização Mundial do Comércio (OMC), finalmente concretizado em 2001, está umbilicalmente vinculado às reformas econômicas sobre as quais tratamos no capítulo anterior. A história de sua acessão passa pelo consentimento dos países avançados, liderados pelos Estados Unidos, que julgavam que a economia da China se reformara suficientemente para atender aos requisitos mínimos da OMC. Porém, os pormenores técnicos das negociações bilaterais e multilaterais não foram, de modo algum, triviais, porque a China era vista como relativamente avançada para que continuasse gozando de privilégios advindos do *status* de país em desenvolvimento (como sua delegação apontava incessantemente) e que trazia consigo calendários flexíveis para cumprir as obrigações da OMC.

De acordo com Breslin (2007, p. 102), apesar da entrada na OMC, as relações comerciais em geral, e com os Estados Unidos em particular, não foram despolitizadas. Em alguns aspectos, essas relações se tornaram ainda mais problemáticas do que antes, pois, com o ingresso na OMC e o consequente aumento das expectativas com relação às medidas pró-mercado, todas as demandas não prontamente atendidas geravam reclamações mais contundentes. Essas disputas não se limitavam a punir a China; elas também pretendiam pressionar as autoridades chinesas a liberalizarem ainda mais os seus mercados e, em determinados aspectos, os mecanismos de resolução de disputas no âmbito da OMC propiciavam um meio legal para os outros países continuarem pressionando a China pela adoção mais célere de reformas.

No final dos anos 90 do século XX, a estrutura das relações políticas e econômicas encontrava-se em radical transformação. Acordos regionais de livre-comércio aprofundavam a integração econômica e intensificavam os fluxos internacionais de bens, serviços e investimentos. Predominava, então, nos discursos de economistas, governos e instituições multilaterais uma ideologia que reputava a simples liberalização dos mercados como panaceia para todos os males da economia global. Alternativamente, era notável o silêncio a respeito das

consequências potencialmente indesejáveis da globalização sobre os conflitos sociais e sobre o desmantelamento de instituições nacionais, com efeitos negativos sobre a soberania dos Estados, a coesão social e sobre a própria legitimidade do mercado global.

No coração do sistema multilateral de comércio estão os acordos da OMC, negociados e assinados pela grande maioria das nações comerciais do mundo. Esses acordos representam as regras legais do comércio internacional e procuram garantir aos países-membros direitos e obrigações, dentro dos limites acordados, para promover comércio livre e sem discriminação, previsibilidade, concorrência justa, mais benefícios para os menos desenvolvidos, além de estabelecer órgãos de monitoramento da conformidade com as regras, revisão de políticas e mecanismo de solução de controvérsias. À época do ingresso da China, esta instituição (a OMC) já regulava, ao menos, 90% de todo o comércio internacional.

Conforme aponta Paulino (1997),

Tudo o que um país realiza em matéria de política industrial, no seu sentido mais amplo, deve encaixar-se no cada vez mais estreito leito institucional instituído pela OMC, um verdadeiro “leito de Procusto”. A construção desse “leito de Procusto”, embora tenha sido, aparentemente, fruto do consenso e de quase uma década de debates multilaterais, acabou tomando forma e medidas que melhor convinham àqueles países com mais força política e econômica para impor seus pontos de vista e o de suas empresas. Em princípio, todos deveriam se adequar a essa nova institucionalidade, entretanto apenas o faziam de forma incondicional aqueles que não detinham força ou meios suficientes para resistir (p. 146-147).

A entrada da China na organização foi consequência, de um lado, da opção de seu governo em adaptar um sistema econômico baseado nos princípios socialistas de economia planejada a um modelo de economia de mercado, bem como estabilizar as relações comerciais com os demais países; por outro lado, representou a vontade política dos membros da OMC de integrarem esse país no seio da organização, cujos objetivos primordiais seriam a liberalização do comércio, por meio de negociação e estabelecimento de regras e da supervisão de sua aplicação e penalização de comportamentos desviantes. Conforme sinaliza Thorstensen: “Em síntese, os interesses foram satisfeitos dos dois lados: a China, porque necessitava da estabilidade e da previsibilidade das regras da OMC para que suas exportações não fossem discriminadas; e os demais membros da OMC, porque necessitavam das suas regras para se protegerem da invasão de produtos chineses” (THORSTENSEN, 2011, p. 3-4). Nesse sentido, é sintomático o fato de que o instrumento de salvaguardas transitórias foi um dos pontos mais sensíveis de negociação do Protocolo de Acesso da China, concluído em 2001 (sua

aplicabilidade findou em 2013) (THORSTENSEN, 2011). Prevendo o forte crescimento da economia chinesa e a alta competitividade de seus produtos no mercado internacional, os membros da OMC negociaram tal ferramenta como alternativa para se evitarem eventuais desorganizações de mercado (*market disruption*) causadas pelo aumento rápido das importações chinesas (THORSTENSEN, 2011, p. 3-9).

Já há algum tempo, os setores industriais mais sujeitos à concorrência da China, em âmbito global, vêm clamando e pressionando por medidas protecionistas mais duras contra esse país. Entretanto, há negócios que necessitam dos insumos baratos da China para garantir sua competitividade interna e externa. É preciso considerar, no entanto, que o protecionismo é considerado útil aos setores industriais envelhecidos das economias centrais (e angaria apoio político dos prejudicados pelo livre comércio) e que as tarifas alfandegárias ainda desempenham papel central como instrumentos de controle de acesso, apesar de as políticas restritivas terem se tornado mais complexas e sofisticadas, tal como aquelas que envolvem questões fitossanitárias.

Em síntese, houve uma convergência relativamente harmoniosa entre os interesses opostos dos dois lados: 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; e os demais membros da OMC, atraídos pelo vasto mercado chinês em fase de abertura, consideravam que as regras existentes seriam garantia de que a invasão dos produtos chineses poderia ser controlada. Para a China, a decisão de aderir à OMC foi baseada na constatação de que, se optasse por se manter fora da organização por muito tempo, veria suas exportações passarem a ser cada vez mais restringidas por mecanismos de proteção e obstáculos ao comércio, uma vez que não poderia beneficiar-se do quadro regulatório da OMC para impedi-los, já que não fazia parte da organização (THORSTENSEN, 2011).

Após mais de uma década como membro da OMC, a China apresentou mudanças significativas em sua política comercial e econômica. Os dados econômicos¹ apontam que, desde o ingresso na OMC, o país registrou uma média robusta de crescimento do produto interno bruto (PIB) ao ano e hoje figura como líder em fluxo de comércio no mundo, considerando as exportações e as importações. Conforme apontam Brandão, Naidin e Viana (2012), “as tarifas de importação aplicadas pela China em mais de 5.000 produtos foram

¹ Dados da Organização Mundial do Comércio (OMC) indicam que, em 2019, a China exportou bens no valor aproximado de US\$ 2,5 trilhões e importou cerca de US\$ 2,1 trilhões, perfazendo uma corrente de comércio total de US\$ 4,6 trilhões. No mesmo ano, os Estados Unidos exportaram um total de US\$ 1,64 trilhões e importaram US\$ 2,57 trilhões, totalizando um fluxo comercial de US\$ 4,21 trilhões (<https://data.wto.org/>).

reduzidas de uma média de 43,2% para 9,8%, após o período de transição” (p. 9-10). A China procurou também diversificar os seus parceiros comerciais, intensificando relações com outros países em desenvolvimento e de menor desenvolvimento relativo. A China é hoje a principal parceira comercial de mais de 130 países. No que tange aos investimentos, os mesmos autores mencionam que “34.700 empresas com capital estrangeiro foram abertas na China desde a sua adesão à OMC e respondem, atualmente, por cerca de metade das exportações chinesas” (BRANDÃO; NAIDIN; VIANA, 2012, p. 10).

Como já se observou, um dos principais impactos da entrada da China na OMC foi a incorporação das regras da organização pelo país: cerca de 3 mil leis nacionais e 190 mil leis de âmbito local foram promulgadas ou alteradas para que a legislação chinesa estivesse em conformidade com as regras e princípios da OMC. Contudo, é preciso destacar também os aspectos problemáticos que persistem na política comercial chinesa, alguns dos quais têm constituído objeto de numerosos painéis no Órgão de Solução de Controvérsias da OMC. Essas reclamações envolviam a desvalorização cambial do iuane², considerada uma política artificialmente sustentada pelo governo chinês, bem como o favorecimento de empresas nacionais nos processos de licitação governamentais, tarifas e restrições de exportação e subsídios.

Ademais, cumpre enfatizar que as reformas estruturais e a liberalização comercial chinesas favoreceram sobremaneira a retomada da discussão sobre o retorno do país ao GATT³, na década de 1980. Àquela época, as discussões giravam em torno de conflitos comerciais tradicionais e barreiras nas fronteiras. A disposição dos países de abrir seus mercados, ainda mais aos produtos chineses, era comumente tratada como comércio injusto em termos da disposição da China de retribuir. Esse conflito, dizia-se, seria bastante atenuado dentro da estrutura da OMC, já que a China faria parte do seu sistema de comércio justo.

Prime (2002) recorda, a propósito, que o ingresso da China na OMC foi precedido de intensos questionamentos entre as lideranças do país:

Debates, incertezas e dificuldades na China sobre os benefícios de mudar para se adequar às normas do capitalismo internacional são outras razões pelas quais o processo de união demorou tanto. Uma vez alcançado um consenso nos mais altos

² A moeda chinesa é oficialmente o *renminbi*, o que significa literalmente “a moeda do povo”, enquanto o iuane é tecnicamente a unidade de medida do *renminbi*. Para maiores informações, consulte: YEUNG, K. Explainer | China’s Yuan vs Renminbi: What’s the Difference? **South China Morning Post**. Published: 5:30pm, 12 nov. 2020. Disponível em: <https://www.scmp.com/economy/china-economy/article/3109065/chinas-yuan-vs-renminbi-whats-difference>. Acesso em: 23/01/2021.

³ Acordo Geral sobre Tarifas Aduaneiras e Comércio.

níveis de liderança no início de 1999, no entanto, foi proibido um debate formal sobre a sabedoria de se juntar [à OMC] (p. 3, tradução nossa)⁴.

Portanto, não surpreende o fato de que a reintegração formal da China à economia internacional se deu por um longo processo de negociações. A China solicitou a recuperação de seu assento em 1986 [ao GATT, precursor da OMC], e o capítulo final não foi escrito até o dia 11 de novembro de 2001, quando foi formalmente aprovada a filiação da China à OMC. Essa etapa marcaria essencialmente uma aceitação formal da China aos princípios e instituições básicas dos sistemas de economia de mercado defendidos pela organização. Além disso, a China também adotaria uma série de compromissos com relação à abertura adicional de seus próprios mercados de comércio e investimento.

Diversos países oriundos do antigo bloco socialista passaram por reformas econômicas orientadas para o mercado e profundas instabilidades para se reintegrarem à economia internacional. A China, no entanto, experimentou um rápido crescimento econômico e soube gerenciar, com relativa segurança, os deslocamentos sociais e políticos que foi obrigada a enfrentar. As experiências foram avaliadas em termos de consistência com a liderança contínua do Partido Comunista, minimizando os riscos. Além disso, a China conseguiu escapar das consequências mais graves da crise financeira asiática pós-1997 mais prontamente do que seus vizinhos, muito em função das condições peculiares de seu sistema financeiro.

Webber (2002) comenta as condições peculiares do ingresso da China na OMC, após décadas de aproximação à economia global:

Após quase um quarto de século de aproximação junto à economia global, a China chegou ao portão que marca a entrada no clube econômico global das nações. Esse portão está prestes a abrir, e a China – seus governos, povos e empresas – estarão sujeitos a novas e mais poderosas forças externas de mudança. [...] No entanto, a China chegou a esse portão de uma forma diferente daquela de outros membros da OMC. Para a China, seguiu-se uma particular globalização, uma forma que refletia tanto sua herança (como envolvimento) de economia política interna e as mudanças internacionais na estrutura política e econômica (p. 226, tradução nossa)⁵.

⁴ Texto original: “*Debates, uncertainty and foot-dragging within China about the benefits of changing to fit the norms of international capitalism are additional reasons why the process of joining took so long. Once a consensus was reached at the highest levels of leadership in early 1999, however, formal debate over the wisdom of joining was forbidden*”.

⁵ Texto original: “*After nearly a quarter of a century of approaching the global economy, China has arrived at the gate that marks entry to the global economic club of nations. That gate is about to be opened and China – its governments, peoples and enterprises – will be subject to new and more powerful external forces for change. [...] However, China has arrived at this gate in a shape different from that of other members of the WTO. For China has followed a highly particular form of globalisation, a form that reflected both its inherited (and evolving) internal political economy and the changing international political and economic structure*”.

O processo de abertura econômica da China expôs muitos setores nacionais à concorrência estrangeira e incentivou adaptações no seio de empresas estatais. O fato de se unir à OMC significava que leis, políticas comerciais e regulamentações domésticas teriam que mudar radicalmente. Além do mais, a abertura econômica a que se propôs representava uma ferramenta para barganhar acesso a fontes de tecnologia de ponta e incrementar o seu desempenho de exportação, tendo como trunfo o seu vasto mercado interno como amortecedor contra flutuações indesejadas dos mercados globais. Sob essa óptica, a experiência chinesa nos remete aos modelos de industrialização tardia de determinados países do Leste Asiático.

Prime (2002) sinaliza que havia dois polos que dominavam o debate interno na China sobre a aproximação do país à OMC:

Um lado argumentou que a China estava confiando demais no investimento estrangeiro e que o desenvolvimento da economia nacional doméstica deveria ser a prioridade. O outro lado argumentou que, de fato, a China ainda tinha pouco investimento estrangeiro e que era necessária mais liberalização para garantir o progresso (p. 4, tradução nossa)⁶.

A associação à OMC remetia também ao fato de que, para a China atrair investimentos estrangeiros e novas tecnologias que aprimorassem as suas próprias capacidades, seria preciso que ela incluísse, dentre outros elementos, a proteção da propriedade intelectual no topo das prioridades, fato que reforçaria sua imagem de parceiro confiável no sistema econômico internacional. Soma-se a isso a posterior integração da China ao *Information Technology Agreement* (ITA), acordo plurilateral relativo ao mercado de tecnologia (o primeiro dessa envergadura sob a égide da OMC), firmado em 1996 originalmente por 29 países membros (em 2021 suas determinações cobrem 82 países⁷) e que disciplina um dos setores econômicos mais pujantes do comércio internacional (estima-se que hoje esse setor representa cerca de 10% das exportações mundiais de mercadorias). Conforme explicam Capucio, Kallas e Caetano, “o mercado de tecnologia da informação se encontrava envolto por um emaranhado de liberalizações unilaterais, regionais e multilaterais, entretanto a cumulação bilateral e regras de origem não harmonizadas afastavam o setor da situação real de livre comércio” (2018, p. 299)

O acordo estabeleceu eliminação de tarifas em ampla gama de produtos (computadores, *softwares*, semicondutores, equipamentos de telecomunicações, instrumentos científicos etc.)

⁶ No original: “One side argued that China was relying too much on foreign investment and that development of the domestic, national economy should be the priority. The other side argued that in fact China still had too little foreign investment, and that more liberalization was required to insure progress”.

⁷ Para saber mais, consulte: https://www.wto.org/english/tratop_e/inftec_e/inftec_e.htm.

para todos os membros da OMC, dado seu caráter não discriminatório. A participação da China no acordo, por conseguinte, deu a ambos maior credibilidade⁸.

Importante fonte e destino para investimentos estrangeiros diretos, a adesão da China à OMC não causou impacto imediato sobre o sistema de governança econômica global. Seus representantes declaravam à época estarem presentes para aprender, ao menos naquele momento. Em outras palavras, seu acesso não veio imediatamente acompanhado de discursos transformadores das formas de governança econômica global vigentes. Sobre esse perfil relativamente discreto (seja por pragmatismo, seja por cautela) da China nos seus primeiros anos de OMC (em meio a Rodada Doha), em contraste com o seu já significativo peso econômico à época, Amorim (2015) nos recorda:

Os chineses, por vezes representados pelo Ministro do Comércio Bo Xilai (herdeiro político do pai, um dos líderes revolucionários, frequentemente retratado como representante de uma tendência mais ortodoxa, seguidora de Mao Tse-Tung), desempenhavam papel discreto nos primeiros anos após a sua adesão à organização e refletiam a imagem de ator devotado ao processo de abertura comercial e integração ao sistema global pelo qual a China vinha passando (p. 356).

Faz-se necessária uma contextualização geral sobre as negociações que se realizavam no seio da OMC justamente no mesmo período em que se deu o ingresso da China naquela organização, em 2001. Em meados da década de 1980, a partir da Rodada Uruguai (ainda no âmbito do GATT), temas como serviços, investimentos e propriedade intelectual foram incluídos na agenda. A Rodada Doha, também conhecida como Rodada de Doha para o Desenvolvimento, iniciada em novembro de 2001, no Catar, já sob a tutela da OMC, buscou priorizar, pelo menos num primeiro momento, o tema agrícola, aproveitando um contexto propício para uma mudança de ênfase no tratamento das questões comerciais⁹. Procurou-se discutir os três pilares do mandato agrícola da Rodada:

- (1) O acesso a mercados (redução de tarifas);
- (2) A eliminação dos subsídios à exportação; e

⁸ China e *Information Technology Agreement* (ITA), acordo que cobre 201 produtos de TI, avaliados em mais de US\$ 1,3 trilhão por ano, e que representam cerca de 97 por cento do comércio mundial deste segmento. Para saber mais, consulte: https://www.wto.org/english/tratop_e/inftec_e/inftec_e.htm.

⁹ “As negociações da Rodada incluíam agricultura, acesso a mercados para bens não agrícolas (NAMA), comércio de serviços, regras (sobre aplicação de direitos antidumping, subsídios e medidas compensatórias, subsídios à pesca e acordos regionais), comércio e meio ambiente (incluído o comércio de bens ambientais), facilitação do comércio e alguns aspectos de propriedade intelectual, além de uma discussão horizontal sobre tratamento especial e diferenciado a favor de países em desenvolvimento” (Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/politica-externa/diplomacia-economica-comercial-e-financeira/694-a-rodada-de-doha-da-omc>. Acesso em: 11/09/2020).

(3) A redução dos subsídios de apoio interno à produção agrícola nos países desenvolvidos, de caráter distorcivo, e suas barreiras protecionistas.

Porém, mais uma vez, imperaram os interesses dos países desenvolvidos e não houve avanços significativos.

Apesar do suposto interesse inicial pela superação de problemas históricos, paulatinamente a rodada foi sendo desviada do seu foco inicial. Nesse sentido, no ano de 2002, os Estados Unidos aprovaram a Farm Bill¹⁰, aumentando ainda mais os subsídios internos para o seu setor agrícola e dificultando sobremaneira a evolução das discussões no âmbito da OMC. É sob esse pano de fundo que surge o G20 comercial, bloco não monolítico de países com interesses na abertura agrícola e que servia de contraponto às pressões por negociações bilaterais, especialmente aquelas marcadas por um cunho hegemônico.

Ao tratar as potenciais mudanças acarretadas pelo acesso da China à OMC, Prime (2002) sublinha:

A OMC estabelece uma estrutura em que é necessária uma política comercial baseada em regras, respaldada por um contrato juridicamente vinculativo entre os governos e um processo de solução de controvérsias entre governos. Fazer parte dessa estrutura fará uma diferença significativa e duradoura de pelo menos duas maneiras: desafiará os princípios de política econômica do passado da China e alterará a distribuição de fortunas de grupos de interesse específicos na China (p. 10, tradução nossa)¹¹.

A China estabeleceu uma série de compromissos com países membros da OMC, com o fito de estimular e promover mudanças internas necessárias, principalmente econômicas. Diversos acordos foram costurados com a maioria dos países do mundo que exigiram a renúncia de um conjunto importante de ferramentas político-econômicas a fim de ser um membro pleno da comunidade internacional. A participação da China na OMC foi tratada como um marco decisivo para aquele país e para a comunidade internacional, todavia alguns a consideraram uma panaceia para os males intrínsecos do capitalismo e exageraram os seus benefícios, talvez perigosamente. Provavelmente desprezaram a questão de a OMC ser um acordo econômico

¹⁰ 2002 **Farm Bill**: Provisions and Economic Implications – USDA/ERS. Disponível em <https://www.ers.usda.gov/webdocs/publications/42660/13772_ap022_7.pdf?v=0>. Acesso em: 11/09/2020.

¹¹ Texto original: “WTO establishes a structure where a rules-based trade policy is required, backed by a legally binding contract between governments and a government-to-government dispute settlement process. Being part of this structure will make a significant and lasting difference in at least two ways: it will challenge China’s past economic policy principles, and it will alter the distribution of fortunes of particular interest groups within China”.

sobre comércio e não decidir, nem se esperar que o fizesse, sobre restrições políticas, condições de direitos humanos e conflitos geopolíticos (PRIME, 2002, p. 12)¹².

Partindo de um viés mais realista e mais restrito ao campo econômico, o monitoramento da conformidade da China aos ditames da OMC pela própria organização e, precipuamente, pelo governo dos EUA, expôs conflitos entre empresas estrangeiras e a burocracia chinesa. Centenas de leis precisaram ser reescritas, e as regras dos negócios tiveram que sofrer adaptações constantes. Guoqiang (2015), ao comentar sobre a abertura econômica da China e seu ingresso ‘estratégico’ no mundo globalizado, destaca:

Em termos gerais, a China conseguiu perceber uma situação de aproveitar os benefícios e evitar os inconvenientes depois de ingressar na OMC. Os principais aspectos da experiência foram os seguintes: [...] a China fez uma avaliação correta sobre as tendências da globalização e conseguiu capitalizar sua vantagem comparativa para aproveitá-las. O país formulou políticas de abertura que antecipavam com precisão as necessidades e depois aderiu a um processamento sequencial ordenado de abertura. [...] A razão pela qual a China foi tão bem-sucedida em sua abertura foi que ela soube aproveitar uma grande oportunidade, a saber, a chance de usar mão de obra de baixo custo em indústrias intensivas em mão de obra orientadas para a exportação. [...] Isso alcançou um objetivo fundamental: a obtenção de divisas através de exportações (p. 5-6, tradução nossa)¹³.

Até aqui vimos que a entrada da China na OMC tem como fundamentos a escolha chinesa de adaptar o seu sistema econômico a um modelo de economia de mercado, estabilizando as suas relações comerciais com os demais países, e a vontade política dos membros da OMC de incorporar a China à organização, pressionando-a por mais liberalização comercial e estabelecendo regras e penalizações de comportamentos abusivos. Em resumo, nota-se uma convergência entre os interesses opostos: a China necessitava da garantia das regras da OMC de que suas exportações não seriam discriminadas, e os demais membros da

¹² Adaptação livre de: “China’s participation in WTO is a major milestone for both China and the international community. It is not a panacea, however, and its benefits have been exaggerated, perhaps dangerously so. Some commentaries in the U.S. have suggested, for example, that China’s participation in WTO will bring about liberal political change. WTO is an economic agreement about trade. It does not address, nor should we expect it to affect, political constraints or human rights conditions” (p. 12).

¹³ Texto original: “In overall terms, China was able to realize a situation of taking advantage of the benefits and avoiding the drawbacks after joining the WTO. Major aspects of the experience were as follows. [...] China made a correct determination about globalization trends and was able to capitalize on its comparative advantage in taking advantage of them. The country formulated opening policies that accurately anticipated needs, then adhered to an orderly sequential processing of opening. It firmly grasped strategic opportunities and guarded itself against risks. The reason China was so successful in its opening up was that it took advantage of one major opportunity, namely the chance to use low-cost labor in export-oriented labor-intensive industries. These were industries that added value in cross-border manufacturing processes. This accomplished one key objective: the earning of foreign exchange through exports”.

OMC consideravam que as regras existentes seriam garantia de que a invasão dos produtos chineses poderia ser controlada. Portanto, não surpreende o fato de que a reintegração formal da China à economia internacional se deu por um longo processo de negociações.

Nas próximas seções deste capítulo, pretendemos aprofundar a discussão sobre os impactos domésticos da adesão da China à OMC, os acalorados debates internos entre seus defensores e detratores e os espaços de manobra propiciados pela OMC às pretensões de desenvolvimento de seus membros menos avançados economicamente.

2.1. Aproximação da China ao regime internacional de comércio

O processo de adesão da China à economia internacional teve início, grosso modo, com as reformas iniciadas a partir de 1978, “e a reintegração da China à economia global foi inicialmente um assunto lento e gradual. De fato, em muitos aspectos, o reengajamento da China com a economia global só realmente decolou no início dos anos 90” (BRESLIN, 2007, p. 84, tradução nossa)¹⁴.

Conforme vimos anteriormente, o período compreendido entre 1978 e 1986 ficou marcado pela abertura de partes do território chinês à economia mundial. Breslin (2007) salienta que

Após a decisão de colocar a modernização econômica acima da luta de classes nos objetivos do partido, a interação com a economia global foi concebida como benéfica para esse impulso de modernização. [...] Em julho de 1979, o Congresso Nacional do Povo aprovou uma lei de apoio que forneceu uma base legal para a existência de *joint ventures* e investimentos estrangeiros. Essas ZEEs [Zonas Econômicas Especiais] foram concebidas como “janelas do mundo” para a China – permitindo o crescimento dos contatos econômicos internacionais, mas limitando-os a áreas específicas para aliviar o medo dos conservadores políticos de que esses contatos levariam a uma “poluição espiritual burguesa” (p. 84, tradução nossa)¹⁵.

Entretanto, dado o notável sucesso das ZEE em atrair investimentos externos e promover a necessária acumulação de capital, o governo chinês decide se afastar dessa

¹⁴ Texto original: “China’s re-integration into the global economy was initially a slow and gradual affair. Indeed, in many respects, China’s re-engagement with the global economy only really took off in earnest in the early 1990s”.

¹⁵ Texto original: “Following the decision to place economic modernisation above class struggle in the list of party objectives, interaction with the global economy was conceived as being beneficial to this modernisation drive. [...] In July 1979, the National People’s Congress passed a supporting law which provided a legal basis for the existence of joint ventures and foreign investment. These SEZs were conceived as ‘windows on the world’ for China – allowing international economic contacts to grow, but limiting them to specific areas to allay fears from political conservatives that such contacts would lead to ‘bourgeois spiritual pollution’”.

integração territorial limitada e estende essa mesma política para outros territórios. Tal expansão se deveu, em parte, ao *lobby* considerável de outras autoridades locais para permitir o mesmo sucesso para as suas economias. Em 1984, o governo decide abrir um total de catorze cidades, todas ao longo da costa da China.

A partir de 1986, inicia-se um novo período de abertura que facilitaria contatos externos por meio do estabelecimento dos chamados “Vinte e Dois Regulamentos”. De acordo com Breslin (2007):

Em conjunto, esses regulamentos criaram um ambiente mais benéfico para os investidores estrangeiros, incluindo taxas mais baixas para mão de obra e aluguel, descontos de impostos para exportadores, e possibilitaram que empresas estrangeiras convertessem lucros limitados, ganhos em RMB, em câmbio e lucros repatriados (p. 85, tradução nossa)¹⁶.

Como consequência direta dessa expansão do número de ZEE, sob regulamentos mais liberais, as exportações chinesas tiveram incrementos substanciais. Não por acaso, a partir de 1993, por exemplo, houve um crescimento de 60% das exportações em dois anos, sendo que duplicaram em apenas cinco anos (BRESLIN, 2007). O mesmo ano marca também o surgimento da China como um dos principais beneficiários mundiais de Investimento Estrangeiro Direto (IDE), com o número daquele ano apenas excedendo o conjunto dos catorze anos anteriores. Cumpria-se, desta maneira, o ideal de transformar a atração de IDE em um dos principais meios – talvez o principal – de fornecer os novos empregos necessários para permitir que a reforma doméstica prosseguisse sem causar grandes distúrbios sociais.

Os investidores estrangeiros eram incentivados a se instalarem na China e produzir mercadorias para o mercado externo. Breslin (2007) aponta que “quando a China entrou na OMC, cerca de 60% de todas as importações vieram para a China livres de tarifas” (p. 85). Em 1995, o governo chinês, por meio de um manifesto conjunto da Comissão Estatal de Planejamento do Desenvolvimento (SDPC), da Comissão Estatal de Economia e Comércio (SETC) e do Ministério do Comércio Exterior e Cooperação Econômica (MOFTEC), formaliza as políticas aplicáveis aos diversos setores da economia, deixando claro quais investimentos seriam proibidos, permitidos, restritos ou incentivados. Breslin (2007) pontua que “mesmo que

¹⁶ Texto original: “*In combination, these regulations created a more beneficial environment for foreign investors including lower fees for labour and rent, tax rebates for exporters, and made it possible for foreign companies to convert limited profits earned in RMB into foreign exchange and repatriate profits*”.

um fosse oficialmente restrito, qualquer investimento que promettesse exportar 100% de sua produção seria promovido ao setor incentivado” (p. 87, tradução nossa¹⁷).

Ademais, os governantes chineses se utilizaram do sistema financeiro no sentido de dar o apoio necessário ao setor exportador e garantir a proteção das empresas chinesas contra a concorrência externa. Assim, facilitaram o acesso ao capital, fornecendo empréstimos através da criação de bancos especializados, e ofereceram uma série de isenções fiscais e outros incentivos. Além disso, o governo também usou planos, licenças e cotas de importação, e reteve algumas das mais altas tarifas de importação do mundo para proteger os principais setores domésticos (BRESLIN, 2007).

Este período de transição da China e as peculiaridades de sua política de abertura demonstram que o seu reengajamento à economia global lhe permitiu colher os benefícios do mercado global e manter fortes defesas contra os perigos da globalização.

A primeira tentativa chinesa de ingresso formal no regime internacional de comércio se deu em 1986, ainda sob os auspícios do GATT, e “foi uma fonte de atrito político ao longo dos quinze anos e meio de negociação” (BRESLIN, 2007, p. 89, tradução nossa)¹⁸. O comércio sem discriminação, o maior acesso aos mercados internacionais, as possibilidades de maior flexibilização, concessões e assistência técnica para países com menor desenvolvimento relativo, o estabelecimento de limites máximos de tarifas alfandegárias, o relaxamento das barreiras tarifárias e não tarifárias (ou a sua permissão, em contextos bem definidos) e a previsibilidade, publicidade e transparência quanto às medidas comerciais que outros países poderiam adotar eram princípios do regime internacional de comércio que seduziam a cada vez mais engajada China (BRESLIN, 2007).

No início do período de abertura comercial, em fins da década de 1970, o comércio exterior chinês era praticamente monopolizado por cerca de uma dúzia de empresas especializadas, sob o controle do Ministério do Comércio Exterior, que simplesmente processavam a burocracia para importações e exportações exigidas pelo planejamento estatal. Sob Deng, o poder central chinês pulverizou os direitos de compra e venda de *commodities* estrangeiras para milhares de empresas comerciais (NATHAN, 2012)¹⁹. Esforços foram feitos no sentido de turbinar a inversão de capital e conhecimentos técnicos, pois ambos favoreceriam também o setor exportador das estatais chinesas. Nathan (2012) nos lembra de que “Deng

¹⁷ Texto original: “*Even if a sector is officially restricted, any investment that promises to export 100 per cent of its produce is promoted to the encouraged sector*”.

¹⁸ Texto original: “*was a source of political friction throughout the 15 and a half years of negotiations*”.

¹⁹ Conferir em especial o Capítulo 10.

defendeu mudanças modestas antes mesmo da morte de Mao e foi criticado por aqueles que acreditavam que os investidores estrangeiros prejudicariam a soberania da China, explorariam seus trabalhadores e roubariam seus lucros” (p. 124)²⁰.

Ao longo dos anos 1980, o governo chinês reduziria as limitações e aumentaria as possibilidades de investimentos estrangeiros no país. Entre outras medidas, permitiu-se que as empresas estrangeiras adquirissem direitos de uso da terra por até setenta anos, as restrições cambiais para empresas estrangeiras foram reduzidas, e se concedeu isenção de impostos sobre os lucros. Em 1984, as ZEE (das quais a mais famosa era Shenzhen) foram ampliadas e, nos anos 1990, removeram-se praticamente todas as restrições geográficas restantes (NATHAN, 2012).

No mesmo período, foram também eliminados os limites nas formas de investimento, e o governo facilitou a instalação de *joint ventures* para a entrada de IDE, inclusive de empresas totalmente estrangeiras, investimentos em ações, títulos e empréstimos. A tecnologia estrangeira fluía para o mercado interno chinês, e novas práticas de gestão eram incorporadas. Nathan (2012) comenta os impactos sociais nos seguintes termos: “Embora o crescimento fosse desigual, foi generalizado. Toda parte do país e toda classe social teve uma participação. O número de chineses abaixo da linha oficial de pobreza caiu de 250 milhões em 1978 para 25 milhões em 2005” (NATHAN, 2012, p. 125, tradução nossa)²¹.

A abertura para o mercado externo, promovida por Deng, tomou um novo impulso em 1992 quando ele visitou as ZEE do sul do país, no intuito de revalidar o seu empenho com o crescimento econômico por meio da participação no mercado globalizado. Nathan (2012) ressalta que essa turnê foi o último grande ato político de Deng Xiaoping antes de sua morte em 1997, mas teve um impacto duradouro. A combinação da autoridade de Deng, a morte dos conservadores seniores que mantinham dúvidas sobre as suas políticas e o sucesso econômico contínuo das reformas acabou com as batalhas políticas sobre o princípio do envolvimento global, mesmo havendo, por vezes, discussões sobre como implementá-lo concretamente (NATHAN, 2012).

De qualquer maneira, as vantagens da inserção no mercado globalizado obrigaram a China, sob a liderança de Deng, a submeter a sua autonomia acima do que fora previsto inicialmente. Nesse sentido,

²⁰ Texto original: “he advocated modest changes even before Mao died and was criticized by those who believed that foreign investors would harm China’s sovereignty, exploit its workers, and steal its profits”.

²¹ Texto original: “Even though growth was unequal, it was widespread. Every part of the country and every social class had a share. The number of Chinese below the official poverty line dropped from 250 million in 1978 to 25 million by 2005”.

Em meados da década de 90, autoridades estrangeiras estavam monitorando tarifas chinesas, cotas de importação, requisitos de certificação, higiene de fábrica, serviços financeiros e redes de varejo. [...] Advogados estrangeiros apontaram falhas na aplicação e sugeriram revisões nas leis e regulamentos. A China teve que introduzir instituições desconhecidas, como mercados de ações, corretoras, fundos de risco, mercados futuros de commodities e empresas de consultoria (NATHAN, 2012, p. 125, tradução nossa)²².

Essa política de abertura ao mercado global gerou objeções internamente, bem como divergências com seus parceiros comerciais. Inegavelmente, o comércio havia crescido e as discrepâncias floresceram na interface entre a economia de comando semirreformada domesticamente e os mercados externos. Os produtos e manufaturados com baixos preços fixos poderiam ser exportados com grandes lucros, mas isso significava propiciar aos estrangeiros o benefício de subsídios destinados aos consumidores chineses. As lideranças chinesas resistiam também em entregar as suas indústrias estatais, tais como de produtos químicos, farmacêuticos, automóveis e eletrônicos, para potencialmente serem devastadas pela concorrência estrangeira, caso não houvesse a possibilidade de um longo período de ajustes.

Os negociadores chineses na OMC buscavam defender um modelo econômico não totalmente ocidentalizado, com grande participação do Estado e que tivesse grande competitividade no mercado globalizado. Nathan (2002) observa que “ninguém fora da elite formadora de políticas da China sabe com que clareza esse novo modelo chinês foi concebido com antecedência pelos líderes que orientaram os estágios finais das negociações com a OMC” (p. 129, tradução nossa)²³.

2.2. Concretização do acesso da China à Organização Mundial do Comércio

Os acordos comerciais que hoje vigoram na OMC foram fixados por uma ampla revisão do GATT na Rodada Uruguai (1986-1994). Quando da criação da OMC, no entanto,

embora o GATT tenha sido aceito como o principal livro de regras da OMC para o comércio de mercadorias, a Rodada Uruguai criou novas regras para lidar com o comércio de serviços, aspectos relevantes da propriedade intelectual, solução de

²² Texto original: “By the mid-1990s, foreign officials were monitoring Chinese tariffs, import quotas, certification requirements, factory hygiene, financial services, and retail networks. [...] Foreign lawyers pointed out enforcement failures and suggested revisions in laws and regulations. China had to introduce unfamiliar institutions such as stock markets, brokerage firms, risk funds, commodities futures markets, and consulting firms”.

²³ Texto original: “No one outside the Chinese policymaking elite knows how clearly this new Chinese model was conceptualized in advance by the leaders who guided the final stages of the WTO talks”.

controvérsias e análises de políticas comerciais (LO; TIAN, 2005, p. 328, tradução nossa)²⁴.

Os membros da OMC também assumiram compromissos individuais sob o novo acordo, declarando quais de seus setores de serviços estariam dispostos a abrir à concorrência estrangeira e quão abertos seriam esses mercados. Com relação ao mecanismo de solução de controvérsias no âmbito da OMC, os países membros estariam aptos a resolver suas disputas comerciais através de canais institucionais da organização.

Eles podem, por exemplo, levar disputas à OMC se acharem que seus direitos sob os acordos da OMC estão sendo violados de uma maneira ou de outra. [...] A OMC incentiva seus países membros a resolver suas diferenças por meio de consultas. Caso contrário, os países membros podem seguir um procedimento passo a passo, cuidadosamente mapeado, que inclui a possibilidade de uma decisão por um painel de especialistas e a chance de recorrer da decisão por meios legais no sistema multilateral de comércio (LO; TIAN, 2005, p. 329, tradução nossa)²⁵.

Com o estabelecimento da OMC, seu Conselho Geral passou a conduzir um mecanismo regular de revisão que visava a melhorar a transparência e o entendimento das políticas e práticas comerciais dos países membros da OMC, por meio de monitoramento regular, melhoria da qualidade do debate público e intergovernamental sobre as questões comerciais, e a avaliação multilateral dos efeitos das políticas no sistema multilateral de comércio (LO; TIAN, 2005, p. 329).

Não é de se espantar, portanto, que o acesso da China à OMC tenha sido um processo longo e permeado de avanços e retrocessos. Tal processo de integração sofreu restrições, devido a barreiras institucionais da OMC, e isso ocorria porque:

O Estado [chinês] controlava as importações impondo limitações às empresas autorizadas a se envolver em importações; impondo requisitos onerosos de inspeção e outros em mercadorias importadas; impondo normas técnicas para proteger as indústrias domésticas; e discriminando mercadorias importadas em compras

²⁴ Texto original: “*Although the GATT was accepted as the WTO’s principal rule book for trade in goods, the Uruguay Round has created new rules for dealing with trade in services, relevant aspects of intellectual property, dispute settlement, and trade policy reviews*”.

²⁵ Texto original: “*They can, for instance, bring disputes to the WTO if they think their rights under the WTO agreements are being infringed in one way or another. [...] The WTO encourages its member countries to settle their differences through consultation. Failing that, the member countries can follow a carefully mapped out, step-by-step procedure that includes the possibility of a ruling by a panel of experts, and the chance to appeal the ruling on legal grounds within the multilateral trading system*”.

governamentais. Além disso, o setor de serviços permaneceu fechado ao investimento direto estrangeiro (LO; TIAN, 2005, p. 330, tradução nossa²⁶).

Além das preocupações acerca da ameaça de perda de empregos e renda, advinda do acesso da China à OMC, havia temores de que o seu maior envolvimento com o mercado internacional também a exporia aos humores de uma economia globalizada instável e dominada pelos Estados Unidos. O argumento poderia ser condensado da seguinte maneira: “Uma maior liberalização pode ser boa em longo prazo, mas e o impacto das rápidas mudanças na renda rural, no emprego em empresas estatais não competitivas e no frágil (para dizer o mínimo) sistema financeiro?” (BRESLIN, 2007, p. 90-91, tradução nossa²⁷).

De fato, o posicionamento chinês fora fundamentado numa visão cética e pragmática, construída para que sua entrada no regime de comércio internacional, representado pela OMC, lhe permitisse um maior acesso aos mercados internacionais e fosse capaz de frear as concessões em sentido inverso. Em seu processo de aceitação de um novo membro, a OMC estabelecia um grupo de trabalho especial para iniciar negociações com os países membros interessados. Qualquer membro existente poderia exigir uma negociação bilateral com o possível candidato e poderia bloquear a sua entrada. Essas negociações bilaterais para o acesso chinês, conforme ressalta Breslin (2007), se deram em meio a controvérsias entre os membros da OMC.

Por exemplo, houve um conflito considerável nas negociações sobre a entrada chinesa entre a União Europeia (UE) e os negociadores dos EUA – estes últimos alegando que um acordo que haviam alcançado com a China foi posteriormente desfeito por um acordo negociado entre a UE e a China (BRESLIN, 2007, p. 92, tradução nossa²⁸).

Sob a perspectiva chinesa, no entanto, pesava o fato de que obter o acesso à organização, naquele momento, poderia ser mais importante do que concordar com os abrangentes e, por vezes, desfavoráveis termos negociados, pois:

A primeira explicação é o desejo de opinar na definição de quaisquer mudanças futuras no sistema comercial global. Para influenciar a organização, você precisa se tornar um membro e, para se tornar um membro, precisa aceitar as regras e normas

²⁶ Texto original: “*The state controlled imports by imposing limitations on companies authorized to engage in imports; by imposing onerous inspection and other requirements on imported goods; by imposing technical standards to protect domestic industries; and by discriminating against imported goods in government procurement. On top of that, the service sector remained closed to foreign direct investment*”.

²⁷ Texto original: “*Further liberalisation might be good in the long term, but what about the impact of rapid change on rural incomes, on employment in uncompetitive SOEs, and the fragile (to say the least) financial system?*”.

²⁸ Texto original: “*For example, there was considerable conflict in negotiating Chinese entry between the European Union (EU) and US negotiators – the latter claiming that an agreement that they had reached with China was subsequently undone by a later agreement negotiated between the EU and China*”.

existentes (em curto prazo, pelo menos). Segundo, e muito relacionado, havia alguma preocupação na época em que a OMC pudesse estabelecer novas agendas na Rodada de Doha que exigiriam uma liberalização ainda maior de novos membros, portanto é melhor entrar agora antes que fique ainda mais difícil (BRESLIN, 2007, p. 93, tradução nossa)²⁹.

Os chineses passaram a considerar essencial o ingresso do país na OMC, para consolidar o acesso ao mercado internacional e expandir as suas exportações, que serviam como a principal alavanca do crescimento econômico e da criação de empregos. A concretização da entrada na OMC também despolitizava as questões de acesso ao mercado e tirava parte do peso das negociações comerciais bilaterais com os Estados Unidos, fornecendo acesso a mecanismos multilaterais de resolução de disputas (BRESLIN, 2007, p. 95).

Entretanto, mesmo com o incentivo das principais lideranças políticas chinesas, aglomerados sob a alcunha de “reformadores”, a inserção na OMC não era uma unanimidade. De acordo com Breslin (2007), “houve uma resistência considerável à maior liberalização, tanto dentro das agências burocráticas centrais, como, em particular, das autoridades locais em áreas onde a agricultura e/ou o setor estatal continuavam a dominar a atividade econômica” (p. 96, tradução nossa)³⁰.

Hu Jintao e Wen Jiabao, dupla da quarta geração de líderes comunistas, que governou a China de 2003 a 2013, representaram a primeira geração de altos líderes sem experiência pessoal na revolução e os primeiros líderes no período comunista a tomarem posse através de processos constitucionais. Os dois líderes detinham uma visão mais abrangente sobre o ingresso da China na ordem mundial. Chegando ao poder durante um longo período de crescimento doméstico sustentado e na esteira da entrada da China na ordem econômica internacional, ambos assumiram o comando de uma China inegavelmente ‘chegando’ como potência mundial, com interesses em todos os cantos do globo (KISSINGER, 2011)³¹.

Nesse sentido, a entrada da China na OMC, sua participação no mercado global, foi considerada por Kissinger (2011) como “amplamente incremental e conservadora” (s/p). O autor complementa que a

²⁹ Texto original: “*The first explanation is the desire to have a say in shaping any future changes to the global trading system. To influence the organisation, you have to become a member, and to become a member, you have to accept its existing rules and norms (in the short run at least). Second, and very much related, there was some concern at the time that the WTO might set new agendas in the Doha round that would require even greater liberalisation from new members, so best to get in now before it gets even harder*”.

³⁰ Texto original: “*There was considerable resistance to further liberalisation both within the central bureaucratic agencies and in particular, from local authorities in areas where agriculture and/or the state sector continued to dominate economic activity*”.

³¹ Conferir em especial o capítulo 18.

[...] China, sob o comando de Hu e Wen, aspirava antes de tudo à normalidade e à estabilidade. Seus objetivos, nas formulações oficiais, eram uma “sociedade harmoniosa” e um “mundo harmonioso”. Sua agenda doméstica centrou ou continuou o desenvolvimento econômico e a preservação da harmonia social em uma vasta população experimentando prosperidade sem precedentes e níveis de desigualdade não acostumados (KISSINGER, 2011, p. 230, tradução nossa)³².

Após a sua adesão, a China passou a usufruir de direitos básicos e também a cumprir obrigações perante os demais países-membros da OMC. Um dos principais direitos usufruídos foi o de tratamento de nação mais favorecida (NMF) no comércio internacional. Dessa maneira, parte do tratamento injusto que a China experimentava antes de sua entrada na OMC seria abolida, tal como ocorria com as cotas adotadas nos acordos sobre têxteis e vestuários à época, que a prejudicavam intensamente.

Ademais, quando de seu ingresso na OMC, a China passou a ter o mesmo tratamento das nações em desenvolvimento no que diz respeito a gozar de maior flexibilidade, concessões comerciais e assistência técnica. Entretanto, o mais importante foi assegurar, conforme apontam Lo e Tian (2005): “um período de transição razoavelmente longo para se ajustar às disposições desconhecidas e difíceis da OMC em áreas como o papel do Estado na economia, barreiras tarifárias e não tarifárias ao comércio de mercadorias e a abertura do setor de serviços” (p. 331, tradução nossa)³³.

A OMC permitia manter determinados subsídios estatais que não eram contrários ao Acordo da OMC sobre Subsídios e Medidas Compensatórias. Além disso, foi estabelecido um conjunto de regras que a China se comprometeu a seguir. Primeiro, determinava-se que as disposições do Acordo da OMC e do Protocolo de Adesão da China se aplicariam a todo o território aduaneiro do país, incluindo regiões de comércio fronteiriço e áreas autônomas minoritárias, ZEE, cidades costeiras abertas, zonas de desenvolvimento econômico e técnico e outras áreas em que eram fixados regimes especiais de tarifas, impostos e regulamentos (coletivamente denominados “áreas econômicas especiais”). Segundo, a China deveria aplicar e administrar de maneira uniforme, imparcial e razoável todas as suas leis, independentemente de elas serem emitidas pelos governos central ou local, pertencentes ou afetando o comércio de

³² Texto original: “China under Hu and Wen aspired first of all to normalcy and stability. Its goals, in the official formulations, were a ‘harmonious society’ and a ‘harmonious world’. Its domestic agenda centered on continued economic development, and the preservation of social harmony within a vast population experiencing both unprecedented prosperity and unaccustomed levels of inequality”.

³³ Texto original: “China was given a reasonably long transition period to adjust to the unfamiliar and difficult WTO provisions in such areas as the role of the state in the economy, tariff and nontariff barriers to trade in goods, and the opening up of the service sector”.

bens, serviços, propriedade intelectual, direitos ou controle cambial. Terceiro, os regulamentos, regras e outras medidas emitidas pelos governos locais no nível subnacional deveriam estar em conformidade com as obrigações assumidas no Acordo da OMC e no Protocolo de Adesão do país a essa organização. Por fim, a China deveria estabelecer um mecanismo sob o qual indivíduos e empresas pudessem chamar a atenção das autoridades nacionais para casos de aplicação não uniforme do regime comercial (LO; TIAN, 2005, p. 333).

A regulamentação do comércio de mercadorias foi um importante elemento nas negociações de adesão da China. O país concordava em liberalizar progressivamente o seu mercado interno, no qual, dentro de três anos, todas as empresas teriam o direito de comercializar seus bens em todo o território aduaneiro chinês. A China também se comprometia a eliminar “[...] quaisquer requisitos para desempenho de exportação, balança comercial, balança cambial e experiência anterior em importação e exportação como critério para obter ou manter o direito de importar e exportar” (LO; TIAN, 2005, p. 335)³⁴. Um ano após a adesão, as empresas de *joint-venture* com participações minoritárias em investimentos estrangeiros teriam pleno direito ao comércio; e, dois anos após a adesão, as empresas de *joint-venture* com participação majoritária em investimentos estrangeiros receberiam o pleno direito de negociar.

As negociações com a OMC exigiram a redução de tarifas de vários produtos agrícolas e industriais. O nível médio da tarifa para produtos agrícolas cairia de 19,9% em 2001 para 15,5% em 2004. O nível médio da tarifa para 98% dos produtos industriais se reduziria de 13% para 9,3% em 2005. Já o nível médio da tarifa para automóveis, peças e componentes de veículos móveis diminuiria de 80-100% para 25%-10% em 2007. Em 2005, todas as tarifas para produtos de tecnologia da informação seriam abolidas (LO; TIAN, 2005, p. 335).

No que tange à questão das barreiras não tarifárias para cotas e licenças de importação, a partir de 1º de janeiro de 2005, mais de quatrocentas linhas tarifárias, que abrangiam automóveis e suas partes, produtos eletromecânicos e produtos químicos, seriam extintas. Relativamente ao sistema de cotas tarifárias, após a entrada na OMC, a China usaria o sistema de cotas tarifárias para gerenciar a importação dos principais produtos agrícolas e, em menor grau, de alguns fertilizantes químicos. A propósito, as tarifas para a importação desses produtos dentro do sistema de cotas eram muito mais baixas do que aquelas fora do sistema de cotas.

Outro tema de relevante impacto na China, no contexto de sua adesão à OMC, dizia respeito ao posicionamento de suas empresas estatais. De acordo com Tsai e Naughton (2015):

³⁴ Texto original: “any requirements for export performance, trade balance, foreign exchange balance, and prior experience in importing and exporting as criteria for obtaining or maintaining the right to import and export”.

Desde 2004 houve uma ênfase renovada na conveniência de manter um setor estatal forte e robusto em longo prazo. [...] [Uma] combinação chinesa de economia predominantemente de mercado, mercados de capitais emergentes e grandes e importantes empresas estatais (p. 2, tradução nossa)³⁵.

É possível observar que, principalmente após 2003, o lugar e a função das estatais chinesas se consolidaram e, desse modo, houve um incremento na lucratividade. O controle do governo central foi racionalizado em prol das maiores e mais importantes empresas estatais, enquanto empresas menores permaneceram no longo caminho da reestruturação e, para muitas outras, de privatização direta. Determinados setores, como o bancário e o mercado de ações, continuaram sob o controle estatal por serem considerados estratégicos, além de o governo intervir em políticas industriais.

De acordo com Tsai e Naughton (2015),

as empresas estatais chinesas mantêm o comando daquilo que alguns autores denominam “alturas de comando” da economia, ou seja, setores estratégicos ou não “naturalmente” competitivos – setores com significado frequentemente caracterizados por monopólios regulamentados ou propriedade do Estado em muitos países do mundo (p. 3-4, tradução nossa)³⁶.

Ao tratar sobre as várias “camadas” da política industrial chinesa, Tsai e Naughton (2015) observam que “no nível intermediário, onde empresas estatais locais se misturam e competem com empresas privadas, a China procura cada vez mais moldar o desenvolvimento, acelerando o aprimoramento tecnológico por meio de políticas industriais” (p. 5, tradução nossa)³⁷.

No nível superior, os mesmos autores atestam que o Estado não havia eliminado as barreiras à entrada de empresas estrangeiras que seguiam protegendo as empresas estatais chinesas. Isso é mais óbvio em setores como operações de telecomunicações e extração de petróleo e gás, nos quais o monopólio do Estado é absoluto, mas também é verdade em menor ou maior grau em outros setores (TSAI; NAUGHTON, 2015, p. 7).

³⁵ Texto original: “since about 2004 there has been a renewed emphasis on the desirability of maintaining a strong and robust state sector for the long term. [...] China’s combination of a predominantly market economy, emerging capital markets, and large and important government-owned corporations”.

³⁶ Texto original: “SOEs control most of what used to be labeled the ‘commanding heights’ of the economy. That is to say, SOEs dominate sectors that are either strategic, or not ‘naturally’ competitive – meaning sectors frequently characterized by regulated monopolies or state ownership in many countries in the world”.

³⁷ Texto original: “in the middle tier, where local state firms mix and compete with private firms, China increasingly seeks to shape development and accelerate technologic improvement through industrial policies”.

Por outro lado, nos setores competitivos de nível intermediário, podemos notar uma versão concentrada da evolução da indústria chinesa, qual seja: grande parte do dinamismo econômico da China vem da maneira pragmática em que diferentes formas de propriedade são implantadas em diferentes setores econômicos. A China certamente procura apoiar empresas estatais, mas aceita, às vezes com relutância, o domínio de empresas privadas, inclusive estrangeiras, quando os benefícios são maiores e onde os custos em apoiar empresas estatais são altos.

Em outras palavras, as empresas estatais foram apenas privatizadas e reestruturadas lentamente porque a forma de propriedade pública forneceu uma maneira de proteger os trabalhadores urbanos dos efeitos deletérios de mudanças excessivamente rápidas. A justificativa para a permanência das empresas estatais era que seu desaparecimento excessivamente rápido deixaria os trabalhadores desempregados e desprotegidos, devido a uma rede de segurança social falha durante um período de mudanças disruptivas.

Esse é mais um exemplo cabal de como os formuladores de políticas na China procuram ampliar os limites institucionais e ideológicos do que já vigora, mostrando uma preferência pelo uso de organizações e conhecimentos já existentes (se necessário, redirecionando-os, em vez de introduzir instituições completamente novas). Nesse sentido, as reformas marginais são inseridas de maneira incremental, permitindo a sobrevivência de organizações do passado e mantendo espaço para manobrar os grupos de interesses tradicionais; e, após certo período de adaptação, as modificações fragmentadas começam a transformar o sistema como um todo (TSAI; NAUGHTON, 2015, p. 11-12).

2.3. Implicações internas da adesão

Após o ingresso na OMC, a China poderia libertar-se da ameaça de ação unilateral contra suas exportações e assegurar que os Estados Unidos e outros países teriam de levar suas reclamações contra a China aos tribunais da OMC, em vez de simplesmente ameaçarem Pequim com tarifas (BLUSTEIN, 2010, p. 79). Ademais, as revisões anuais do Congresso dos EUA sobre o *status* de nação mais favorecida da China perderam relevância. Conforme aponta Azevedo (2008), para contornar o Ato de Comércio (*Trade Act*) de 1974, que proibia o presidente americano de estabelecer acordos de comércio com os países que praticassem a

economia planificada, o Executivo americano passou a solicitar anualmente ao Legislativo do país, entre 1980 e 2000, a renúncia ao impedimento de estabelecer comércio com a China e a renovação do *status* de Nação Mais Favorecida concedido a ela (2008, p. 10-16). Em meados de novembro de 1999, a China e os Estados Unidos alcançaram um acordo que estabelecia um período de adaptação de até quinze anos para a China não ser tratada como uma economia de mercado de fato e, portanto, não estar sujeita aos métodos comumente utilizados pelos membros da OMC para determinar políticas de *dumping* e subsídios.

Do ponto de vista chinês, considerava-se que, uma vez membro, seus negociadores teriam alguma influência na elaboração das regras do comércio internacional e seriam mais capazes de refletir sobre as questões que lhes diziam respeito. À época, havia muita especulação na China a respeito dos possíveis impactos internos de se juntar à OMC. Conforme destaca Prime (2002):

No geral, os benefícios a longo prazo devem ser positivos para a China, mas na fase de transição haverá custos sérios, especialmente em termos de emprego a curto prazo. Além disso, aqueles que se beneficiarão com o acordo são um conjunto de interesses completamente diferente daqueles que se beneficiaram da antiga estratégia. Os vencedores incluem consumidores, exportadores e o setor privado; os perdedores incluem muitas empresas estatais, os setores bancário e de seguros e agricultores (p. 11, tradução nossa)³⁸.

As preocupações no ambiente doméstico chinês giravam em torno das demissões nas empresas estatais, da crise no setor bancário e da ineficiência do setor agrícola, dentre outros setores sensíveis. Essas preocupações, bem como a instrumentalização delas pelo governo chinês para se sustentar a continuidade dos processos transformadores da economia, são abordadas por Alexandroff, Ostry e Gomez (2003):

Uma das principais razões pelas quais a China quer estar dentro da OMC é que ela fornece uma âncora externa para apoiar e sustentar a reforma econômica lançada na década de 1980. No entanto, essa reforma doméstica envolverá grandes mudanças, incluindo a reestruturação das empresas estatais e do sistema bancário. A adesão à OMC aumentará as perspectivas de reforma, mas também envolverá um desemprego significativo em indústrias intensivas em capital e áreas rurais, ampliando a crescente desigualdade rural-urbana e regional (2003, p. 19, tradução nossa)³⁹.

³⁸ Texto original: “Overall the long-term benefits should be positive for China, but in the transition stage there will be serious costs, especially in terms of short-run employment. Further, those who will gain from the agreement are a completely different set of interests than those who benefited from the old strategy. The winners include consumers, exporters, and the private sector; the losers include many state-owned enterprises, the banking and insurance sectors, and farmers”.

³⁹ Texto original: “A major reason why China wants to be inside the WTO is that it provides an external anchor to support and sustain the economic reform launched in the 1980s. However, this domestic reform will involve major changes, including restructuring the SOEs and the banking system. Joining the WTO will enhance reform

A China soube integrar de forma orgânica suas negociações externas com o seu processo interno de reformas incrementais e procurou, do mesmo modo, eliminar obstáculos políticos usando propaganda e educação, consolidando uma compreensão pública da necessidade de continuidade do processo de abertura. Eram raras, todavia, as possibilidades de debates internos a respeito do acesso à OMC. Sobre esse aspecto, cabe recordar Feng (2006):

Apesar da existência de várias críticas, muitas vezes vociferantes, da acessibilidade e da globalização da OMC, dificilmente houve um debate aberto e de políticas públicas em termos ocidentais. Isso se deve principalmente ao aparente domínio do grupo reformista na liderança e ao fato de os meios de comunicação de massa na China estarem sob controle rígido do Partido (p. 87, tradução nossa)⁴⁰.

Apesar da forte interdição de debates mais incisivos sobre o percurso das políticas socioeconômicas chinesas, é inegável o fato de que houve discussões internas e de que existiam caminhos distintos sobre a mesa. Na próxima seção, tentamos descrever alguns aspectos cruciais desses debates.

2.4. Embate entre reformistas e conservadores

Sob todos os ângulos, o processo de reformas econômicas e a adesão da China à OMC geraram uma série de discussões entre intelectuais e lideranças no país. Conforme mencionado anteriormente, revelaram-se dois posicionamentos ideológicos opostos: um pró-adesão, representado pelos reformistas, e outro contrário, assumido pelos conservadores da ‘velha guarda’ e pelos nacionalistas.

Havia na China, no começo dos anos 2000, visões conflitantes a respeito do ingresso na OMC. Àquela altura, julgava-se que os Estados Unidos estariam concebendo subterfúgios para

prospects but also involve significant unemployment in capital-intensive industries and rural areas, widening the already growing rural-urban and regional inequality”.

⁴⁰ Texto original: “*Despite the existence of the various and often vociferous criticisms of WTO accession and globalization, there has hardly been an open and public policy debate in Western terms. This is mainly because of the apparent dominance of the reformists group within the top leadership and the fact that the mass media in China have been under tight control of the Party*”.

interferir, sancionar e intimidar o país a aceitar as chamadas “normas internacionais”, que estariam em desacordo com as prioridades nacionais chinesas. Segundo a mesma visão, a globalização seria sinônimo de americanização e submissão aos ditames das empresas multinacionais e das instituições multilaterais controladas pelo governo dos Estados Unidos. Por outro lado, existia uma ala liberal muito mais receptiva à OMC, como haviam sido da globalização nos anos iniciais da abertura e das reformas. Esse setor argumentava que a adesão da China à OMC forçaria uma separação entre política e economia, intensificaria a transparência na formulação de políticas públicas, aumentaria a pressão para implementar o Estado de Direito e minaria as bases estruturais da corrupção (FENG, 2006).

Feng (2006) nos fornece um panorama sobre os embates entre as diversas correntes de pensamento na China naquele momento:

Na China, as diferentes percepções sobre a OMC e a internacionalização econômica correspondem aos alinhamentos ideológicos em relação à estratégia de reforma e abertura. [...] O domínio dos “reformistas” dentro da liderança após 1979 permitiu que o apoio à abertura econômica e à adesão à OMC fosse a linha principal do partido. [...] Por um lado, a adesão à OMC tornaria a política de abertura da China e a estratégia de orientação para as exportações mais irreversíveis. [...] A ultraesquerda (Velha Esquerda), a Nova Esquerda e o nacionalismo forneceram a agenda ideacional principal para os oponentes da adesão à OMC e os apoiadores da maior participação na globalização. O campo da esquerda via a reforma e o processo de abertura como “capitalização” que destruiria o regime econômico socialista, os valores e a cultura chinesa, enquanto os nacionalistas viam isso como “ocidentalização” e “americanização”, em que a China perderia a sua soberania nacional e seria governada por um sistema internacional dominado pelos EUA. [...] A prevalência dos reformistas na cúpula do partido conseguiu marginalizar a articulação dessas visões opostas e, em vez disso, direcionou-as em favor da adesão (p. 65-66, tradução nossa)⁴¹.

Segundo Feng (2006, p. 67-68), duas questões de fundo que dominavam a clivagem ideológica eram o papel do Estado e os conflitos em torno das doutrinas de igualdade. As alas esquerdistas defendiam maior intervenção governamental na economia e uma distribuição de renda mais igualitária, enquanto os setores mais liberalizantes favoreciam a relativa liberdade do setor privado e a tolerância a níveis mais discrepantes de desigualdade de renda. De um

⁴¹ Texto original: “*In China, different perceptions of the WTO and economic internationalization correspond to the ideological alignments towards the reform and opening up strategy. [...] The dominance of the ‘reformists’ within the top leadership after 1979 enabled the support of economic opening and WTO accession to be the mainstream party line. [...] On the one hand, WTO accession would make China’s opening up policy and export-orientation strategy more irreversible [...]. The ultraleft (Old Left), New Left and nationalism provided the main ideational agenda to opponents of WTO accession and further participation in ‘globalization’. The left camp sees the reform and opening up process as ‘capitalization’ which will destroy socialist economic regime, values and culture, while the nationalists see it as ‘Westernization’ and ‘Americanization’ in which China will lose its national sovereignty and be ruled by a US-dominated international system. [...] The prevalence of the reformers at the top of the party managed to marginalize the articulation of these opposing views in the mass media that is under their control and instead steered it in favour of accession*”.

modo geral, o grupo reformista julgava necessárias a reorientação e a reestruturação da economia doméstica de um planejamento centralizado e rígido para a economia de mercado e a abertura para o exterior à procura de oportunidades. Acima de tudo, as reformas deveriam ser impulsionadas a qualquer custo acessível. Por outro lado, os conservadores, embora não se posicionassem necessariamente contra as reformas em geral, estavam mais preocupados com os efeitos negativos da reforma no sistema econômico, político e social e, portanto, defendiam medidas mais cautelosas para lidar com a reestruturação econômica.

Os reformadores percebiam a adesão como uma grande oportunidade para a China se integrar ainda mais à economia internacional e ganhar economicamente com a abertura ao mercado mundial, realinhando sua produção doméstica de acordo com as vantagens comparativas da China. No entanto, os ultraesquerdistas, os novos esquerdistas e os nacionalistas não eram tão otimistas e propunham uma visão mais realista sobre a adesão da China à OMC. Estes últimos estavam mais preocupados com o aumento das injustiças sociais e com a invasão sistêmica dos valores e da cultura ocidentais (capitalistas, e em última instância “americanas”) e a subsequente erosão da soberania chinesa.

Feng (2006, p. 69) explica que a decisão de ingressar na OMC não foi isenta de dúvidas e profundas discussões internas. Porém, é incontornável o fato de que ela fora influenciada e reforçada pela queda do crescimento econômico na China na metade dos anos 1990 – embora ainda robusto em comparação com os países desenvolvidos. A cifra da China para o crescimento do PIB caíra constantemente por seis anos consecutivos desde 1993, e uma das principais razões para a desaceleração econômica fora o impasse doméstico da reforma das *State Owned Enterprises* (SOE), intensificado ainda mais pela crise financeira asiática de 1997.

A questão do desemprego no meio rural era outro foco de polêmicas, pois não havia um balanço definitivo sobre como sucederia a diminuição dos empregos nas *Township and Village Enterprises* (TVE), por conta das novas exigências de eficiência e das novas possibilidades de expansão das indústrias orientadas para exportação. Conforme relata Feng (2006):

O desemprego urbano é ainda mais exacerbado pelo desemprego rural. O boom do nascimento nas décadas de 1960 e 1970, incentivado pela política estatal, levou a um rápido aumento da população rural. Mesmo a baixa produtividade da agricultura chinesa não conseguiu criar empregos suficientes. [...] na década de 1980 e no início da década de 90, as empresas de municípios e vilas (TVEs) costumavam absorver milhões de trabalhadores rurais, ajudando assim a aliviar a pressão no emprego. [...] O emprego das TVEs vem diminuindo constantemente desde 1997. A necessidade de eficiência levou milhões de trabalhadores rurais de suas terras a migrarem para as cidades. [...] A adesão à OMC estimulará as exportações chinesas, especialmente as indústrias de processamento de exportação que exigem muito trabalho, o que produzirá mais oportunidades de emprego. Isso tem um significado particular para o

emprego rural, uma vez que a maioria das indústrias de processamento de exportação está situada em cidades e vilas, em vez de grandes cidades (p. 81-82, tradução nossa)⁴².

A entrada da China na OMC marcou essencialmente uma aceitação formal dos princípios básicos e instituições de mercado que a OMC advogava. A orientação fulcral da OMC, como organização internacional, é promover maior liberalização do comércio e do investimento. Além de aceitar esses princípios, a China também aderiu a uma série de compromissos com relação à abertura de seus próprios mercados de comércio e investimento.

Os impactos e os benefícios daí advindos são assim resumidos por Guoqiang (2015):

[...] a economia da China exibiu não apenas um crescimento rápido, mas um crescimento rápido e estável. Os dez anos após a adesão tiveram o crescimento mais rápido em qualquer década na história recente da China. Entre 1978 e 2001, antes de ingressar na OMC, a economia da China cresceu a uma taxa média anual de 9,6%. Segundo, as indústrias da China aumentaram rapidamente sua competitividade internacional. Antes de ingressar na OMC, a China era o sexto maior exportador do mundo; após a união, o país rapidamente se tornou o maior exportador do mundo. Aumentou sua participação no mercado mundial em 5%, para o dobro do que havia sido anteriormente. [...] Como resultado do Acordo de Tecnologia da Informação da OMC, as indústrias de tecnologia da informação têm o mais alto grau de globalização de qualquer setor. A China aproveitou totalmente sua vantagem nessa esfera, participando da cadeia global de valor no segmento de tecnologia da informação. Embora o país ainda figure na extremidade inferior da hierarquia de valor agregado, a China já se tornou o segundo maior fabricante de tais produtos no mundo (p. 2, tradução nossa)⁴³.

As estruturas internas da OMC, em especial o seu mecanismo de solução de controvérsias comerciais, também eram avaliadas positivamente por alguns analistas chineses.

⁴² Texto original: “Urban unemployment is further exacerbated by rural underemployment. The birth boom in the 1960s and 1970s encouraged by state policy led to a rapid increase of rural population. Even the low productivity of Chinese agriculture could not create enough jobs. [...] in the 1980s and early 1990s, township and village enterprises (TVEs) used to absorb millions of rural labourers, thus helping to relieve the employment pressure. [...] Employment by the TVEs has been steadily declining since 1997. The need for efficiency had driven millions of rural labourers off their land to flock to the cities. [...] WTO accession will stimulate Chinese exports, especially labour-intensive export processing industries, which will produce more employment opportunities. This has particular significance to rural employment, since the majority of the export processing industries are situated in towns and villages rather than big cities”.

⁴³ Texto original: “China’s economy has exhibited not just fast growth, but stable fast growth. The ten years after accession have seen the fastest growth in any decade in China’s recent history. Between 1978 and 2001, prior to joining the WTO, China’s economy grew at an average annual rate for 9.6 percent. [...] Second, China’s industries have rapidly increased their international competitiveness. Prior to joining the WTO, China was the world’s sixth largest exporter; after joining, the country quickly rose to become the world’s largest exporter. It increased its share of the world market by 5 percent, to twice what it had previously been. [...] As a result of the WTO’s Information Technology Agreement, information-technology industries have the highest degree of globalization of any industry. China has fully utilized its advantage in this sphere by participating in the global value chain of producing electronic-information products. Although the country is still at the lower end of the value-added links, China has already become the second-largest manufacturer of such products in the world”.

Defendia-se que a China poderia usar esse mecanismo para tirar proveito das medidas antissubvenções, antidumping e salvaguardas na sua luta contra o tratamento injusto dado por outros países-membros. Nota-se que o ingresso da China na OMC e no mercado internacional foi cercado de desafios consideráveis a serem superados pela nação asiática. Guoqiang (2015) expõe um balanço positivo: “[...] a China cumpriu conscientemente suas obrigações sob os termos de adesão, ajudando assim a estabelecer sua imagem como uma grande potência que agia com responsabilidade” (p. 6, tradução nossa)⁴⁴.

A seguir, procuramos retomar o tema do “desenvolvimentismo”, tão caro à OMC à época da acessão chinesa, e discutir as potencialidades percebidas pela China no âmbito daquela organização.

2.5. Espaço de manobra no âmbito da OMC

O ex-diretor geral da OMC, Pascal Lamy, costumava salientar que a OMC não era uma “agência de desenvolvimento” e que seus membros deveriam procurar em outro lugar o apoio internacional às políticas de desenvolvimento (ROLLAND, 2012, p. 282). É sabido que um dos mais importantes desafios dos países em desenvolvimento é prolongar suas políticas industriais e seus subsídios aos setores produtivos enquanto membros da OMC. Além disso, a natureza dos produtos exportados por muitos países em desenvolvimento mudou de *commodities* não processadas para produtos semiprocessados ou manufaturados. No entanto, picos tarifários e cláusulas de escalonamento continuam a dificultar tal estratégia comercial.

No âmbito da OMC, intensas pressões são exercidas sobre as políticas nacionais de desenvolvimento, que recaem especialmente sobre as nações ditas “em desenvolvimento”. Porém, a preservação dos instrumentos de política de desenvolvimento doméstico permanece na agenda dos membros em desenvolvimento, que defendem ainda a flexibilização na regulação das políticas comerciais e o afastamento de ideias e ações que reflitam acriticamente o liberalismo econômico ortodoxo.

Alternativamente, os países em desenvolvimento procuram, de forma coesa, preservar o direito ao desenvolvimento e a legitimidade de instrumentos que tenham a capacidade de promovê-lo, tais como subsídios, proteção tarifária estratégica, requisitos de conteúdo local, limites ao repatriamento do capital, incentivos fiscais diferenciados etc. O debate em torno

⁴⁴ Texto original: “China conscientiously met its obligations under the terms of accession, thereby helping establish its image as a major power that acted responsibly”.

dessas ideias é litigioso, e há detratores que reputam tais políticas como arriscadas e mais distorcidas do que benéficas, enquanto outros encontram evidências históricas de seu sucesso.

Ainda com relação à questão do desenvolvimento no âmbito da OMC, Rolland (2012) defende sua premência, contudo menciona dificuldades:

No final, a questão não é tanto se a OMC precisa abranger o desenvolvimento, mas como seus membros decidirão incorporá-lo nas negociações: ao se recusarem a formalizar uma estrutura, eles de fato buscam o vínculo estratégico, com os membros em desenvolvimento precisando gastar constantemente fichas de barganha para manter questões relacionadas ao desenvolvimento na agenda [...] Eventualmente, é possível que tal prática se transforme em aceitação normativa, dependendo da capacidade dos membros em desenvolvimento de sustentar a agenda (p. 283-284, tradução nossa)⁴⁵.

Sobre a questão se a OMC possuiria ou não condições de responder aos desafios do desenvolvimento, Rolland (2012) cita três aspectos: “Uma primeira questão é se a OMC possui ferramentas legais reais para lidar com o desenvolvimento; uma segunda questão se concentra em saber se possui os meios práticos para fazê-lo; um terceiro aspecto é o *animus* político” (p. 284, tradução nossa)⁴⁶.

Sobre os dois primeiros aspectos, podemos considerar que a OMC administra ferramentas legais que afetam direta e indiretamente as políticas de desenvolvimento de seus membros. Por exemplo, as regras da OMC incidem sobre as receitas dos membros, através da redução de tarifas e controle de cotas, a gestão administrativa, por meio do disciplinamento de procedimentos de licenciamento, importação e exportação, a saúde pública por meio dos *Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property* (TRIPS), as compras governamentais (Acordo GPA – Acordo sobre Compras Governamentais) etc. É notório que a instituição lida também com atividades de assistência técnica e treinamento que buscam resolver problemas relacionados com as negociações comerciais e políticas comerciais e de desenvolvimento para cada membro ou grupo de membros.

O ímpeto político, o terceiro aspecto destacado por Rolland (2012), é o elemento mais difícil de identificar. A OMC é uma organização multilateral dirigida por mais de 160 Estados-

⁴⁵ Texto original: “In the end, the issue is not so much whether the WTO needs to encompass development, but how its members will decide to incorporate it in negotiations: By refusing to formalize a framework, they de facto pursue the strategic linkage route, with developing members having to constantly expend bargaining chips to maintain development-related issues on the agenda and inject developmentfriendly features in every relevant legal instrument, concession, and discipline. Eventually it is possible that such a practice will mutate into normative acceptance, contingent on developing members’ sustained capacity to push their development agenda”.

⁴⁶ Texto original: “A first issue is whether the WTO has actual legal tools to address development; a second issue centers on whether it has the practical means to do so; a third aspect is the political animus”.

membros. Seu *animus* político, portanto, pode ser extremamente volátil e transitório. De qualquer maneira, tal como afirma Rolland (2012), o debate sobre as regras e o papel da OMC e sua capacidade de lidar com o tema do desenvolvimento “deve, em primeiro lugar e acima de tudo, abrir espaço para os membros em desenvolvimento formularem e implementarem suas próprias políticas de desenvolvimento” (p. 288, tradução nossa)⁴⁷.

2.6. Repercussões econômicas da adesão da China à OMC

Durante a década de 1990, a China fez progressos substanciais na redução da cobertura de barreiras tarifárias e não tarifárias e aboliu distorções comerciais advindas de seu regime cambial peculiar. Tais barreiras foram progressivamente eliminadas, e novas barreiras não tarifárias deixaram de ser criadas quando do ingresso na OMC. Notou-se que o efeito protetor dessas barreiras declinou claramente desde então, bem como a severidade com a qual muitas dessas medidas eram administradas.

Além das antigas barreiras ao comércio de mercadorias, uma série de medidas fronteiriças e regulamentações domésticas nos setores de serviços reduziam a eficiência econômica. A adesão da China à OMC estimulou a sequência de liberalizações que já estavam sendo empreendidas anteriormente no país. Guoqiang (2015), no mesmo sentido, atesta que as reformas na China foram impulsionadas com o ingresso do país na OMC:

[...] a entrada na OMC teve o efeito de impulsionar vigorosamente a reforma institucional na China. Isso deu ímpeto à consolidação do sistema socialista de economia de mercado da China. De acordo com as estipulações e compromissos da OMC feitos pela China quando de seu ingresso na organização, a China revisou mais de 2.300 leis e regulamentos e centenas de milhares de documentos do governo. Isso não apenas impulsionou as estruturas econômicas da reforma relacionadas com questões externas e as alinhou com os procedimentos e normas internacionais, mas também impeliu a reforma do sistema de economia doméstica da China (p. 4-5, tradução nossa)⁴⁸.

⁴⁷ Texto original: “[...] *must, first and foremost, make room for developing members to formulate and implement their own development policies*”.

⁴⁸ Texto original: “[...] *entry into the WTO had the effect of forcefully propelling institutional reform in China. It gave impetus to proving China's socialist market-economy systems. As per WTO stipulations and commitments made by China once the country had joined the organization, China revised more than 2,300 laws and regulations and hundreds of thousands of government documents. Not only did this push forward reform economic structures having to do with external matters and bring them in line with international procedures and standards, but it also impelled reform of China's domestic economy system*”.

O acordo de adesão incluiu um mecanismo de salvaguarda específico⁴⁹ que permitia que os parceiros comerciais da China adotassem ações protetivas sob regras mais permissivas do que as usuais da OMC⁵⁰. Essas disposições tinham o potencial de incluir novas formas de proteção contra a China. Conforme aponta Thorstensen (2010, p. 10), esse instrumento de salvaguardas especiais foi um dos pontos mais sensíveis de negociação do protocolo de Acesso. Diante da forte rejeição da China ao tema e de ameaças explícitas das autoridades chinesas aos países que delas fizessem uso, poucos membros acabaram por utilizá-las, preferindo o instrumento do antidumping. Outra decorrência importante do período após 2001 foi a remoção das cotas de vestuário e têxteis impostas contra a China e outros exportadores de países em desenvolvimento pelos principais importadores dos países centrais. A abolição impulsionou significativamente os setores têxtil e de vestuário da China, que havia sido um dos países mais fortemente restringidos pelas cotas.

Quando a China entrou na OMC, existia uma grande preocupação com as chamadas indústrias vulneráveis, como automóveis, agricultura e finanças. Observou-se, no entanto, que essas indústrias não apenas resistiram aos choques, mas também avançaram bastante. Isso pode ser atribuído em parte a um ambiente econômico externo relativamente favorável. Antes da crise financeira mundial em 2008, a economia global desfrutava de um período de rápido crescimento sustentado, em parte devido a reformas e ajustes feitos no governo da China e em suas empresas.

A preocupação em alavancar as vantagens competitivas foi seguida à risca. A China passara de uma condição relativamente fechada para um estado relativamente aberto e se engajara cada vez mais no processo de divisão global do trabalho e em melhorias de eficiência, por conta dos necessários ajustes estruturais. Por fim, foi fiel ao princípio de cultivar os recursos

⁴⁹ “Tais salvaguardas só poderão ser aplicadas por um período de doze anos, isto é, até o final de 2013. Vale notar que a aplicação de salvaguardas contra produtos chineses possui exigências menos restritivas que contra produtos dos demais membros, como estabelecido no Acordo sobre Salvaguardas, o que facilitaria sua utilização. No caso das salvaguardas contra os outros membros, usa-se o conceito de sério prejuízo, enquanto com a China basta o de perturbação de mercado” (THORSTENSEN, 2010, p. 7).

⁵⁰ “Dadas as peculiaridades de sua economia de transição, promotora de grandes distorções na competitividade global de produção, a República Popular da China, quando de seu ingresso na OMC, em dezembro de 2001, assinou um termo de acesso que incluiu a possibilidade dos demais Estados-membros da Organização aplicarem uma medida de salvaguarda específica aos produtos de origem chinesa. Esse mecanismo possui a mesma base conceitual das salvaguardas aplicadas aos demais países, mas têm características específicas. [...] As medidas de salvaguarda, nesse caso, só recaem sobre produtos de origem chinesa. Não se trata, portanto, de uma defesa diretamente contra prática desleal, mas de mecanismo temporário de proteção de setores industriais domésticos frente à competitividade criada por instrumentos de uma economia que não é de mercado como a China” (ABIMAQ – Associação Brasileira da Indústria de Máquinas e Equipamentos. Disponível em: <http://www.abimaq.org.br/site.aspx/Salvaguardas-Transitoria-China>. Acesso em: 14/09/2020).

humanos qualificados para lidar com a economia e comércio internacionais cada vez mais complexos.

Por fim, cabe salientar que a ênfase na tecnologia endógena como fonte de poder nacional e domínio-chave da competição internacional e a ambição do Partido Comunista Chinês de “alcançar e superar” o Ocidente em tecnologias avançadas não são novas e seguem uma orientação do Partido desde os tempos de Mao Zedong. A projeção da China em se tornar uma potência científica e tecnológica (cuja política do “*Made in China 2025*”⁵¹ é apenas um dos exemplos que serão discutidos no capítulo 3) se traduziu na criação de monopólios empresariais com fortes laços com o Partido. O lançamento da Iniciativa Cinturão e Rota – “*Belt and Road Initiative*” (BRI)⁵² pelo presidente Xi Jinping, em 2013, demonstrou também a intenção chinesa de competir globalmente inclusive em termos de influência política, investimentos e comércio⁵³. Em suma, a China enxerga a sua ascensão à proeminência global

⁵¹ O “*Made in China 2025*” é um ambicioso plano da China lançado em 2015, inspirado no pioneiro conceito alemão de Indústria 4.0, que objetiva construir uma das economias mais avançadas e competitivas do mundo com a ajuda de tecnologias de fabricação inovadoras (*‘smart manufacturing’*). O programa tem como objetivo transformar o país em uma “superpotência manufatureira” nas próximas décadas, impactando praticamente todas os setores industriais de alta tecnologia que contribuem fortemente para o crescimento econômico nos países centrais: automotivo, aviação, maquinário, robótica, equipamento marítimo e ferroviário de alta tecnologia, veículos elétricos, dispositivos médicos e tecnologia da informação. O “*Made in China 2025*” será discutido mais detidamente no capítulo 3. Para aprofundamento, ver: ARBIX, G.; MIRANDA, Z.; TOLEDO, D. C. de; ZANCUL, E. de S. *Made in China 2025 e Indústria 4.0: a difícil transição chinesa do catching up à economia puxada pela inovação*. **Tempo Social**, vol. 30, n. 3, p. 143-170, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.11606/0103-2070.ts.2018.144303>. Acesso em: 23/01/2021. E: PAUTASSO, D. Desenvolvimento e poder global da China: A política *Made in China 2025*. **Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais**, v. 8, n. 16, p. 183-198, jul./dez. 2019 (Acesso em: 23/01/2021, <https://seer.ufrgs.br/austral/article/viewFile/53926/33183>)

⁵² Proposta em 2013 pelo presidente Xi Jinping, a estratégia chinesa de desenvolvimento “*Belt and Road Initiative* – BRI” (Iniciativa Cinturão e Rota) representa um plano ambicioso para aprofundar os laços comerciais, de investimento, tecnológicos e culturais com os países ao longo da rota e proporciona um novo impulso econômico para sustentar o ímpeto da globalização e da integração regional em seis corredores econômicos importantes para o país: Mongólia e Rússia; Eurásia; Ásia Central e Ocidental; Paquistão; Subcontinente indiano e Indochina. O benefício mútuo é uma característica da iniciativa, que também envolve o desenvolvimento de mercados para os produtos chineses no longo prazo e o alívio de seu excesso de capacidade industrial no curto prazo. O plano prioriza investimentos em infraestrutura. Uma discussão pormenorizada sobre essa iniciativa será retomada no capítulo 4.

⁵³ “Em linhas gerais, pode-se afirmar que Pequim delineia claramente uma racionalidade por trás desses megaprojetos de infraestrutura, que pode ser estruturada a partir de seis pontos. O primeiro diz respeito ao aprofundamento da integração física com os países fronteiriços; [...] O segundo ponto é possibilitar que os países vizinhos se beneficiem de sua ascensão reforçando a diplomacia “ganha-ganha”. [...] O terceiro ponto refere-se ao financiamento e à construção de infraestrutura em regiões fronteiriças relativamente subdesenvolvidas da Ásia, procurando conquistar a confiança dos países vizinhos no projeto de prosperidade recíproca e de destino comum, tornando sua ascensão mais aceitável. [...] O quarto ponto dessa racionalidade centra-se nos efeitos da configuração da Rota da Seda Marítima sobre o comércio e o plano militar. A China está construindo uma forte Marinha para proteger suas rotas de abastecimento independentemente da Marinha americana. O objetivo de longo prazo é exercer controle sobre os Mares da China e empurrar a Marinha americana para o Pacífico Ocidental. O quinto diz respeito ao financiamento de megaprojetos de infraestrutura que, mesmo com relativamente baixas taxas de retorno, constitui uma forma mais atraente de aplicar as reservas internacionais do que mantê-las em títulos do governo americano com baixíssimas taxas de juros. Por fim, o sexto ponto está atrelado à construção de infraestrutura ao longo das fronteiras e à modernização dos portos na Ásia, que representam a tentativa de

como uma restauração ao seu lugar de direito, já que antes do “século de humilhação”, a China fora a principal potência mundial pelos últimos 5 mil anos. Apesar dessas visões de fundo emocional da inevitabilidade histórica dos acontecimentos vindouros, a liderança global em termos militares e econômicos poderá muito bem ser decidida pelas vantagens tecnológicas. Será por esse caminho que enveredaremos no próximo capítulo.

restauração da posição da civilização chinesa, projetando as bases de um império econômico” (CINTRA; PINTO; 2017, p. 397).

3. A CHINA CONTEMPORÂNEA E O PAPEL DA TECNOLOGIA

Neste capítulo, procuraremos tratar, primeiramente, sobre os principais aspectos das políticas cambial e financeira conduzidas pela China da virada do século XX para o XXI até a crise de 2008. Em seguida, voltamos a nossa atenção à análise da centralidade obtida pelos investimentos em ciência e tecnologia nos mais altos círculos de poder em Pequim e a priorização estratégica dos investimentos nestes setores como forma de manter o desenvolvimento nacional chinês em patamares elevados.

Ao lado das tendências econômicas contemporâneas – globalização financeira, revolução tecnológica, revolução verde –, dois novos tipos de necessidades se afiguram, conforme aponta Hu (2012):

[...] primeiro, a demanda por bens públicos globais (incluindo segurança global, ambiente ecológico global, medidas contra as mudanças climáticas globais e saúde pública global) está crescendo diariamente, mas há uma escassez aguda de oferta; segundo, o sistema de governança global falhou devido à ordem econômica e política internacional irracional, com as atuais Nações Unidas e outras organizações internacionais incapazes de lidar com crises internacionais e/ou crise financeira global e com a aprovação de um acordo sobre mudanças climáticas globais (p. 82, tradução nossa)¹.

A crise econômica que atingiu o mercado internacional em 2008, originária dos Estados Unidos, trouxe o desaquecimento da economia global, com claros reflexos sobre o comércio internacional, bem como a percepção de que diminuía a distância de poder nacional entre a China e as demais potências econômicas globais. De fato, a China tornava-se a segunda maior potência econômica do mundo, o primeiro maior exportador, o segundo maior importador e o novo motor do crescimento do comércio mundial. A China já adotara a visão de que a globalização era irreversível e que ela deveria desempenhar um papel global mais ativo e assumir responsabilidades maiores de fornecer bens públicos globais. Novas oportunidades surgiam, por vezes inimagináveis: primeiro, a oportunidade de se tornar um promotor da liberalização comercial e de investimentos; segundo, a oportunidade de se tornar um modelo de desenvolvimento verde, envidando esforços conjuntos para lidar com a crise global das mudanças climáticas; terceiro, a oportunidade de desempenhar um papel de liderança,

¹ Texto original: “[...] *first, the demand for global public goods (including global security, global ecological environment, measures against global climate change and global public health) is growing daily, but there is an acute shortage of supply; second, the global governance system has failed due to irrational international economic and political order, with the present United Nations and other international organizations unable to deal with international crises and/or global financial crisis and in bringing an agreement on global climate change to pass*”.

envolvendo-se na construção de um novo sistema de governança global; quarto, a oportunidade de se tornar um novo país inovador participando da quarta revolução industrial (verde) (HU, 2012, p. 82).

O sistema econômico global em frangalhos, sob lenta recuperação após a crise de 2008, forçou a China (que mantinha, alternativamente, um mercado interno em expansão) a repensar o seu modelo de crescimento orientado para a exportação. A ideia que ganhava tração era transformá-lo em direção à priorização da demanda doméstica, um movimento que pretendia converter a “fábrica mundial” em um mercado consumidor mundial e provedor de serviços (HU, 2012, p. 83).

Detentora de uma das maiores reservas cambiais do mundo, a China buscou expandir, principalmente a partir do início dos anos 2000, o seu espaço de atuação global e seus investimentos externos – estratégia nacional de desenvolvimento *Going Global*², por meio da orquestração de políticas cambiais, de investimento e tecnológicas, institucionalmente articuladas e alinhadas com uma política industrial de longo prazo. Tal estratégia vem incentivando a implementação de reformas contrárias àquelas preconizadas pelas instituições multilaterais do *mainstream* econômico, de cunho intensamente liberal. Os chineses, ao contrário, alinham-se à ideia de que a participação do Estado é imprescindível. Conforme apontam Masiero e Coelho (2014):

Por meio de reorganização industrial (consolidação e eficiência), desenvolvimento tecnológico e capacidade de oferta em qualidade, quantidade e preço, combinada a uma política de atração de investimento, a China consolidou, no final da primeira década dos anos 2000, tecido industrial internacionalmente competitivo, capaz não apenas de atrair empresas estrangeiras para produzir em seu país, mas de articulá-las com as chinesas e, principalmente, dotá-las de capacidade de desenvolver tecnologias próprias na e a partir da China (p. 151).

² “A internacionalização chinesa teve sua origem no programa governamental ‘Going Global’, estabelecido pelo 16º Congresso do Partido Comunista em 1999, que delineava quatro grandes objetivos: i) aumentar o investimento direto chinês no exterior por meio da descentralização e relaxamento das autorizações para saída das corporações; ii) melhorar o nível e a qualidade dos projetos; iii) reduzir os controles de capital e criar novos canais de financiamento; e iv) integrar a política de internacionalização das companhias chinesas com outras políticas existentes para o setor externo, buscando promover o reconhecimento das marcas dessas empresas. [...] Não se pode deixar de salientar também que esta intensificação mais recente dos investimentos no exterior – tanto em infraestrutura como na implantação de novas empresas multinacionais industriais – se articula com a necessidade de se sustentar a demanda pela produção doméstica excedente em diversos setores, tais como máquinas e equipamentos de construção, siderurgia, cimento, alumínio, energia solar etc. No curto prazo, constitui-se um movimento de exportação de investimentos com o objetivo de garantir demanda para a capacidade produtiva ociosa disponível na indústria pesada.” (CINTRA; PINTO; 2017, p. 394).

Da mesma forma, o modelo de desenvolvimento chinês começa a angariar aprovação crescente ao redor do mundo, pois, no período que se sucedeu imediatamente após o colapso de 2008, a China se posta como indicadora de caminhos para a recuperação econômica internacional.

Liang (2012), ao descrever o comportamento do sistema financeiro chinês pós-crise financeira de 2008, afirma que:

o estímulo fiscal do governo e a flexibilização monetária contribuíram muito para a recuperação rápida [...]. O estímulo está centrado nos gastos com infraestrutura, combinados com aumentos nas transferências, subsídios ao consumidor e cortes de impostos. Os bancos comerciais estatais responderam ativamente ao apelo do governo e estenderam crédito para financiar infraestrutura e outros projetos. [...]. Metade dos novos empréstimos foi canalizada para projetos de infraestrutura, enquanto os empréstimos para fabricantes, setor imobiliário e outros setores também dispararam mais de 100 por cento. Em suma, um sistema bancário dominado pelo estado gera e distribui liquidez de forma muito eficaz e oportuna. (p. 14, tradução nossa)³.

Existe um amplo debate na China sobre as consequências de ser uma potência mundial. Desse modo, “compreender essas percepções concorrentes é crucial para antecipar o comportamento cada vez mais multidimensional de Pequim no cenário mundial nos próximos anos” (SHAMBAUGH, 2013, p. 12, tradução nossa)⁴. No campo das relações internacionais, constata-se uma grande diversidade e abertura às novas percepções. As restrições conceituais anteriores – ideológicas e políticas – foram atenuadas, e os estudiosos chineses das relações internacionais estão explorando uma gama sem precedentes de novos tópicos⁵.

A despeito dessa diversidade e abertura, as relações internacionais da China se dão em um campo político bastante limitado do ponto de vista ideológico, pois não há uma tradição de estudiosos criticando diretamente um ao outro, é raro advogarem publicamente que seu governo faça isso ou aquilo e decerto não criticam de forma explícita políticas específicas do governo chinês (SHAMBAUGH, 2013, p. 13). Mesmo com as restrições ao discurso dos intelectuais chineses, é facilmente perceptível a disseminação de discussões sobre o papel em evolução do

³ Texto original: “*The government’s fiscal stimulus and monetary easing contributed greatly to the rapid recovery (Crise Financeira de 2008) [...]. The stimulus is centered on infrastructure spending, combined with increases in transfers, consumer subsidies, and tax cuts. State-owned commercial banks responded actively to the government’s call and extended credit to finance infrastructure and other government-led projects. [...]. Half of the new lending was channeled into infrastructure projects, while lending to manufacturers, real estate, and other sectors also soared by over 100 percent. In a nutshell, a state-dominated banking system generates and distributes liquidity in a very effective and timely fashion*” (LIANG, 2012, p. 14).

⁴ Texto original: “*Understanding these competing perceptions is crucial to anticipating Beijing’s increasingly multidimensional behavior on the world stage in the years to come*”.

⁵ Ver, por exemplo: ZHAO, M. Is a New Cold War Inevitable? Chinese Perspectives on US-China Strategic Competition. **The Chinese Journal of International Politics**, 2019, p. 371-394.

próprio país como uma grande potência emergente nos assuntos mundiais (retomada desse *status*, de acordo com a visão chinesa), frequentemente articuladas com a superação da vitimização e da humilhação⁶.

De todo modo, prevalece ainda a diversidade de opiniões quanto ao grau de envolvimento da China nos assuntos mundiais, numa estrutura global marcada pela mescla de duas dinâmicas, a unipolaridade (poder hegemônico dos Estados Unidos da América) e, simultânea e contraditoriamente, a presença inequívoca da multipolaridade (poder difundido por vários Estados Nacionais). Ao tratar sobre essa diversidade de opiniões no seio da comunidade intelectual chinesa, Shambaugh (2013) destaca:

Um segmento substancial desconfia da governança global e acredita que todo conceito é ocidental/norte-americano, pois seria uma armadilha para tentar minar a soberania da China, atraí-la para uma variedade de emaranhados estrangeiros (a que a China não pertence) e atrasar seu crescimento. [...] Outros argumentam que a China não está pronta e não possui as capacidades para se envolver totalmente na governança global. Outro grupo acredita que a China deve contribuir mais para a governança global, proporcional à sua posição e poder recém-desenvolvidos. Outros, porém, creem que a China deveria fazer mais, mas de maneira seletiva. Outros ainda argumentam que a China deveria fazer mais em conjunto com os Estados Unidos (G-2) (p. 19-20, tradução nossa)⁷.

Tais posicionamentos nos obrigam a apreciar, com mais cuidado, o conceito de “mundo harmonioso”, identificado com o ex-presidente chinês Hu Jintao. Os quatro atributos principais desse “mundo” seriam:

(1) multilateralismo efetivo com um forte papel para as Nações Unidas, (2) desenvolvimento de um mecanismo de segurança coletiva, (3) prosperidade para todos por meio de cooperação mutuamente benéfica e (4) tolerância e aprimoramento do diálogo entre diversas civilizações. Como “ascensão pacífica”, “mundo harmonioso”, postula que a ascensão da China não será uma ameaça ou perturbará a ordem global existente (SHAMBAUGH, 2013, p. 21, tradução nossa)⁸.

⁶ Ver, por exemplo: ZHONG, F. China's Rise, America First, and a Networked Indo-Pacific Order. In: MEN, H. (Editor). **Report of Strategic Studies in China**. Domestic Development, Sino-American Relations and China's Grand Strategy, p. 47-71, Springer, 2018.

⁷ Texto original: “A substantial segment are very leery of global governance and believe that the whole concept is a Western/U.S. ‘trap’ that tries to undermine China’s sovereignty, lure it into a variety of foreign entanglements where China does not belong, and retard China’s growth. [...] Others argue that China is not ready and does not possess the capabilities to become fully engaged in global governance. Another group believes that China should do more in contributing to global governance, commensurate with its newfound position and power. Yet others believe China should do more, but do so selectively. Still others argue that China should do more in tandem with the United States (G-2)”.

⁸ Texto original: “(1) effective multilateralism with a strong role for the United Nations, (2) development of a collective security mechanism, (3) prosperity for all through mutually beneficial cooperation, and (4) tolerance

Hu Jintao também costumava chamar a atenção para a importância da construção do poder cultural global da China, seu “*soft power*” e estratégias, táticas e instrumentos correlatos. Em seu relatório oficial ao 17º Congresso do Partido Comunista Chinês em 2007, ele enfatizava que a China deveria tornar-se cada vez mais preocupada com a sua imagem (relativamente pobre) no exterior e lançava as propostas para um “encanto positivo” (SHAMBAUGH, 2013, p. 21) em sua diplomacia pública. Nesse sentido, o conceito de anti-hegemonia adquire *status* especial de condição *sine qua non* da cosmovisão chinesa e de sua política externa, através da qual Pequim continuaria a lembrar firmemente ao mundo que nunca buscaria hegemonia, mesmo quando surgisse como uma grande potência internacional (SHAMBAUGH, 2013, p. 21). Conforme aponta Nathan (2012), a China vinha buscando “melhorar sua imagem em todo o mundo, procurando mostrar que é uma sociedade benevolente, civilizada e amante da paz a qual não merece as críticas e suspeitas levantadas contra ela”⁹ (NATHAN, 2012, p. 168, tradução nossa).

Pesavam sobre a China, na opinião de Nathan (2012), desafios e ameaças à sua segurança interna e externa, uma vez que

O país está cercado de amigos irreais e possíveis aventureiros. Pressiona por reivindicações territoriais que outros se recusam a reconhecer. A maioria dos seus vizinhos vê sua ascensão como suspeita. Pequim exerce menos influência do que deseja no equilíbrio regional de forças e em regimes internacionais. A China ainda “não é um poder satisfeito” (p. 167, tradução nossa)¹⁰.

Nathan (2012) apontava três possibilidades de mudança política na China: em primeiro lugar, havia o caminho de uma transformação gradual que ele classifica como “autoritarismo responsivo” – um sistema autoritário eficiente, eficaz, popular e estável. Esse sistema poderia reivindicar ser democrático devido à sua capacidade de resposta à opinião pública, mas proibiria a concorrência política aberta em nome da estabilidade; a segunda possibilidade dizia respeito a uma “transição pacífica para a democracia”. Se o país enfrentasse uma grave crise econômica

and enhancement of dialogue among diverse civilizations. Like ‘peaceful rise’, ‘harmonious world’ posits that China’s rise will not be a threat or disrupt the existing global order”.

⁹ Texto original: “to improve its image around the world, seeking to show that it is a benevolent, civilized, and peace-loving society that does not deserve the criticism and suspicion leveled against it”.

¹⁰ Texto original: “The country is surrounded by unreliable friends and potential adversaries. It presses territorial claims that others refuse to recognize. Most of its neighbors view its rise with suspicion. Beijing exerts less influence than it wants to in the regional balance of power and in international regimes. China is still not a satisfied power”.

ou social, um grupo dentro da liderança poderia tentar alcançar uma acomodação na sociedade, abrindo o sistema político às liberdades políticas e à competição aberta pelo poder; por fim, o autor apresentava a terceira e mais sombria possibilidade, que seria a desestabilização por uma paralisação econômica, um desastre natural, uma crise ambiental ou de saúde pública, uma humilhação internacional como o fracasso de um confronto militar com outro país, uma luta pelo poder que dividiria o país, ou qualquer combinação desses eventos. Esse tipo de acontecimento prejudicaria a economia, minaria a eficácia militar, dizimaria o poder brando e diminuiria a capacidade da China de conduzir uma política externa estratégica e consistente (NATHAN, 2012¹¹).

Finalmente, Nathan (2012) sugere que a China deverá permanecer preservando boas relações com os vizinhos e, mesmo mantendo o crescimento de suas forças armadas, o país continuará a investir em segurança interna e defesa territorial e se conservará distante da projeção de poder longe de suas fronteiras. Sua política de segurança ainda precisará se concentrar na periferia imediata, estabilizando as fronteiras terrestres, protegendo a costa e defendendo reivindicações de recursos valiosos nos mares próximos. Na relação com os Estados Unidos, Nathan (2012) observa que existem dois aspectos importantes a considerar. Primeiramente, os EUA devem manter sua predominância militar no Pacífico ocidental, incluídos os mares do leste da China e do sul da China. Tal predominância será para a China difícil de aceitar, porque essa área dos oceanos é mais próxima e contém características territoriais que ela reivindica como parte de seu próprio território; em segundo lugar, os Estados Unidos precisam saber lidar com os esforços chineses de reformular os regimes globais de maneira que não atendam aos interesses exclusivos dos EUA e seus aliados. Em regimes tão diversos quanto os de controle de armas, comércio, finanças e as mudanças climáticas, a China tem suas próprias prioridades. Embora a tentativa do país de garantir seus interesses em regimes globais seja legítima, o mesmo ocorre com o interesse dos EUA em assegurar que esses regimes continuem com a notável evolução de que desfrutaram desde o final da Segunda Guerra Mundial e, especialmente, desde o fim da Guerra Fria (NATHAN, 2012). Retomaremos estas discussões sobre as relações China-Estados Unidos no próximo capítulo. Por ora, sigamos analisando aspectos sobre a economia chinesa contemporânea, a sua integração ao mercado global, a forma pela qual a sua elite política se comportou em meio a essas profundas mudanças e o foco estratégico em investimentos em ciência & tecnologia.

¹¹ Ver em especial o Capítulo 13 da referida obra.

3.1. As políticas cambial e financeira chinesas e o foco no longo prazo

A China é acusada por uma série de violações de acordos e tratados internacionais. Similarmente, ela é também apontada como origem de inúmeros desequilíbrios econômicos mundiais, por conta, por exemplo, de suas alegadas políticas econômicas “defensivas” ou “mercantilistas”. Guardariam tais recriminações estreita relação com a realidade dos fatos? De início, cabe-nos recordar a afirmação de Cunha *et al.*:

a China se percebe como uma civilização em busca de espaços de reprodução e afirmação em uma realidade internacional complexa, onde não parece ser possível qualquer estratégia de “isolamento”, tanto na esfera política, quanto na econômica. [...] O desenvolvimento econômico é um objetivo e, ao mesmo tempo, um pré-requisito para a existência da nação, sua coesão interna e proteção externa. As políticas econômicas nas mais diversas dimensões funcionam de forma subordinada ao objetivo maior de fortalecimento e perpetuação da nação (ou civilização) chinesa. (CUNHA *et al.*, p. 4, 2006).

A política cambial chinesa deve ser compreendida à luz da estratégia desenvolvimentista do país. Seus ajustes táticos não parecem significar um desvio fundamental no foco de longo prazo do governo chinês. Ao contrário, a condução dos instrumentos fiscais e monetários tende a sustentar a demanda agregada (com a manutenção do ritmo acelerado de crescimento econômico) e o clima favorável aos investimentos. A China buscou atuar em função de uma estratégia econômica mais ampla: manter a taxa de câmbio do RMB basicamente estável, de modo a promover o equilíbrio do balanço de pagamentos e assegurar a estabilidade macroeconômica e financeira. Em suma, as modificações da gestão da política cambial chinesa obedeciam às transformações estruturais e conjunturais da economia nacional e global. Cunha *et al.* ressaltam que “a gestão da moeda nacional (e de seu valor externo) se vincula estreitamente ao objetivo da preservação do crescimento e da estabilidade econômica e política, interna e externa” (CUNHA *et al.*, p. 4, 2006).

Moosa (2012) assim resume as acusações:

A China é acusada de escolher um regime cambial inadequado, manipulação de moeda, recusa em reavaliar uma moeda desvalorizada, acumulação excessiva de reservas, economia e consumo insuficientes, violação das regras do FMI e da OMC, causando desequilíbrios globais, prejudicando a economia mundial ao adotar uma política de crescimento liderado pelas exportações, causando a crise financeira global, elevando os preços do petróleo, comprando o mundo corporativo de forma agressiva e minando a segurança dos EUA. Ainda mais acusações podem ser encontradas, mas essa lista é suficientemente abrangente e ruim o suficiente. Se condenada, a China

seria rotulada de vilã que está adotando políticas antirresto do mundo (p. 179, tradução nossa)¹².

Em 1994, a China decidiu unificar a taxa de câmbio¹³, causando significativa desvalorização do *Renminbi*¹⁴ (RMB)¹⁵. Já em 1997, o governo chinês resolveu fixar o dólar em RMB 8,27 (iuane) – taxa de câmbio nominal. Via de regra, o período entre 1994 e 2005 foi marcado por uma contínua depreciação da taxa de câmbio real, diferentemente da taxa nominal que apresentou grande estabilidade (LEÃO, 2010, p. 32). Cumpre notar que houve, no mesmo período, uma sucessão de crises financeiras nos países em desenvolvimento, criando um cenário de grande instabilidade das economias e das moedas desses países. Leão sinaliza que:

Como resposta a esse cenário, o governo chinês utilizou fortes controles de capital a fim de evitar a incidência de movimentos especulativos contra o mercado de câmbio e manter sua moeda estável. Essa estabilidade esteve relacionada também à estratégia de ampliar a participação do iuane nas trocas regionais, principalmente depois que ocorreu a crise de 1997 na Ásia, quando as moedas de vários países do continente se desvalorizaram rapidamente, em razão das abruptas saídas de capital. Juntamente com esse aspecto, a conservação do iuane num valor ainda depreciado, além de continuar incentivando as exportações da China, permitiu que a moeda chinesa passasse a exercer a função de “âncora” asiática. (LEÃO, 2010, p. 32)

Com efeito, Leung e Mercurio, ao discutirem o comportamento da taxa de câmbio chinesa durante a crise asiática de 1997, afirmam que:

¹² Texto original: “*China is accused of choosing an improper exchange rate regime, currency manipulation, refusal to revalue an undervalued currency, excessive accumulation of reserves, too much saving and too little consumption, violation of the IMF and WTO rules, causing global imbalances, hurting the world economy by adopting a policy of export-led growth, causing the global financial crisis, pushing up oil prices, buying the corporate world aggressively, and undermining US security. Even more accusations could be found, but this list is adequately comprehensive and bad enough. If convicted, China would be labelled a villain that is pursuing anti-rest-of-the-world policies*”.

¹³ Segundo Medeiros: “No início das reformas econômicas, o mercado de câmbio era dividido 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 econômicas especiais e às corporações estatais especializadas em exportações. Nesse segundo mercado, a taxa de câmbio era mais desvalorizada, de modo a favorecer a produção de bens exportados. 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).

¹⁴ *Renminbi* é o nome da moeda oficial da República Popular da China. Iuane é a sua unidade de conta.

¹⁵ Essa desvalorização da moeda, longe de impactar somente a taxa nominal, fez com que a taxa de câmbio em termos reais também se depreciasse, saindo de 0,59 para 5,23 iuane por dólar, entre 1980 e 1994 (MEDEIROS, 1999).

A insistência da China na estabilidade da taxa de câmbio, apesar da posição de exportação não competitiva durante a crise financeira asiática, apoia a proposição de que ela não utiliza o seu regime de câmbio para obter vantagem injusta sobre outros membros. Se a China manipulasse a sua moeda com o propósito de obter vantagem sobre outros países exportadores, ela teria permitido que a sua moeda se desvalorizasse durante a crise financeira asiática. A recusa da China em desvalorizar a sua moeda demonstra que agiu de forma consistente com a sua intenção declarada de garantir a estabilidade econômica da China. Por último, os dados sugerem que a China tende a usar subsídios fiscais em vez de manipulação da taxa de câmbio para promover as exportações. (LEUNG; MERCURIO, 2009, p. 1280, tradução nossa).¹⁶

O sistema de paridade fixa em relação ao dólar permaneceu em operação até julho de 2005, quando os chineses decidiram promover ajustes em sua política cambial, passando a admitir valorizações monetárias de forma gradual e adaptativa¹⁷. Vale ressaltar que a flexibilidade cambial ampliaria a autonomia da política monetária chinesa, bem como a valorização controlada do iuane permitiria reduzir potenciais pressões inflacionárias, ampliando assim, de forma gradual, a participação do consumo doméstico como fonte de crescimento da demanda. O que de fato ocorreu foi que os chineses resolveram adotar um marco monetário que mantinha estreita relação com o valor do dólar, pelo qual o iuane pôde se valorizar gradualmente, levando-se em conta que um câmbio estável entre o iuane e o dólar poderia ser favorável para os dois países, dado o potencial mútuo de investimento internacional. Assim, o vínculo entre as duas moedas tornar-se-ia importante para as políticas chinesas de estabilização, e refletia também a tendência de subordinação da política econômica chinesa aos

¹⁶ Texto original: “China’s insistence on exchange rate stability despite the associated uncompetitive export position during the Asian financial crisis supports the proposition that it does not maintain its exchange regime to gain unfair advantage over other members. If China did manipulate its currency for the purpose of gaining advantage over other exporting countries, it would have allowed its currency to devalue during the Asian financial crisis. China’s refusal to devalue its currency demonstrates that it acted consistently with its professed intention to ensure the economic stability of China. Finally, evidentiary data suggests that China tends to use fiscal subsidies rather than exchange rate manipulation in order to promote exports”. (MERCURIO; LEUNG, 2009, p. 1280).

¹⁷ Depois de anos de forte pressão externa, o Banco do Povo da China anuncia, em 21 de julho de 2005, a adoção de um sistema de flutuação administrada com base em uma cesta de moedas. Essa mudança introduz a possibilidade de uma maior flexibilidade na relação entre a moeda chinesa e as principais divisas-chave da economia internacional. A ponderação exata de cada moeda foi apenas sugerida por declarações oficiais. Além da participação de cada país no comércio exterior chinês, também teria sido levado em conta o perfil da dívida externa da China, bem como a origem dos fluxos de investimento externo. A esse respeito, Cunha *et al.* afirmam que: “O novo regime cambial veio à luz em um momento onde cresciam as pressões oficiais e de mercado sobre a moeda chinesa. Nos últimos anos, várias análises apontavam que a rigidez na relação entre o dólar e o yuan estaria dificultando a redução dos desequilíbrios internacionais de pagamentos. Esperava-se que uma valorização entre 10% e 20% do yuan poderia fazer com que a taxa de câmbio real e efetiva do dólar caísse o suficiente para reverter a trajetória explosiva dos déficits em transações correntes dos EUA – que passaram de um patamar médio de 2% do PIB no começo dos anos 1990 para algo entre 6% e 7% do PIB no biênio 2004-2005” (CUNHA *et al.*, p. 5-6, 2006).

determinantes da estratégia desenvolvimentista de longo prazo (CUNHA *et al.*, p. 24-5, 2006).

Conforme salienta Moosa (2012):

Isso ocorre porque uma cotação do dólar fornece uma âncora monetária para a estabilidade de preços, vinculando a política monetária doméstica à taxa de inflação de uma grande economia não inflacionária, que tem sido um benefício importante da indexação do dólar para a China. Enquanto isso, a China está permitindo que sua moeda se valorize em relação ao dólar, mas apenas gradualmente (p. 186, tradução nossa)¹⁸.

Cumprе lembrar que a flutuação da moeda é permitida pelas regras de mercado internacionais. Até 1971, o Acordo de Bretton Woods exigia que todos os países tivessem taxas de câmbio fixas, mas ajustáveis, enquanto a flutuação era proibida. Com efeito, era obrigatório que todos os países “manipulassem” suas moedas para se manterem em conformidade com os acordos. Para manipular a moeda, é necessário que se acumulem reservas internacionais. Desse modo, a China faz a manipulação de sua moeda intervindo no mercado de câmbio, através de títulos denominados em dólares. Além disso, ela goza do pleno direito de acumular reservas para defender a sua moeda contra os ataques especulativos, pois as reservas cambiais são importantes indicadores da capacidade de amortizar a dívida externa, determinar classificações de crédito soberano e o status de risco do país. Nesse sentido, Leão assinala que:

a gestão da política cambial [chinesa] foi realizada de forma cautelosa na medida em que incorporou as transformações do cenário externo sem perder de vista a necessidade de continuar estimulando as exportações. A China aproveitou as condições favoráveis da economia internacional, reforçadas por suas políticas macroeconômicas extremamente expansionistas, para atender às pressões externas contrárias a sua política cambial. Isso possibilitou a introdução de um regime de câmbio flutuante que estabeleceu uma valorização gradual do iuane, mas não afetou seu desempenho exportador. (LEÃO, 2010, p. 34)

¹⁸ Texto original: “*This is because a dollar peg provides a monetary anchor for price stability by linking domestic monetary policy to the inflation rate of a large, non-inflationary economy, which has been an important benefit of dollar pegging for China. In the meantime China is allowing its currency to appreciate against the dollar, but only gradually*”.

Conforme discutido anteriormente, em 2005 a China passaria a admitir valorizações graduais de sua moeda. No entanto, esse comportamento não seria consistente com as acusações de “desvalorização competitiva” ou “não apreciação competitiva”. Moosa (2012) destaca alguns elementos que embasariam a defesa chinesa:

Primeiro, a disponibilidade de poupanças desempenhou um papel inicial na transição bem-sucedida da China, permitindo que o país mantivesse um rápido crescimento de investimentos durante o período de reforma. [...] Em segundo lugar, porque o crescimento rápido gera altas poupanças, a China conseguiu desfrutar de um ciclo virtuoso de altas poupanças, levando a um alto crescimento, e vice-versa. Terceiro, a alta taxa de poupança possibilitou à China reduzir a necessidade de dívida internacional e acumular grandes reservas cambiais, reduzindo assim o risco de crises financeiras. Além disso, a alta taxa de poupança da China ajudou a estabilidade financeira doméstica. Apesar das altas taxas de empréstimos vencidos, os bancos conseguiram evitar uma crise em parte devido ao aumento das entradas de novas poupanças (p. 200-201, tradução nossa)¹⁹.

Há uma série de observadores que sugerem que a política cambial chinesa descumpriria as regras internacionais²⁰. O raciocínio subjacente é que câmbios desvalorizados criam subsídios a todas as exportações e, ao mesmo tempo, impõem barreiras tarifárias às importações²¹. Por tal razão, várias propostas de ação contra a China foram apresentadas no

¹⁹ Texto original: “First, the availability of savings has played an early role in China’s successful transition by allowing the country to maintain rapid investment growth throughout the reform period. [...] Second, because rapid growth generates high savings, China has been able to enjoy a virtuous cycle of high savings leading to high growth, and vice versa. Third, the high saving rate has allowed China to reduce the need for international debt and to accumulate large foreign exchange reserves, thereby reducing the risk of financial crises. Furthermore, China’s high saving rate has helped domestic financial stability. Despite the high rates of non-performing loans, banks have been able to avoid a crisis in part because of the increasing inflows of new savings”.

²⁰ Thorstensen destaca que “Economistas costumam discordar das causas e das teorias que explicam os fatos econômicos, mas existem várias estimativas de que o câmbio chinês está desvalorizado em relação ao dólar com valores que variam de 10% a 40%. Esta política, em parte, pode justificar o desempenho da China no comércio internacional nos últimos anos, transformando-a no maior exportador do comércio internacional. [...] Certamente tal desempenho merece elogios. A questão é de como e de que forma ele foi obtido” (THORSTENSEN, 2011, p. 1-2). Leung e Mercurio (2009) concluem que, embora a China claramente manipule a sua moeda, suas medidas não seriam inconsistentes com as normas internacionais aplicadas pelo FMI ou pela OMC. “Given its inherent sovereign right to determine its currency, China’s exchange rate policy infringes on no general international law. China can therefore adopt whatever exchange rate regime it deems to be in its best interests regardless of the impact on other nations” (LEUNG; MERCURIO, 2009, p. 1269-70). “Dado seu direito soberano inerente de determinar sua moeda, a política cambial da China não infringe nenhuma lei internacional geral. A China pode, portanto, adotar qualquer regime cambial que considere ser de seus melhores interesses, independentemente do impacto sobre outras nações” (MERCURIO; LEUNG, 2009, p. 1269-70, tradução nossa). Para mais detalhes, ver: LEUNG, C. S. N.; MERCURIO, B. Is China a “Currency Manipulator”? The Legitimacy of China’s Exchange Regime Under the Current International Legal Framework. **The International Lawyer**, v. 43, n. 3, Fall 2009.

²¹ É importante salientar que a opção chinesa por não desvalorizar o iuane quando da crise asiática de 1997 foi um elemento estabilizador da região (MEDEIROS, 2006; PRASAD; WEI, 2005).

Congresso dos EUA nos últimos anos²². A China é também acusada pelo aumento do preço do petróleo em razão da sua intensa necessidade dessa matéria-prima, dado o seu significativo crescimento econômico. Porém, haveria nisso algo de ilegal ou imoral? Os preços do petróleo por vezes se comportam como preços financeiros, porque são determinados principalmente no mercado futuro por agentes que não necessariamente estão interessados na mercadoria física. Portanto, a alta volatilidade dos preços do petróleo poderia ser explicada em termos do crescimento da economia chinesa e de sua alta demanda, bem como em termos especulativos, dados os movimentos dos contratos futuros de petróleo bruto. Ademais, persiste ainda a ideia de que os chineses estariam adquirindo empresas estrangeiras para “controlar o mundo”, sendo que seu comportamento segue os princípios clássicos da globalização econômica de se buscar o acesso a matérias-primas e conhecimentos técnicos onde quer que estejam e abrir novos mercados externos. É exatamente isso que a teoria do investimento direto estrangeiro nos diz e com a China não é diferente. O fato é que as empresas chinesas estavam apenas começando, em meados da década de 2010, a se sentir confortáveis em outros países²³.

Em meados de 2008, em meio ao aprofundamento da crise financeira internacional, a China decide interromper a sua política cambial baseada na flutuação do iuane frente a uma cesta de moedas internacionais. O governo chinês, repetindo o que já havia realizado em meio à crise asiática de 1997, decide por fixar o valor do iuane em relação ao dólar como uma forma de se defender do retraimento da economia internacional e, ao mesmo tempo, manter a sua posição de âncora das moedas asiáticas (LEÃO, 2010, p. 34-35). Dessa forma, o país pôde limitar os efeitos prejudiciais da crise financeira sobre as suas exportações e fortalecer o uso de sua moeda local nas trocas regionais. Em junho de 2010, já em um contexto de recuperação da economia internacional e relativa valorização das moedas de outros parceiros comerciais chineses que não os Estados Unidos, e sob crescentes pressões internacionais sobre a sua política cambial, o governo chinês passa a permitir novamente a flutuação de sua taxa de câmbio. (LEÃO, 2010, p. 37).

Em síntese, podemos resumir a trajetória da política cambial chinesa da seguinte forma: após o início das reformas de 1978, o governo chinês opta por manter a sua moeda desvalorizada

²² Leão afirma que: “Essas pressões 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, 2010, p. 34).

²³ Bijian (2005) afirma que “a mais significativa decisão estratégica feita pelos chineses foi a de abraçar a globalização, ao invés de rechaçá-la” (BIJIAN, Z. China’s Peaceful Rise to Great Power Status. **Foreign Affairs**, v, 84, n. 5. New York: Council of Foreign Relations, 2005).

em relação ao dólar por longo período, e logra obter expressivos superávits na sua balança comercial e acumular reservas internacionais significativas. Em seguida, estabelece uma política cambial na qual o RMB permanece virtualmente fixo frente ao dólar até 2005. A partir daí, adota-se a flexibilização cambial com base em uma cesta de moedas internacionais (com grande peso do dólar), mas que continuou sofrendo intervenções pontuais do Banco Central chinês. Tais intervenções, por exemplo, permitiram a adoção de uma taxa de câmbio fixa durante a crise financeira de 2008. Em meados de 2010, após os efeitos mais deletérios da crise, as autoridades monetárias chinesas novamente possibilitaram a flutuação da sua taxa de câmbio²⁴. À vista disso, nota-se que a gestão cambial permaneceu atrelada aos objetivos de dinamizar as exportações, assim como de impedir grande volatilidade das taxas de câmbio (LEÃO, 2010, p. 37-8). Cumpre ressaltar, por fim, a opinião de Yongding (2010):

A China começou a mudar seu modelo de desenvolvimento (*fazhan fangshi*). O crescimento impulsionado pelas exportações está prestes a chegar ao fim na China. Os custos da mão de obra na China têm aumentado rapidamente. [...] O público chinês deve perceber que a valorização do *renminbi* é um dos elementos indispensáveis na mudança de paradigma da China. A valorização do *renminbi* causará alguns problemas para certas empresas exportadoras, mas no geral os benefícios serão maiores do que os custos. Contanto que o governo chinês consiga encontrar um bom equilíbrio entre crescimento e ajuste estrutural, a maioria das empresas exportadoras sobreviverá e prosperará. Com uma economia mais equilibrada, a China estará bem posicionada para o crescimento por mais uma década. (YONGDING, 2010, p. 19, tradução nossa).²⁵

No que tange ao sistema financeiro chinês, comumente denominado “a grande muralha” da China, cabe destacar que a sua organização gira em torno dos grandes bancos estatais²⁶. Conforme apontam Cintra e Filho:

²⁴ “Em 2010, no final de junho, diante das pressões de vários países, principalmente dos EUA, e diante das declarações do FMI de que sua moeda estaria ‘substancialmente desvalorizada’, o governo chinês informou a adoção de um regime mais flexível, de flutuação administrada, em forma de banda, para iniciar o processo de apreciação da sua moeda. De julho a outubro de 2010, a moeda chinesa foi valorizada em menos de 2%.” (THORSTENSEN, 2011, p. 5).

²⁵ Texto original: “China has begun to change its development mode (*fazhan fangshi*). The export-led growth is about to come to an end in China. Labour costs in China have been rising rapidly. [...] The Chinese public should realise that the *renminbi* appreciation is one of the indispensable elements in China's paradigm shift. The *renminbi* appreciation will cause some troubles for some exporting enterprises, but overall the benefits will be greater than the costs. As long as the Chinese government can strike a fine balance between growth and structural adjustment, most exporting enterprises will survive and prosper. With a more balanced economy, China will be well placed for growth for another decade” (YONGDING, 2010, p. 19).

²⁶ “O setor bancário e financeiro chinês é dominado pelos chamados ‘Big Four’, os quatro grandes bancos comerciais chineses: ‘Banco Industrial e Comercial da China’ (Industrial and Commercial Bank of China), com foco em atividades industriais e comerciais; ‘Banco da China’ (Bank of China), especializado em câmbio e comércio exterior; ‘Banco de Construção da China’ (People’s Construction Bank of China), com o papel duplo de

o sistema financeiro chinês, organizado em torno dos grandes bancos estatais***, gerido pelo Banco Central da China (People's Bank of China – PBC) – que formula e executa a política monetária para “manter a estabilidade da moeda e promover o crescimento econômico” (mandato dual) – e regulado e fiscalizado pela Comissão de Regulação Bancária da China (China Banking Regulatory Commission – CBRC) (...) operam sob a liderança do Conselho de Estado (State Council), e as decisões estão subordinadas a uma coordenação institucional com outras agências políticas, comandadas pelo Politburo do Partido Comunista Chinês (PCC). (...) O PBC e a CBRC, portanto, não se organizam como instituições independentes da burocracia governamental-partidária. (...) Operam mais como instituições de desenvolvimento que como parte das instituições de mercado (2015, p. 427)

Mais precisamente sobre a atuação bancária, Cintra e Filho ressaltam que: “Rigorosamente, os bancos chineses não são centros de lucro, mas instituições de serviço público ampliado que tendem a subordinar os resultados financeiros às metas de desenvolvimento, privilegiando a preservação e a propulsão de todo o sistema socioeconômico” (2015, p. 446).

Por fim, resta-nos enfatizar a predominância do poder estatal sobre o setor financeiro chinês, tal como defendido por Bressan:

o sistema financeiro chinês se mostra historicamente controlado, podendo ser visto como um “sistema financeiro dominado pelo Estado” (...), um sistema financeiro subordinado pelo sistema produtivo. (...) Ao invés de se pautar em uma atitude liberalizante, o gigante asiático foi capaz de montar um sistema de crédito, investimento e renda, complementado por um controle extenso sobre a taxa de câmbio e o fluxo de capitais internacionais, evitando ataques especulativos e efeitos nocivos de bolhas externas e, em parte, internas (2020, p. 13-14).

3.2. A elite política chinesa numa era de globalização e nacionalismo

Fewsmith (2008) traz luz sobre o comportamento da elite chinesa diante da globalização e do nacionalismo na China. Entre 1994 e 1997, segundo ele, a opinião pública chinesa teve um papel pouco importante nas políticas públicas, porém não desprezível. De acordo com o autor:

Tesouro e banco; e o ‘Banco Agrícola da China’ (Agricultural Bank of China), focado em atividades financeiras do setor agrícola. Juntos, esses bancos são atualmente responsáveis por aproximadamente 80% de toda intermediação financeira nacional chinesa, sendo considerados os 4 maiores do mundo.” (BRESSAN, 2020, p. 8-9)

a atmosfera intelectual tornou-se consideravelmente mais conservadora e nacionalista nesse período, o que ajudou o governo a preservar a estabilidade social que tanto prezava. Além disso, houve maior interação entre governo e círculos intelectuais, pois cada um tentou influenciar o outro (FEWSMITH, 2008, p. 197, tradução nossa)²⁷.

Após a morte de Deng Xiaoping, em fevereiro de 1997, Jiang Zemin se torna o líder político mais proeminente da nação chinesa e tinha em mente algo mais do que mera continuidade do processo de abertura, reformas e liberalização da China iniciado por Deng em 1978. Jiang sinalizava que estavam por vir importantes mudanças diante dos desafios enfrentados pelo Partido, o que também refletia sua ambição pessoal. Quando Deng entrou em seu declínio final, o Partido lutou vigorosamente por seu legado. Após o seu falecimento, o Partido teria que fazer escolhas. A primeira e mais decisiva foi tomada em março de 1997, quando um esboço do relatório de Jiang ao 15º Congresso do Partido circulou entre as autoridades.

Fewsmith (2008) ressalta que Jiang criticava veladamente a esquerda e, assim, tendia para o reforço das reformas na estrutura da propriedade na China. Nesse sentido, o autor relata que:

Deng havia levantado o slogan “guarda contra a direita, mas guarda principalmente contra a esquerda” em sua viagem ao sul de 1992, mas foi largamente abandonado pela mídia oficial. [...] Agora Jiang estava revivendo e se identificando com as reformas de Deng. Para um líder frequentemente criticado como brando, cauteloso e tecnocrático, Jiang estava começando a revelar um grau de determinação anteriormente visível apenas em suas hábeis manobras contra inimigos políticos (p. 199, tradução nossa)²⁸.

No relatório de Jiang ao 15º Congresso, consta que ele próprio daria continuidade ao legado de Deng, o que realmente buscou fazer nos anos que se seguiram. Jiang com frequência citava a batalha travada por Deng, em 1978, contra Hua Guofeng (a quem Mao apoiara resolutamente), como um período de “emancipação da mente”. Costumava dizer também que a

²⁷ Texto original: “the intellectual atmosphere became considerably more conservative and nationalistic in this period, which helped the government preserve the social stability that it prized so highly. Moreover, there was greater interaction between government and intellectual circles as each tried to influence the other”.

²⁸ Texto original: “Deng had raised the slogan ‘guard against the right, but guard primarily against the left’ in his 1992 trip to the south, but it had been largely dropped from the official media. [...] Now Jiang was reviving it and identifying himself with Deng’s reforms. For a leader often criticized as bland, cautious, and technocratic, Jiang was beginning to reveal a degree of decisiveness previously visible only in his deft maneuvers against political enemies”.

viagem de Deng para o sul, em 1992, fora um segundo momento dessa mesma emancipação. Enfatizando que ele continuaria esse processo, Jiang pediu uma “emancipação da mente no novo período” (FEWSMITH, 2008, p. 200).

Ainda no mesmo documento enviado ao Congresso, Jiang destaca a necessidade de uma reforma política e jurídica. Embora Jiang tenha deixado de endossar algo semelhante à democracia no estilo ocidental, seu uso repetido da palavra “democracia” renovava as esperanças de maior abertura. Mais importante para muitos ouvintes, porém, foi o uso do termo “Estado de Direito” em vez da fórmula padrão “Estado por Direito”. A movimentação de Jiang para se firmar no poder e aprofundar as reformas envolveu também a tentativa de estabelecer melhorias nas relações entre a China e os EUA. Nesse período, os reformistas do governo – em reação aos nacionalistas – eram instados a explicar, constantemente, a política de Jiang de aproximação com os Estados Unidos. Cerca de um ano após a morte de Deng, Jiang alcançou sucesso em implantar suas políticas na China. Fewsmith (2008) constata que ele

rejeitou a pressão exercida pela Velha Esquerda, abriu a atmosfera intelectual e política de maneira modesta, mas significativa, e lidou com habilidade com questões políticas no 15º Congresso do Partido. Essas medidas eram necessárias se Jiang fosse lidar com êxito com a questão primordial do dia, a reforma econômica (p. 208, tradução nossa)²⁹.

O grande entrave encontrado por Jiang dizia respeito às empresas estatais. A China havia resolvido parcialmente esse problema, entre os anos 1980 e princípios da década de 1990, com o crescimento das empresas de vilas e povoados (TVEs). Entre 1978 e 1994, as empresas estatais ganharam importância à medida que o número de trabalhadores empregados por elas aumentara em 40 milhões (FEWSMITH, 2008, p. 208). Apesar da importância decrescente das empresas estatais na economia em geral, elas continuaram a dominar setores importantes, particularmente a indústria pesada, e o fracasso para reformá-las tornava-se um obstáculo cada vez maior ao crescimento econômico.

As relações íntimas entre seus dirigentes e o Estado chinês constituíram uma das maiores barreiras para a reforma das empresas públicas, uma vez que vários ministérios tiveram um incentivo para apoiar empresas estatais ainda fracas e incentivar a produção, mesmo que

²⁹ Texto original: “*rejected pressure exerted by the Old Left, opened up the intellectual and political atmosphere modestly but significantly, and dealt skillfully with personnel issues at the Fifteenth Party Congress. These moves were necessary if Jiang was going to handle successfully the paramount issue of the day, economic reform*”.

não fosse economicamente eficiente. Esse aspecto se encontrava no coração dos debates sobre o socialismo e também envolveu grandes interesses na sociedade chinesa (FEWSMITH, 2008, p. 209).

Conforme dito acima, ao assumir a liderança política da China, Jiang admitira que era importante estreitar relações com os EUA para legitimar a reforma interna chinesa e sua própria liderança. Conseguir o reconhecimento internacional da China como uma potência mundial seria a oportunidade de atenuar o isolamento no período que se seguira a Tiananmen e também permitiria que se atingisse o desejo centenário dos patriotas chineses de não serem mais tratados como uma potência de segunda categoria. Essa era uma questão de *status* que melhoraria claramente o prestígio político de Jiang Zemin, mas também uma questão econômica com implicações profundas na reforma interna.

Foi exatamente nesta época – na primavera de 1998 –, quando estavam sendo planejados os detalhes da próxima viagem do presidente Clinton à China, que o país manifestou renovado interesse em ingressar na OMC. A China solicitara em 1986 a adesão ao Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT), órgão precursor da OMC, criada em 1994. No entanto, as negociações para concluir a entrada da China haviam sido interrompidas pelos incidentes de 4 de julho de 1989 na praça da Paz Celestial.

Jiang era um entusiasta do ingresso da China na OMC, no sentido de integrar a economia do país ao mundo globalizado e, também, provar o potencial de reconhecimento da China como potência mundial emergente. Fewsmith (2008) comenta que:

A entrada da China na OMC, portanto, alcançou um equilíbrio desconfortável entre o desejo dos líderes chineses de demonstrar o *status* de “grande poder” da China e de promover o desenvolvimento econômico, unindo a economia internacional de um lado e, por outro, os instintos protecionistas de algumas regiões e burocracias, as preocupações ideológicas e políticas de que essa integração pudesse ser socialmente perturbadora, as preocupações dos intelectuais da Nova Esquerda e o nacionalismo populista de um grande segmento do público (p. 213, tradução nossa)³⁰.

O ingresso da China na OMC tomou grande parte da agenda do país em 1998, pois essa instituição era vista como um lastro para se manter um bom relacionamento com os Estados Unidos. Ao reconhecer a participação plena da China na economia global, os EUA removeriam o ritual anual de renovação do *status* de Nação Mais Favorecida, *Most-Favoured Nation*

³⁰ Texto original: “China’s proposed entrance into the WTO thus struck an uneasy balance between the desire of Chinese leaders to demonstrate China’s ‘great power’ status and to further economic development by joining the international economy on one side, and, on the other, the protectionist instincts of some regions and bureaucracies, the ideological and political concerns that such integration might prove socially disruptive, the concerns of New Left intellectuals, and the populist nationalism of a large segment of the public”.

Treatment (MFN), da China e destacaria os interesses importantes que as duas nações teriam em comum. À época, a política dos EUA era a de reforçar que, caso a China quisesse ser aceita como membro de pleno direito da comunidade internacional, teria que aceitar as normas e “seguir as regras”. Fazendo isso, garantiria a igualdade de tratamento, a chance de “estar na mesa” e influenciar a evolução futura das regras que comandariam o sistema internacional.

A posição de Jiang no interior do governo era tida como suave com relação aos EUA e, também, como apoiador de peso para a entrada da China na OMC. Fewsmith (2008) observa:

Houve rumores de que o verdadeiro “traidor” não era Zhu Rongji, mas Jiang Zemin. Diante dessa maré crescente de hostilidade, Jiang Zemin disse em uma reunião interna que a China esperara treze anos para ingressar na OMC (GATT) e que poderia esperar outros treze anos. Mas Jiang e outros líderes também reconheceram a importância do relacionamento com os EUA: sem os benefícios comerciais que isso proporcionaria, seria impossível continuar o desenvolvimento da economia; e sem uma relação política razoavelmente boa, muitos recursos teriam que ser dedicados à construção das forças armadas (p. 219, tradução nossa)³¹.

Com o aprofundamento das reformas econômicas, o aprimoramento das relações sino-americanas e a substituição de Li Peng por Zhu Rongji como primeiro-ministro, a resistência burocrática foi abafada. No entanto, o fracasso das negociações para o ingresso na OMC em abril de 1999 e especialmente o bombardeio da Embaixada da China em Belgrado, durante a Guerra do Kosovo, no mês seguinte, levantaram novamente todas as questões antigas³² e envolveram a adesão na OMC no desafio mais importante da elite política chinesa desde a morte de Deng.

O líder chinês Jiang Zemin havia propiciado a implantação de indústrias nas cidades costeiras da China focando no mercado externo, ao passo que a administração Hu Jintao-Wen

³¹ Texto original: “*There were rumblings that the real ‘traitor’ was not Zhu Rongji but rather Jiang Zemin. In the face of this rising tide of hostility, Jiang Zemin told an internal meeting that China had waited thirteen years to join the WTO (GATT) and it could wait another thirteen years. But Jiang and other top leaders also recognized the importance of the US relationship: without the trade benefits it provides, developing the economy would be impossible to continue; and without a reasonably good political relationship, many resources would have to be devoted to building up the military*”.

³² A questão de como e em que medida a economia da China deveria ser ligada à economia internacional era um dilema permanente. A abertura econômica trouxera um grande aumento na quantidade de fundos estrangeiros investidos, mas também estimulava o nacionalismo econômico em resposta. Dada a situação econômica precária enfrentada pela China em 1996-8, e a preocupação com sua segurança econômica e vulnerabilidade potencial à crise financeira asiática, é quase surpreendente que a China continuasse a expressar interesse na OMC (alvo de críticas consideráveis por muitos intelectuais na década de 1990). Por trás de muitas dessas críticas estava uma desconfiança arraigada em relação às empresas multinacionais e ao capitalismo, e o medo de que a China fosse aprisionada pelo capital global e pela hegemonia dos EUA em particular. Para aprofundamento, ver Fewsmith, 2008, em especial o Cap. 7.

Jiabao, que oficialmente sucedera Jiang em 2003, enfatizou o desenvolvimento do interior e reduziu os encargos dos agricultores. Em 2004-5, eles tentaram reduzir as disparidades econômicas crescentes entre os setores rural e urbano da China, dispensando impostos agrícolas e fornecendo educação e subsídios aos agricultores (FAIRBANK; GOLDMAN, 2006, p. 457-458).

Hu e Wen buscaram diminuir as lacunas sociais advindas das reformas econômicas e aliviar as perdas no campo, ao mesmo tempo que mantiveram uma observação criteriosa sobre os críticos que tentavam chamar a atenção do público para as crescentes desigualdades e angústias no campo, aumentando os controles sobre a mídia, coagindo os críticos cibernéticos, os intelectuais independentes, e banindo relatórios sobre manifestações de camponeses e trabalhadores e os crescentes protestos contra a corrupção, ofensas abusivas e confisco de propriedades.

No início do século XXI, a China se via em situação de carência de energia, o que a levou a buscar suprimentos energéticos no mercado exterior e disputar esses recursos com países desenvolvidos e em desenvolvimento. Desse modo:

A China procurou obter acesso a fontes de energia na África, América Latina e Ásia Central, bem como no Oriente Médio. Nesses esforços, estava competindo não apenas com os Estados Unidos e o Japão, com os quais já se chocara no Mar da China Meridional por um grupo de ilhas que supostamente tinham depósitos de gás natural, mas também com a Índia, a outra grande nação em desenvolvimento, provocando um forte aumento no preço global de energia (FAIRBANK; GOLDMAN, 2006, p. 463, tradução nossa)³³.

Mesmo com os conflitos entre China e EUA, ambos procuraram evitar a piora nas relações entre si. Os líderes chineses pós-reformas admitiam que o comércio internacional em expansão e a sua presença nos organismos mundiais impossibilitavam o retorno ao isolamento dos tempos anteriores.

No ano de 2004, já havia uma classe média em ascensão, composta por cerca de 70 milhões de pessoas proprietárias de pequenas e médias empresas. Com efeito, em 2000, a classe média chinesa era de apenas três por cento de sua população. Em 2018, esse número tinha subido para mais da metade da população, constituindo quase 707 milhões de pessoas. Concomitantemente, a renda nacional bruta *per capita* da China havia crescido mais de dez vezes desde 2000, atingindo US\$ 10.410,00 em 2019 (CSIS, n.p., 2020). Estima-se que, em

³³ Texto original: “China sought to gain access to energy sources in Africa, Latin America and Central Asia as well as in the Middle East. In these efforts it was competing not only with the United States and Japan, with which it clashed in the South China Sea over a group of disputed islands that supposedly had deposits of natural gas, but also with India, the other large developing nation, sparking a sharp rise in the global price of energy”.

2027, “1,2 bilhão de chineses estarão na classe média, representando um quarto do total mundial” (KHARAS; DOOLEY, 2020, p. 1). Esse setor da sociedade, em rápido crescimento, estava se tornando cada vez mais rico. A questão é se eles serão cooptados pelo Partido ou com o tempo tentarão mudar o Partido. Sob a liderança de Hu Jintao, entretanto, suas vozes foram abafadas, pois ele procurou enfatizar a modernização econômica, a redistribuição e o revigoramento do partido.

As reformas induzidas pelo Estado chinês acarretaram insatisfação especialmente na classe trabalhadora, por conta da perda de empregos, pensões e assistência médica. Havia também protestos dos agricultores contra impostos injustos e confisco de suas terras para projetos de infraestrutura, distúrbios de trabalhadores migrantes afetados pela falta de registro de domicílio nas metrópoles, não pagamento de salários e condições inseguras de trabalho, demandas dos proprietários de imóveis urbanos por mais indenizações pela demolição de suas casas para dar lugar a projetos de modernização e comunidades protestando contra a contaminação de seus suprimentos de ar e água por causa de um desenvolvimento industrial descuidado e desregulado (FAIRBANK; GOLDMAN, 2006, p. 466).

Ao mesmo tempo, ocorria uma redução na capacidade do governo chinês em lidar com essa situação, por ter pulverizado as decisões econômicas para as regiões de produção industrial. O poder político de Pequim ficara enfraquecido. Fairbank e Goldman (2006) atestam o fato de que “os esforços dos sucessores de Deng para restabelecer um forte controle centralizado e retardar a dinâmica do regionalismo foram frustrados porque o crescimento econômico contínuo da China dependia da descentralização e da abertura internacional” (p. 467, tradução nossa)³⁴.

A partir dos primeiros anos da década de 2000, o governo chinês passou a incentivar os investimentos externos de suas empresas, dado o paradoxo notável de a segunda maior economia do mundo em 2010 ser um investidor externo tão tímido. A adesão da China à OMC despertou o interesse dos investidores estrangeiros em atuar num mercado que possuía uma das maiores poupanças pessoais mundiais, da ordem de cerca de US\$ 1,7 trilhão. (BROWN, 2014, pp. 142-3).

Apesar da abertura para os investimentos estrangeiros e da penetração das empresas estatais chinesas no exterior, a China também está procurando se alinhar com as instituições financeiras e econômicas ocidentais. A capacidade do país de atrair Investimento Estrangeiro

³⁴ Texto original: “*The efforts of Deng’s successors to reestablish strong centralized control and to slow the dynamics of regionalism have been thwarted because China’s continued economic growth depends on decentralization and international openness*”.

Direto (IED) tem sido impressionante: desde 1992, é regularmente um dos três principais destinos de IDE. Conforme aponta Brown (2014):

Das exportações de alta tecnologia da China em 2006, 88% ainda eram feitas por empresas de investimento estrangeiro, que operavam principalmente importando produtos parcialmente acabados, usando mão de obra barata para processá-los e depois reexportando. A China aspira a ser uma “economia do conhecimento”, mas de maneira fundamental seu atual regime de IDE fez pouco para ajudar as empresas nativas chinesas a se expandirem e desenvolverem. (p. 143, tradução nossa)³⁵.

Em meados da década de 2000, a China possuía uma das maiores reservas em dólares do mundo, sendo que boa parte desse capital seguia inativo, com baixa taxa de juros e submetido a um câmbio flutuante. Entretanto, em 29 de setembro de 2007, a China cria um fundo soberano de investimentos – o *China Investment Corporation* (CIC), sediado em Pequim e constituído de acordo com a Lei das Sociedades por Ações da China, com capital social inicial de US\$ 200 bilhões. Estabelecido como um veículo para diversificar as participações em moeda estrangeira da China, o fundo busca o máximo de retorno para os seus acionistas dentro de uma tolerância de risco aceitável. As empresas chinesas estão também começando a ter um impacto, através de fusões e aquisições, na Europa e nos EUA. O investimento chinês ainda pode constituir menos de 1% do estoque global, mas há um claro viés de alta (BROWN, 2014, p. 143-144).

Houve mudanças nas regras do governo chinês que possibilitaram que empresas chinesas buscassem investir no exterior sem a intervenção governamental; entretanto, investimentos de valor significativo ainda necessitavam do aval do Estado. As empresas de maior impacto no exterior, tais como as de energia, têm conexões diretas com o governo. O Estado chinês, diante da tal situação, “tem a responsabilidade de explicar ao mundo exterior por que suas empresas não são uma ameaça e por que pessoas fora da China devem estar otimistas sobre o papel do estado chinês nelas” (BROWN, 2014, p. 145, tradução nossa)³⁶.

Com a crise de 2008, observou-se queda nas exportações chinesas e o fechamento de muitas fábricas no país. Estima-se que cerca de 10 milhões de empregos foram perdidos nesse processo (BROWN, 2014, p. 146). A confluência de elementos como desemprego em larga escala, dúvidas com relação à situação econômica e o Partido sob ameaça de protestos oferecia

³⁵ Texto original: “Of China’s hi-tech exports in 2006, 88% were still made by foreign-investment enterprises, which operated largely by importing partly finished goods, using cheap labour to process them, and then re-exporting. China aspires to be a ‘knowledge economy’, but in fundamental ways its current FDI regime has done little to help indigenous Chinese companies expand and develop”.

³⁶ Texto original: “it has the responsibility of explaining to the outside world why its enterprises are not a threat, and why people outside China should be sanguine about the role of the Chinese state in them”.

um terreno fértil para crises potenciais. Brown (2014) apontava, em sua análise daquele momento, que a elite política chinesa parecia interessada em estabelecer laços mais estreitos com os EUA e buscava Barack Obama para ajudar a revigorar um relacionamento, cujas tensões sob George W. Bush tinham sido difíceis de esconder (p. 147).

Por outro lado, a política externa do governo Obama ainda não estava definida, e o que se sugeria era que sua política estaria voltada para o setor doméstico e

No que diz respeito à China, a questão mais íntima e ainda mais complicada entre os dois países é a mesma: comércio. Isso tem tanto potencial para causar disputas quanto cooperação, especialmente devido às pressões protecionistas que provavelmente serão exercidas sobre o governo Obama (BROWN, 2014, p. 147-148, tradução nossa)³⁷.

De qualquer maneira, a China, logo após a crise de 2008, sinaliza que, sob muitos aspectos, demonstrava mais confiança e mais consciência sobre o seu próprio poder, bem como sobre as limitações dele, dada a interdependência com os outros países. Na medida em que a China dependia do mercado externo para sua economia e, também, da vinculação aos resultados da economia do EUA, ficou evidenciado que a resposta política do governo chinês deveria considerar essas interdependências.

Nota-se que as lideranças políticas de Pequim estão cientes de que sua capacidade de gerenciar as dificuldades enfrentadas no coração industrial da China está intimamente ligada às suas relações com parceiros comerciais e financeiros no exterior, os EUA acima de tudo. Ademais, sabem também que não se pode admitir o retorno da pobreza extrema do passado, de modo que necessitam manter a abertura para o mundo no sentido de evitar esse destino. A mensagem que procuram transmitir é que será necessário mais do que uma grave crise econômica para desviar o país de seu caminho de prosperidade e desenvolvimento iniciado em 1978.

Também no que se refere ao sistema financeiro internacional, o posicionamento chinês tende a ser igualmente direcionado aos seus interesses, e as alterações propostas são apenas adaptativas. A China teve papel importante no estabelecimento de dois bancos de desenvolvimento – o *New Development Bank* (NDB), totalmente operacional desde 2016, cujas

³⁷ Texto original: “Where China is concerned, the most intimate and yet fractious issue between the two countries is the same: trade. This has as much potential to cause dispute as cooperation, especially given the protectionist pressures likely to be exerted on the Obama administration”.

origens remontam às negociações dos BRICS³⁸ de 2012 – e o Banco Asiático de Investimentos em Infraestrutura (AIIB), cujas operações foram iniciadas também em 2016 e cuja missão declarada é melhorar os resultados sociais e econômicos na Ásia. Os posicionamentos da China não significam que o país queira impor um modelo próprio que contrarie as normas internacionais. Nathan (2016), alternativamente, defende que:

Se existe um padrão maior, é que a China tende a ser uma força conservadora que resiste aos esforços dos Estados Unidos e de seus parceiros para moldar regimes de uma maneira que é impraticável para a China e seus parceiros. Isso acontece com bastante frequência, porque os Estados Unidos continuam tentando moldar ativamente a evolução futura dos regimes. Em sua competição com os Estados Unidos, a China costuma defender a interpretação mais antiquada da soberania contra os esforços para reinterpretar a soberania de maneira mais limitada. [...] Embora a China continue a influenciar a evolução das normas globais, é difícil imaginar um cenário realista em que tentará revolucionar ou derrubar a ordem liberal internacional (p. 166-167, tradução nossa)³⁹.

Dentre as estratégias de desenvolvimento que a China deverá continuar implantando, aquela que diz respeito à correção do fosso entre o desenvolvimento urbano e o rural sem dúvida figura entre as principais. Sendo que a principal tarefa do desenvolvimento da China é transferir camponeses removendo barreiras institucionais e acelerando o ritmo da urbanização. Em segundo lugar, é imperativo lançar as iniciativas de desenvolvimento da China ocidental e revitalizar as antigas bases industriais no nordeste da China, a fim de diminuir a distância entre o leste e o oeste e entre o sul e o norte, ou seja, a diferença de desenvolvimento entre áreas costeiras do sudeste e no nordeste da China (HU, 2006, p. 30-31). É essencial estabelecer um

³⁸ Acrônimo cunhado em 2001 pelo banco de investimentos Goldman Sachs, o BRICS é o agrupamento formado por cinco grandes países emergentes – Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul – que, juntos, representam cerca de 42% da população, 23% do PIB, 30% do território e 18% do comércio mundial. Em 2006, os países do BRIC deram início ao diálogo que, desde 2009, tem lugar nos encontros anuais de chefes de Estado e de Governo. Em 2011, com o ingresso da África do Sul, o BRICS alcançou sua composição definitiva. Ao longo de sua primeira década, o BRICS desenvolveu cooperação setorial em diferentes áreas, como ciência e tecnologia, promoção comercial, energia, saúde, educação, inovação e combate a crimes transnacionais. Atualmente, essa cooperação setorial abrange mais de trinta áreas. Ao longo de 2019, o Brasil exerceu a presidência de turno do BRICS (Fonte: <http://brics2019.itamaraty.gov.br/sobre-o-brics/o-que-e-o-brics>, acessado em 23/01/2021). Para aprofundamento: BAUMANN *et al.* **BRICS: estudos e documentos**. Brasília: Funag, 2015.

³⁹ Texto original: “*If there is a larger pattern, it is that China tends to be a conservative power that resists efforts by the United States and its partners to shape regimes in ways that are unfavorable to China and its partners. This happens fairly often, because the United States continues to actively try to shape the future evolution of regimes. In its competition with the United States and its allies, China often defends the more old-fashioned interpretation of sovereignty against efforts to reinterpret sovereignty in a more limited way. [...] While China will continue to influence the evolution of global norms, it is difficult to imagine a realistic scenario in which it will try to revolutionize or overthrow the liberal international order*”.

mercado interno unificado e justo e promover a livre circulação de todos os fatores de produção, especialmente o movimento do trabalho.

Em terceiro lugar, é necessário promover uma “tração nas duas rodas” para resolver o desequilíbrio no desenvolvimento econômico e social. Os dois devem ser coordenados mutuamente e juntos. Isso inclui o desenvolvimento contemporâneo e o desenvolvimento sustentável das gerações futuras. Ainda segundo Hu, em quarto lugar, dever-se-ia melhorar o ambiente ecológico e alcançar o “desenvolvimento verde”. Isso enfatizaria o desenvolvimento econômico unificado e harmonizado e a proteção ambiental, um caminho em direção ao desenvolvimento sustentável que coloca as pessoas em primeiro lugar. Por fim, o mesmo autor menciona a necessidade de priorizar o emprego e optar por um modelo de crescimento focado no emprego. Nesse sentido, a criação de mais empregos deveria tornar-se o primeiro objetivo dos governos central e local. A ideia de “colocar as pessoas em primeiro lugar” significaria investir nas pessoas, servir às pessoas, desenvolver a economia para as pessoas. Para o desenvolvimento humano, o objetivo é aprimorar as capacidades de desenvolvimento das pessoas e aumentar suas oportunidades de desenvolvimento (HU, 2006, p. 30-32).

3.3. Economia chinesa contemporânea e investimentos em ciência & tecnologia

A meteórica ascensão da China como grande potência econômica mundial foi muito além das expectativas, tanto externa, quanto internamente. A despeito do sucesso econômico da China, existem analistas que duvidam da saúde econômica chinesa. Também há grande preocupação nos países desenvolvidos quanto às conquistas no plano econômico, político e social ocorridas na China, bem como o temor de ela ser, atualmente, o maior concorrente ideológico potencial do capitalismo democrático liberal desde o colapso da União Soviética.

Da perspectiva chinesa, a pretensão de se tornar uma superpotência traz à baila a concorrência com os EUA. Hu (2011, p. 13) considera que será necessário à China investimento em capital humano, avanços científicos e tecnológicos e habilidade para lidar com a mudança climática. Nos últimos trinta anos, a China não apenas reduziu drasticamente o número da maior população mundial que vivia na pobreza, mas também tem se transformado em uma potência econômica global. A China alcançou um sucesso significativo no campo da economia e, conseqüentemente, no setor de ciência e tecnologia. Hu (2011) entende que “[...] o país não apenas se tornou a maior história moderna de sucesso em desenvolvimento econômico, mas

também criou um milagre no desenvolvimento da ciência e tecnologia, transformando o país em uma força inovadora nesses domínios” (p. 95, tradução nossa)⁴⁰.

Nye (2015), todavia, procura colocar a mesma questão em termos mais realistas e defende que:

a China tem conquistas tecnológicas importantes, mas também se baseou fortemente em uma estratégia de copiar tecnologias estrangeiras mais do que a inovação doméstica. [...] A maioria das patentes obtidas na China são menos importantes em toda a cadeia industrial. Em suma, a China continua fraca em ciência e inovação tecnológica. Os chineses costumam reclamar que possuem vagas de trabalho para a produção de iPhones, mas não “fabricam” Steve Jobs (p. 30, tradução nossa)⁴¹.

O desenvolvimento da China, do final da década de 1970 em diante, se deu com base no uso intensivo dos seus fatores de produção mais abundantes, principalmente a mão de obra barata, treinada e disciplinada. Foi exatamente a presença dessa mão de obra que facilitou a transição do modelo de industrialização de estilo soviético, adotado até a década de 1970, voltado para a industrialização pesada e intensiva em capital, para a indústria leve, produtora de bens de consumo e voltada em grande parte para a exportação. Conforme destaca Paulino (2017):

Essa mudança da estrutura industrial da China que ocorreu ao longo dos primeiros trinta anos de reforma funcionou como uma espécie de variável de ligação para o processo de globalização produtiva da economia mundial. Afinal, se de um lado dependeu grandemente da inserção da China nas principais cadeias globais de valor (sobretudo nas indústrias de montagem), por outro teve um grande impacto na configuração de uma nova divisão internacional do trabalho na qual a China encaixou-se como “a fábrica do mundo” (p. 170).

As inversões em ciência e tecnologia promovidas na China nos últimos anos revolucionaram a sociedade chinesa, que passou de rural e atrasada para uma economia dinâmica e inovadora. No contexto da competição econômica global cada vez mais acirrada e da globalização da ciência e tecnologia (C&T), melhorar a eficácia em C&T não é apenas uma oportunidade de desenvolvimento, mas também um desafio inevitável. Embora os gastos com

⁴⁰ Texto original: “*The country has not only become the biggest modern success story in economic development but has also created a miracle in the development of science and technology, transforming the country into a strong innovative power in these domains*”.

⁴¹ Texto original: “*China has important technological achievements, but it also has relied heavily on a strategy of copying foreign technologies more than domestic innovation. [...] In short, China remains weak in science and technological innovation. Chinese often complain that they produce iPhone jobs, but not Steve Jobs*”. Nota: Trata-se de um trocadilho com a palavra “jobs”.

importações permaneçam dominantes, o aumento nas compras domésticas de tecnologia pode implicar o início de uma mudança significativa; ou seja, a China está gradualmente saindo da fase intensa de manufatura, da era das primeiras reformas, e se desenvolvendo em direção a uma economia baseada no conhecimento. Essa transição tem sido o alvo há muito tempo.

A adoção nacional de políticas de inovação, com planejamento de longo prazo, e a inclusão de maiores gastos com Pesquisa e Desenvolvimento (P&D) são estratégias já priorizadas para o futuro em termos tecnológicos. Em comparação com o 4G, espera-se que as redes móveis 5G tenham velocidades muito superiores que permitirão funções especializadas e precisas, incluindo a Internet das Coisas (IoT), manufatura avançada, medicina remota, carros conectados, bem como realidades aumentada e virtual. Em outras palavras, o país que implantar totalmente o 5G liderará o escopo e o direcionamento de novos aplicativos e serviços.

Os Estados Unidos e muitos de seus parceiros e aliados têm uma série de preocupações sobre como Pequim pode implantar ou explorar a tecnologia de maneira que desafie muitos de seus principais interesses e valores. Em algumas áreas, a China eclipsou, ou está prestes a eclipsar, os Estados Unidos – principalmente na rápida implantação de certas tecnologias. A ambição do Partido Comunista Chinês de “alcançar e superar” o Ocidente em tecnologias avançadas não é nova. Pode-se traçar uma linhagem na orientação do Partido, com ênfase na tecnologia, como fonte de poder nacional e domínio-chave da competição internacional, e “indigenização tecnológica” como prioridade.

A China já lidera os EUA na implantação de hipersônicos, pequenos drones, comunicações quânticas, 5G, *software* de reconhecimento facial, *e-commerce* e pagamentos móveis, veículos elétricos, tecnologia de energia limpa (eólica e solar) e o maior banco de dados de engenharia genética do mundo. Essas tecnologias serão fundamentais para a maratona das superpotências, e não se pode perder o ímpeto em nenhuma delas.

Segundo Hu (2011), os países devem investir em capacitações inovadoras para seu desenvolvimento em C&T, seja no campo da ciência, medida através do número de artigos publicados nas mais de 4 mil publicações acadêmicas internacionais (essas publicações representam a força inovadora de um país e sua influência no mundo da ciência internacional), seja no campo da inovação tecnológica, medida por meio dos pedidos de patentes registrados, indicativo da força técnica e de sua influência no progresso técnico mundial. Deve-se levar em conta também a potencial utilização de novas tecnologias e sua influência na rede mundial de informações. E, por fim, a capacidade de investimentos contínuos e crescentes em P&D (p. 98).

Hu (2011) destaca três elementos importantes nesse processo. Em primeiro lugar, “[...] as empresas se tornaram os principais investidores em pesquisa e desenvolvimento. Os

investimentos em P&D de todos os tipos de empresas têm aumentado constantemente ano a ano” (p. 114, tradução nossa)⁴². O segundo elemento considerado é que:

[...] as empresas se tornaram os principais atores no que diz respeito a P&D. Em 1995, o número de pedidos de invenção apresentados por empresas industriais e mineradoras representava 10,8% do total. Em 2000, o percentual havia subido para 32,8%, subindo para 49,1% em 2008 (p. 114-115, tradução nossa)⁴³.

E o terceiro componente enfatizado consiste em que “[...] as empresas se tornaram o principal grupo solicitante de pesquisas. Em 1995, 63,4% do total de transações no mercado de tecnologia foram realizadas por empresas. Em 2009, 86,6% de toda a tecnologia contratada foi exportada por empresas” (HU, 2011, p. 115, tradução nossa)⁴⁴.

No ano de 2006, a China decidiu implantar uma estratégia para se tornar um país inovador. Calcado no desenvolvimento de ciência e tecnologia, o Plano Estratégico Nacional de Médio e Longo Prazo para o Desenvolvimento da Ciência e Tecnologia 2006-2020⁴⁵ procurou estimular a reestruturação industrial e a mudança no modelo de crescimento econômico, com vistas à construção de uma sociedade mais eficiente em termos de recursos e ‘amiga’ do meio ambiente (HU, 2011, p. 118). Esse plano enfatizou a busca de inovação autóctone – consagrada como a estratégia nacional que colocaria a ciência e o desenvolvimento tecnológico no centro do padrão de desenvolvimento da China – em que o mercado local seria o seu *locus* principal de construção.

Na economia globalizada, em que a produção é pulverizada, a China pode vir a sobressair em atividades arrojadas não por meio de inovações ou avanços tecnológicos *per se*, mas por novos métodos produtivos que possam contribuir para modificar os mecanismos econômicos globais. Conforme destacam Breznitz e Murphree (2012):

⁴² Texto original: “enterprises have become the main investors in R&D. The R&D investments of all types of enterprise have been rising steadily year by year”.

⁴³ Texto original: “enterprises have become the main players as regards R&D output. In 1995 the number of invention applications filed by industrial enterprises and mines made up 10.8 percent of the total. By 2000 the percentage had risen to 32.8 percent, climbing to 49.1 percent by 2008”.

⁴⁴ Texto original: “[...] enterprises have become the main group demanding research achievement. In 1995, 63.4 percent of the total transactions on the technology market were completed by enterprises. [...] In 2009, 86.6 percent of all contracted technology was exported by enterprises”.

⁴⁵ Voltado à inovação nacional autóctone, este plano identifica setores-chave para o governo chinês, assim como apresenta estratégias para alcançar os seus objetivos. Ele estabelece dezesseis projetos especiais de inovação, conhecidos como os “16 megaprojetos do governo”, e alguns deles utilizam o mercado interno para o desenvolvimento de novas trajetórias tecnológicas essenciais ao complexo de defesa chinês, porque incluem equipamentos que direta ou indiretamente se direcionam a atividades militares ou porque se referem a insumos do sistema industrial com forte vinculação ao complexo de defesa. Entre os dezesseis projetos, três são estratégicos, de caráter reservado (CGEE, 2013, p. 91-5).

É importante aqui refletir sobre dois fatos históricos. Primeiro, os japoneses ganharam domínio na indústria automobilística não pela inovação de produtos, mas pelo desenvolvimento de um sistema superior de produção, formulado em torno das especificidades do sistema político-econômico japonês [...]. Segundo, [...] embora outros países possam estar avançando na vanguarda tecnológica, a China cresce continuamente em importância como um local crítico para inovações desenvolvidas sobre essas descobertas (p. 3, tradução nossa)⁴⁶.

A China possui uma indústria de alta tecnologia totalmente globalizada, sendo que, dentro dessa indústria, a tecnologia de informação é o segmento que mais se destaca. Além disso, o setor de Tecnologia da Informação (TI) da China continua a aumentar sua influência nos mercados globais e nas estratégias de pesquisa e desenvolvimento (P&D), tornando a China um elo indispensável na cadeia global do setor de TI (BREZNITZ; MURPHREE, 2012, p. 5-6). Na medida em que o processo produtivo se fragmenta, os países que anseiam por ser polos nessa produção devem investir em conhecimentos inovadores para que tenham pleno domínio sobre determinadas etapas de produção. No entanto,

[...] é uma questão em aberto se os sistemas institucionais que superam os de outros países na inovação em torno de determinados estágios de produção também podem operar no mesmo nível competitivo em outros estágios. [...] É exatamente aqui que vemos a principal causa de preocupação para a China. Como mostram seu comportamento e retórica, muitos na liderança nacional da China desejam estimular vigorosamente a inovação de novos produtos. Argumentamos que a China seria mais prudente ao contar com sua já impressionante variedade de capacidades inovadoras, os sistemas institucionais específicos que os sustentam e sua posição única na economia global para garantir a ascensão gradual do país ao controle de todo o ciclo de inovação (BREZNITZ; MURPHREE, 2012, p. 198, tradução nossa)⁴⁷.

Obrigar, por decreto governamental chinês, que as empresas sejam inovadoras pode gerar dificuldades que levem a frear o crescimento econômico do país. Os autores destacam dois aspectos desse risco: “Primeiro, é perigoso tentar impor comportamento e modelos de negócios desenvolvidos ao longo de décadas e sob sistemas e ambientes institucionais

⁴⁶ Texto original: “It is important to reflect here on two historical facts. First, the Japanese gained dominance in the car industry not by novel-product innovation but by developing a superior system of production, one formulated around the specificities of the Japanese political-economic system [...]. Second, [...] although other countries may be advancing the technological cutting edge, China continually grows in importance as a critical location for innovations built upon these discoveries”.

⁴⁷ Texto original: “it is an open question whether institutional systems that outcompete those of other countries in innovating around certain stages of production can also operate on the same competitive level in other stages. [...] It is exactly here that we see the main cause of concern for China. As their behavior and rhetoric show, many in China’s national leadership are keen on forcefully stimulating novel-product innovation. We argue that China would be wiser to rely on its already-impressive array of innovational capabilities, the specific institutional systems that support them, and its unique position in the global economy to ensure the country’s gradual ascent to control of the whole innovation cycle”.

significativamente diferentes [...] para empresas e empreendedores chineses” (BREZNITZ; MURPHREE, 2012, p. 198, tradução nossa)⁴⁸.

Um segundo risco observado refere-se à

intromissão do governo central, que está se tornando cada vez mais aparente, é que muitas empresas multinacionais considerarão a China um ambiente de negócios não confiável. Sob condições de interdependência, essas multinacionais profundamente enraizadas não podem cortar rapidamente seus laços e deixar a China, mas, com o tempo, podem desenvolver mais de suas capacidades em outras regiões do mundo, limitando assim agudamente a exposição de seus parceiros chineses a novas tecnologias e projetos (BREZNITZ; MURPHREE, 2012, p. 199, tradução nossa)⁴⁹.

Ainda existe o risco de a China, ao adotar uma abordagem excessivamente pesada para promover fortemente a inovação de novos produtos autóctones, ser cada vez mais vista como uma ameaça à segurança por outros países. Nesse ambiente, existem riscos muito reais para a prosperidade das principais empresas chinesas, principalmente as estatais, se seus parceiros estrangeiros se tornarem excessivamente desconfiados da China.

Ao longo dos anos 1980, a China buscou parcerias com empresas multinacionais para adquirir tecnologias em troca de acesso ao vasto mercado chinês. Naughton (2007, p. 357) lembra que as empresas multinacionais não estavam dispostas a ceder suas tecnologias mais avançadas, porém a China buscou costurar acordos atrativos ao capital internacional. De todo modo, essa abordagem levou a negociações prolongadas, atrasos na implementação e disputas posteriores sobre a conformidade dos acordos.

Nos anos 1980, a China criou sistemas mais sofisticados de financiamento à pesquisa. Para ciência e pesquisa básicas, os institutos então preparavam solicitações para fins específicos de financiamento e as enviavam para as agências de fomento, a mais importante delas foi a Fundação Nacional de Ciências. Nesse período, os promotores de políticas públicas chineses buscaram dar maiores incentivos aos institutos de pesquisa para promover as tecnologias, conforme salienta Naughton (2007):

⁴⁸ Texto original: “*First, it is dangerous to try to impose behaviors and business models developed over decades and under significantly different institutional systems and environments, [...] on Chinese companies and entrepreneurs*”.

⁴⁹ Texto original: “*central-government meddling, one that is becoming more and more apparent, is that many MNCs will come to consider China an untrustworthy business environment. Under conditions of interdependency, these deeply embedded MNCs cannot quickly cut their ties and leave China, but over time, they can build more of their capacities in other regions of the world, thereby acutely limiting their Chinese partners’ exposure to new technologies and designs. A clear example of these dynamics is the effect of domestic technology-standards policies*”.

Institutos e universidades foram autorizados a contratar empresas para oferecer serviços técnicos; eles também foram autorizados a estabelecer suas próprias subsidiárias comerciais. Essa postura permissiva levou à criação de várias novas empresas que se tornaram importantes no desenvolvimento da indústria de alta tecnologia da China. [...] Portanto, essas empresas tinham liberdade operacional significativa, e algumas se tornaram empresas de informática e TI importantes, como a Fundação da Universidade de Pequim ou Tongfang da Universidade de Qinghua (p. 359, tradução nossa)⁵⁰.

A partir de 1992, houve um aumento exponencial de IED, e este veio a ser a principal fonte de ingresso de tecnologia na China. Essa mudança de política deu-se pela alteração na atitude da China em relação às empresas estrangeiras. Em vez de tentarem criar algumas barganhas individuais em tecnologia, os planejadores aceitaram uma abordagem mais geral na qual um número maior de fornecedores de tecnologia seria permitido no mercado. O resultado foi uma enxurrada de investimentos estrangeiros, muitos deles em setores de média e alta tecnologia. As multinacionais se tornaram atores tecnológicos cada vez mais importantes na China, não apenas por meio de suas tentativas de acessar o mercado doméstico, mas também devido à velocidade com que elas ligavam a China a redes globais de produção de itens de alta tecnologia (NAUGHTON, 2007, p. 360).

Somente em 1999, as empresas chinesas receberam amplo apoio para entrar em campos de alta tecnologia como empresas privadas e *startups*. No lugar da política anterior de favorecer apenas grandes empresas estatais, o governo apoiava virtualmente todas as empresas tecnologicamente avançadas, incluindo pequenas empresas privadas e *spin-offs* em tecnologia de escolas e institutos de pesquisa. A natureza do apoio às empresas de alta tecnologia também mudara. Cada vez mais, o governo fornecia um tipo de apoio especial às empresas domésticas designadas de “alta tecnologia”.

Por fim, Naughton (2007) coloca algumas questões instigantes sobre o futuro da China, a saber:

Será que a China continuará no futuro próximo o que é hoje: a fábrica do mundo, produzindo grandes quantidades de produtos laboriosamente produzidos? Ou será que a China entrará nas fileiras das economias mundiais contribuindo com novos produtos e procedimentos, padrões e ideias inovadores? A China se tornará um centro global de inovação, unindo-se aos países desenvolvidos e aos emergentes centros de criatividade tecnológica do leste asiático? (p. 349, tradução nossa)⁵¹.

⁵⁰ Texto original: “*Institutes and universities were allowed to contract with enterprises to provide technical services; they were also allowed to establish their own commercial subsidiaries. This permissive stance led to the creation of a number of new enterprises that became important in the development of China’s high-technology industry. [...] These firms therefore had significant operational freedom, and some grew into prominent computer and IT firms such as Beijing University’s Founder or Qinghua University’s Tongfang*”.

⁵¹ Texto original: “*Will China remain in the foreseeable future what it is today: the world’s factory, churning out massive quantities of laboriously produced goods? Or will China instead vault into the front ranks of world*

É importante notar o empenho do governo chinês em transformar a China em um país inovador. Em 2002, o 16º Congresso Nacional do CPC lança a estratégia de reforçar a capacidade de inovação independente e de construir um país inovador. A partir daí, planos de médio e longo prazo foram definidos para esse fim, como o Plano Estratégico Nacional de Médio e Longo Prazo para o Desenvolvimento da Ciência e Tecnologia 2006-2020, em 2006; o Plano Nacional para Reforma e Desenvolvimento da Educação de Médio e Longo Prazo (2010-2020), em 2010; e o Plano Nacional para Desenvolvimento de Talentos de Médio e Longo Prazo (2010-2020), em 2010. Conforme salientam Hu e Zhou (2021), “esses três planos principais estabeleceram essencialmente as bases para a ‘sagrada trindade’ do desenvolvimento impulsionado pela inovação – educação, talento e ciência e tecnologia – e estabeleceram objetivos de desenvolvimento claros” (p. 107, tradução nossa)⁵². O governo procurou reforçar o progresso técnico como a principal força impulsionadora do desenvolvimento econômico e social e enfatizou a capacidade independente de inovação como a ligação principal entre a restauração econômica, a mudança no modelo de crescimento e a melhoria da competitividade nacional, priorizando os esforços para a construção de um país inovador como principal objetivo estratégico (PAULINO, 2017, p. 173).

A esse respeito, Luo (2010) pontua que:

Este período é marcado pelo lançamento da Diretriz de Desenvolvimento de Ciência e Tecnologia de Médio a Longo Prazo 2006-2020 pelo Conselho de Estado em fevereiro de 2006. A Diretriz define o crescimento econômico sustentável como a meta principal. Além disso, a Diretriz visa a alcançar uma série de avanços em C&T de alto nível até 2020, qualificando a China como membro das nações inovadoras do mundo. [...] A principal diferença entre esta última diretriz e os documentos anteriores está em sua admirável franqueza na identificação de áreas de fraquezas. [...] A revelação direta dessas fraquezas sugere que o governo chinês está determinado a revolucionar o domínio (p. 97, tradução nossa).

O Plano Estratégico Nacional de Médio e Longo Prazo para o Desenvolvimento da Ciência e Tecnologia 2006-2020 estabeleceu onze amplas “áreas-chave”, pertencentes às

economies by contributing new products and procedures, innovative standards, and breakthrough ideas? Will China become a global center of innovation, joining the ranks of developed countries and the emerging East Asian centers of technological creativity?”.

⁵² Texto original: “These three major plans essentially laid the foundation for the ‘holy trinity’ of innovation-driven development – education, talent and science and technology – and set out clear development goals” (HU; ZHOU, 2021, p. 107).

necessidades nacionais, e oito “áreas de tecnologia de ponta” e identificou uma série de objetivos prioritários a serem alcançados até 2020, quais sejam:

1. Adquirir um conjunto de tecnologias de informação e serviços de manufatura que sejam fundamentais para a competitividade futura do país;
2. Promover tecnologias agrícolas científicas integradas para garantir a segurança alimentar e levar a agricultura da China a um nível superior;
3. Aumentar a eficiência no consumo, preservação e renovação energética, e desenvolver a energia nuclear;
4. Melhorar o ambiente urbano e adotar um modelo de economia de reciclagem para preservar os recursos;
5. Prevenir com mais eficácia doenças graves, como doenças relacionadas ao fígado e HIV;
6. Garantir a autossuficiência em C&T na defesa nacional, particularmente em sistemas de armamentos; e
7. Melhorar a educação e formar uma nova geração de cientistas que irão liderar a pesquisa científica do país e levá-la ao nível mundial mais avançado, aumentar a taxa de citações de pesquisas, de forma que a China se classifique entre um dos cinco países mais citados (LUO, 2010, p. 98)⁵³.

Gabriele (2020), ao comentar a importância do Plano Estratégico Nacional de Médio e Longo Prazo para o Desenvolvimento da Ciência e Tecnologia 2006-2020, afirma que:

É importante localizar o Plano C&T de quinze anos da China no contexto do cenário mundial moldado pelas tendências convergentes das principais tecnologias de fronteira. A convergência da tecnologia da informação, biotecnologia e nanotecnologia (a chamada superconvergência) já estava emergindo como possivelmente o evento tecnológico mais significativo do século XXI. [...] Todos os principais atores nacionais e regionais, incluindo EUA, UE e Japão, já deram passos significativos a fim de manter suas posições e obter mais vantagens nestas tecnologias-chave. A China chegou atrasada. O que a China poderia fazer para estar na mesma liga que os três grandes jogadores mencionados acima? Tendo em conta os desafios colocados por um ambiente internacional muito competitivo, onde os outros grandes jogadores ainda detêm uma vantagem significativa, a China poderia alcançar

⁵³ Texto original: “1. Acquire a set of information technologies and manufacturing services that are critical to the country’s competitiveness in this area; 2. Promote integrated scientific farming technologies, guarantee food safety, and bring China’s agriculture to an advanced level; 3. Raise efficiency in energy consumption and preservation. In energy renovation, develop nuclear energy, and in the meantime, promote renewable energy; 4. Improve urban environment and community building; adopt a model of recycling economy to preserve resources; 5. More effectively prevent serious diseases such as liver-related diseases and HIV; 6. Ensure S&T self-reliance in national defense, particularly in weaponry systems; 7. Improve education, increase the level of tolerance, and bring up a new generation of scientists who will lead the nation’s scientific research and push it to the most advanced world level. Increase the rate of research citations, such that China will rank among one of the five most cited countries”.

a superconvergência somente por meio da criação de um sistema de inovação autossustentável que fosse capaz de avançar com o tempo (p. 165, tradução nossa).⁵⁴

Em outras palavras, o papel do Estado no planejamento e priorização tornava-se aparente e onipresente. O plano propunha ainda a introdução de novos mecanismos de financiamento dos bancos para Pequenas e Médias Empresas (PME) e *startups* de alta tecnologia. À medida que a economia se tornava mais baseada no mercado, era necessário mais capital de risco que pudesse solucionar as falhas do mercado quando elas ocorressem. Nesse sentido, a nova Diretriz começara a tratar a demanda pública como um fator-chave para estimular o desenvolvimento econômico e a inovação. Dada a dimensão do mercado chinês e a importância do governo na economia nacional, as compras públicas têm potencial para se tornarem uma fonte financeira significativa para atividades inovadoras (LUO, 2010, p. 118-19).

A China se vê cada vez mais alvejada pelas alegações americanas de que o governo chinês (1) exige ou pressiona as empresas dos Estados Unidos a transferirem sua tecnologia para entidades chinesas; (2) impõe restrições substanciais à capacidade das empresas dos Estados Unidos de licenciarem sua tecnologia nos termos do mercado; (3) direciona e facilita injustamente a aquisição de empresas e ativos dos Estados Unidos por empresas nacionais para obter tecnologias de ponta; e (4) conduz e apoia intrusões cibernéticas não autorizadas nas redes de empresas dos Estados Unidos para acessar informações confidenciais e segredos comerciais. De todo modo, o caminho da China em direção à diplomacia de grande potência com características chinesas fora afirmado durante o 18º Congresso Nacional do Partido Comunista Chinês (concluído em novembro de 2012) e demonstrava mais uma vez que não recuaria diante da pressão constante e das políticas de contenção dos EUA.

Já no início do mandato de Xi Jinping, em 2013, a China reforça a substituição da retórica do baixo perfil por uma clara postura de assertividade e maior ‘musculatura’ internacional, que já vinha se desenhando anteriormente devido ao pujante crescimento econômico. Através de uma nova estratégia, baseada na busca por resultados, Pequim tem

⁵⁴ Texto original: “it is important to locate China’s 15-year S&T Plan in the framework of the worldwide scenario shaped by the converging trends of key frontier technologies. The convergence of information technology, biotechnology and nanotechnology (the so-called super-convergence) was already emerging as possibly the most significant technological event of the twenty-first century. [...] All the major national and regional players including USA, EU and Japan have already taken significant steps in order to maintain their positions and gain further advantage in these key technologies. China was a latecomer. What could China do in order to be in the same league as the three major players mentioned above? Taking into account the challenges posed by a very competitive international environment, where the other major players still hold a significant advantage, China could achieve super-convergence only through the creation of a self-sustaining innovation system that was able to move forward over time” (GABRIELE, 2020, p. 165).

direcionado esforços para identificar e perseguir objetivos estratégicos ligados ao desenvolvimento tecnológico.

Em maio de 2015, o Conselho de Estado da China lança uma nova política industrial denominada “*Made in China 2025*”, cujo principal objetivo é tornar o país independente em tecnologias de ponta e menos dependente da importação de componentes de alto conteúdo tecnológico, pretendendo desviar, assim, o setor industrial de atividades manuais que fabriquem majoritariamente produtos de baixo valor agregado, para um modelo calcado em tecnologia inteligente. O documento traça uma estratégia de “três etapas”, com os objetivos de transformar a China em uma potência manufatureira até 2025, colocar a China nas classificações médias de manufatura avançada global até 2035 e solidificar o avanço do *status* de manufatura da China e estar na vanguarda da manufatura global quando ela comemorar o seu centenário em 2049. Projetado, portanto, para ajudar a China a se tornar uma potência científica e tecnológica independente, o governo privilegiou a criação de monopólios de alta tecnologia dentro da China e privou empresas estrangeiras de liderarem determinados setores. Em alguns casos, as empresas estrangeiras foram forçadas a fazer *joint-ventures* com empresas chinesas antes de terem permissão para vender seus produtos na China.

Embora o objetivo fosse modernizar o setor industrial como um todo, o plano selecionou dez setores prioritários: tecnologia da informação; robótica; automação industrial; tecnologias aeroespaciais; indústria naval; transporte ferroviário; veículos e equipamentos elétricos; equipamento de geração de energia; implementos agrícolas e produtos médicos avançados. Cabe ressaltar a priorização da produção doméstica de partes e componentes de alto valor agregado, aumentando a porcentagem, paulatinamente, do conteúdo nacional utilizado nos produtos tecnológicos.

De acordo com Diegues e Roselino (2021):

com as estratégias *Made in China 2025* e *Internet Plus*, espera-se contornar um duplo enfrentamento imposto à estrutura produtiva chinesa. Por um lado, o acirramento das pressões competitivas derivadas do esforço dos países líderes para empurrar a fronteira tecnológica em direção à Indústria 4.0 teria como objetivo reorganizar os determinantes da dinâmica concorrencial e suprimir os diferenciais competitivos construídos pela indústria chinesa. Por outro, a busca por reduções de custos a partir do permanente deslocamento de unidades produtivas em direção a outros países do leste e sudeste asiático também poderia impactar na redução da competitividade relativa chinesa principalmente em setores de média e baixa intensidade tecnológica. A partir desse duplo enfrentamento, o fomento à Indústria 4.0 e o voltado à Economia Digital seriam importantes vetores para viabilizar um incremento da capacidade de apropriação por parte das empresas chinesas nas cadeias globais de valor, contornando assim uma inserção hierarquicamente inferior (p. 5).

McBride e Chatzki (2019) afirmam que “o objetivo final de Pequim é reduzir a dependência da China de tecnologia estrangeira e promover fabricantes chineses de alta tecnologia no mercado global” (s/p., tradução nossa)⁵⁵. Ambos consideram que os dez setores estratégicos priorizados pelo plano “*Made in China 2025*” “são centrais para a chamada quarta revolução industrial, que se refere à integração de *big data*, computação em nuvem e outras tecnologias emergentes em cadeias de suprimentos de manufatura globais” (McBRIDE; CHATZKY, 2019, s/p., tradução nossa)⁵⁶. Rosales (2020), por seu turno, defende que essas novas tecnologia emergentes “servem tanto para melhorar a qualidade das políticas públicas quanto para a eficácia das Forças Armadas” (p. 177-178, tradução nossa)⁵⁷.

Ao discutirem as tecnologias emergentes, Diegues e Roselino (2021) asseveram que

é nas camadas associadas a serviços inteligentes, inteligência artificial e *big data* que residem as maiores potencialidades de desenvolvimento chinês. Em contrapartida, é na subcamada de infraestrutura habilitadora relacionada aos semicondutores de última geração que se observa a lacuna central da estratégia chinesa – expressa no *Made in China 2025* e nos objetivos rascunhados para o *China Standards 2035* – de fazer com que seu parque produtivo e suas tecnologias se posicionem em um espaço hierarquicamente superior na dinâmica internacional da concorrência interestatal (DIEGUES; ROSELINO, 2021, p. 2).

Em relação à indústria dos semicondutores, McBride e Chatzky (2019) atestam que esta seria uma “área de particular ênfase, dada a sua centralidade para quase todos os produtos eletrônicos. A China é responsável por cerca de 60 por cento da demanda global por semicondutores, mas produz apenas cerca de 13 por cento do fornecimento global” (s/p.)⁵⁸. Diegues e Roselino (2021) apontam a forte dependência tecnológica das empresas chinesas de alta tecnologia para a importação de semicondutores de alta performance como a maior limitadora do avanço da política industrial tecno-nacionalista chinesa. Essa limitação, a partir

⁵⁵ Texto original: “Beijing’s ultimate goal is to reduce China’s dependence on foreign technology and promote Chinese high-tech manufacturers in the global marketplace” (McBRIDE; CHATZKY, 2019, s/p.).

⁵⁶ Texto original: “These sectors are central to the so-called fourth industrial revolution, which refers to the integration of big data, cloud computing, and other emerging technologies into global manufacturing supply chains” (McBRIDE; CHATZKY, 2019, s/p.).

⁵⁷ Texto original: “sirven tanto para mejorar la calidad de las políticas públicas como la eficacia de las fuerzas armadas” (ROSALES, 2020, p. 177-178).

⁵⁸ Texto original: “area of particular emphasis, given their centrality to nearly all electronic products. China accounts for about 60 percent of global demand for semiconductors but only produces some 13 percent of global supply” (McBRIDE; CHATZKY, 2019, s/p.).

de meados de 2020, segundo os autores, parece ser virtualmente incontornável no curtíssimo prazo⁵⁹, por conta das restrições impostas direta e indiretamente pelos EUA (p. 14-15).

Dentre as limitações mais relevantes estabelecidas pelos Estados Unidos, os autores mencionam a proibição determinada indiretamente a qualquer empresa – estadunidense ou não – que utilize em seu processo produtivo tecnologias de origem americana de comercializar os seus produtos e serviços com as principais empresas chinesas de ponta, envolvidas no desenvolvimento das tecnologias da indústria 4.0. Outra restrição significativa diz respeito às pressões para que as principais empresas da cadeia de suprimento de semicondutores cessem parcerias com empresas chinesas, a fim de bloquearem o avanço de suas cadeias produtivas. Por fim, outras barreiras envolvem pressões para que países aliados dos EUA restrinjam o acesso de empresas e tecnologias chinesas a seus mercados, em meio à batalha em torno da definição dos padrões de telecomunicações via 5G (DIEGUES; ROSELINO, 2021, p. 15-16).

De fato, o desenvolvimento da tecnologia 5G (ou quinta geração) não é simplesmente uma atualização incremental do 4G. Essa tecnologia é a espinha dorsal do que tem sido chamado de 4ª Revolução Industrial. Newton Gingrich, político americano filiado ao Partido Republicano, porta-voz republicano no Congresso entre 1995 e 1999 e apoiador de primeira hora do populismo nacionalista de Donald Trump, alerta que “as táticas agressivas da Huawei⁶⁰ na esfera 5G são o primeiro caso de teste nesta nova era de competição com a China. Mas está longe de ser o último” (GINGRICH, 2019, p. 46, tradução nossa)⁶¹. Tal como ressalta Rosales (2020), aqueles que conseguirem liderar o negócio de redes 5G nas próximas décadas também poderão estar um passo à frente em todas as suas aplicações relevantes na Indústria 4.0 e nos novos serviços associados. Trata-se, então, de uma disputa pela hegemonia sobre as tecnologias que definirão a competitividade futura das economias (p. 182).

⁵⁹ “A China criou 58.000 empresas de semicondutores entre janeiro e outubro de 2020 – cerca de 200 por dia. (...) O lucro, pelo menos no curto prazo, não é o ponto. Em vez disso, o objetivo é alcançar a autossuficiência fabricando os minúsculos chips que fazem tudo funcionar, de automóveis a mísseis e supercomputadores. (...) Mesmo depois de dezenas de bilhões de dólares gastos na indústria, a produção doméstica de chips na China atendeu a apenas 15,9 por cento da demanda de chips em 2020, pouco acima do seu 15,1 por cento de participação em 2014.” (MOZUR, 2021, np). Texto original: “China created 58,000 semiconductor firms between January and October 2020 – roughly 200 a day. (...) Profit, at least in the short term, is not the point. Instead, the goal is to achieve self-sufficiency in manufacturing the tiny chips that make everything from automobiles to missiles and supercomputers work. (...) Even after tens of billions of dollars spent on the industry, China’s domestic chip production met only 15.9 percent of chip demand in 2020, barely higher than its 15.1 percent share in 2014”.

⁶⁰ Multinacional chinesa e líder global do setor de tecnologia da informação e comunicação, fundada em 1987, na província de Guangdong, por Ren Zhengfei, ex-engenheiro do exército chinês. Atualmente, possui aproximadamente 197 mil funcionários e opera em mais de 170 países. É uma empresa privada, cujos funcionários possuem participação acionária. A Huawei é uma das principais líderes mundiais de tecnologia 5G.

⁶¹ Texto original: “Huawei’s aggressive tactics in the 5G sphere is the first test case in this new era of competition with China. But it will be far from the last” (GINGRICH, 2019, p. 46).

Nesse sentido, conforme expõem Diegues e Roselino (2021):

A Guerra Tecnológica em curso – principalmente no caso dos EUA – é compreendida como um elemento central para a permanente reafirmação de seu domínio geopolítico internacional, dados os desdobramentos das tecnologias da Indústria 4.0 em aspectos militares e de controle e vigilância da sociedade global. Isso porque parece haver uma percepção crescente entre os formuladores de política estadunidenses de que a acoplagem produtiva, tecnológica e financeira sino-americana nas últimas décadas parece ter possibilitado condições materiais para o fortalecimento chinês e para sua progressiva afirmação como nação com crescente poder geopolítico internacional. É exatamente nesse contexto que as recentes reações estadunidenses ao avanço chinês devem ser compreendidas (p. 17).

Resta claro que o verdadeiro objetivo da ofensiva americana não é principalmente comercial, mas tecnológico, ou seja, uma resposta americana ao impressionante avanço da China em matéria de inovação e novas tecnologias (ROSALES, 2020, p. 169). Resta, também, saber até que ponto e por quais caminhos avançará a escalada da Guerra Tecnológica e a desacoplagem da economia sino-americana. Rosales (2020) reforça que “o conflito se centra, então, na corrida por novas tecnologias, áreas em que os Estados Unidos buscam preservar sua hegemonia e retardar o fechamento do hiato tecnológico com a China” (p. 178, tradução nossa)⁶².

Por fim, cabe mencionarmos a posição de Gabriele (2020) a respeito do esforço chinês de transição para um estágio de desenvolvimento novo e decisivamente mais avançado – especialmente no novo cenário de guerra comercial: “a China também deve manter uma estratégia de inovação equilibrada, evitando sucumbir à arrogância de buscar a autarquia tecnológica e lutando contra a tentativa de seus rivais de empurrá-la novamente para o isolamento e desligá-la da rede global de intercâmbios tecnológicos” (p. 137, tradução nossa)⁶³. O autor também destaca que “em um mundo onde a competição real e os equilíbrios turbulentos são a norma, os países que não se atrevem a enfrentar os desafios implícitos nas políticas

⁶² Texto original: “*El conflicto se centra, entonces, en la carrera de las nuevas tecnologías, ámbitos donde los Estados Unidos buscan preservar su hegemonia y retardar el cierre de la brecha tecnológica con China*” (ROSALES, 2020, p. 178).

⁶³ Texto original: “*China should also maintain a balanced innovation strategy, avoiding to succumb to the hubris of pursuing technological autarchy, and fighting its rivals’ attempt to push it again into isolation and to de-link it from the global web of technological interchanges*” (GABRIELE, 2020, p. 137).

industriais estão destinados à lixeira da história – a menos que já sejam os líderes tecnológicos de seu tempo” (GABRIELE, 2020, p. 174, tradução nossa)⁶⁴.

Resta salientar as colocações de Appelbaum *et al.* (2018) a respeito das investidas chinesas nas áreas de ciência básica, pesquisa e inovação:

Para colocar o caso chinês em perspectiva, debates têm ocorrido em muitos países há algum tempo sobre a utilidade dos programas nacionais de inovação liderados pelo estado, em contraste com a crença de que abordagens descentralizadas e responsivas ao mercado são muito mais bem-sucedidas [...]. Com o seu horizonte de longo prazo de retornos e incertezas, a P&D, principalmente a pesquisa básica, recebe menos atenção e investimento das empresas, tornando necessária a intervenção do Estado [...]. Em suma, embora a inovação seja agora oficialmente uma das principais prioridades e um dos principais impulsionadores do próximo estágio de desenvolvimento econômico da China, ao mesmo tempo, a abordagem de cima para baixo do governo coloca a inovação em um ambiente institucionalmente incerto, em que os inovadores precisam mapear hábil e taticamente sua trajetória de desenvolvimento, sempre atentos a qualquer possível mudança de política (p. 39-43, tradução nossa)⁶⁵.

No próximo capítulo, continuaremos destacando aspectos da evolução tecnológica chinesa e procuraremos realçar os seus impactos sobre a conturbada relação bilateral com os Estados Unidos, bem como procuraremos discutir os eventuais novos papéis desempenhados pela China e pelos Estados Unidos no mundo e prováveis cenários futuros de cooperação e conflito entre essas duas potências na nova ordem mundial.

⁶⁴ Texto original: “in a world where real competition and turbulent equilibria are the norm, countries that do not dare to rise to the challenges implied by industrial policies are destined to the dustbin of history – unless they are already the technological leaders of their time” (GABRIELE, 2020, p. 174).

⁶⁵ Texto original: “To put the Chinese case in perspective, debates have gone on in many countries for some time about the utility of national, state-led programs of innovation, in contrast to the belief that decentralized, market-responsive approaches are far more successful [...] With its long-run horizon for returns and uncertainties, R&D, especially basic research, receives less attention and investment from enterprises, thus making intervention from the state necessary [...]. In sum, although innovation is now officially a top priority and a key driver of China's next stage of economic development, at the same time the government's top-down approach puts innovation into an institutionally uncertain environment, where innovators have to skillfully and tactically chart their development trajectory, mindful of any possible policy change all the time” (APPELBAUM *et al.*, 2018, p. 39-43).

4. AS RELAÇÕES SINO-AMERICANAS E O CONFLITO COMERCIAL

Neste capítulo, buscaremos discutir a ascensão da China nas Cadeias Globais de Valor (GCV) e as implicações conflitivas advindas de tal fato, principalmente com os Estados Unidos. Ademais, tratamos de discutir com mais detalhes a guerra comercial entre China e Estados Unidos, tentando traçar sua genealogia e panorama geral. Em seguida, procuramos compreender como a China busca atuar em meio ao conflito de forma pragmática, em consonância com a sua grande estratégia, e quais os cenários futuros mais prováveis para a continuidade da relação sino-americana.

4.1. Ascensão da China nas Cadeias Globais de Valor

Conforme delineado em capítulos anteriores, pudemos observar que, no início de seu processo de abertura econômica, em 1978, a China adotou uma estratégia de inserção internacional baseada no comércio internacional e nos investimentos estrangeiros diretos. Porém, atualmente, esse caminho vem sendo combinado com uma nova estratégia de estímulo ao consumo interno e de desenvolvimento tecnológico autóctone.

A princípio, contribuíram para o sucesso chinês, além de suas vantagens específicas em mão de obra, elementos como: (1) a criação de ambiente macroeconômico favorável ao crescimento; (2) a sustentação de uma política cambial estável e favorável às exportações; e (3) o estabelecimento de um marco regulatório para a atuação das empresas internacionais, articulado com os objetivos nacionais de política industrial e tecnológica. Tal como afirmado por Acioly (2005):

Nesse sentido, as preocupações referentes à localização setorial/espacial das empresas, à forma assumida pela associação entre o capital estrangeiro e o capital nacional, e à manutenção das reservas em moeda estrangeira foram fundamentais para o êxito da estratégia chinesa (p. 30).

Integrar-se competitivamente e ascender nas Cadeias de Produção Global (CPG) têm sido os objetivos da política industrial chinesa desde sua abertura. A construção de “campeões nacionais” em setores estratégicos, tais como petróleo, siderurgia, construção civil, ramos militares, tecnologia da informação, também se tornou uma das prioridades. Da mesma forma, foi produzido um conjunto de políticas macroeconômicas condizentes com o desenvolvimento industrial, como taxa de câmbio favorável às exportações, controle sobre a conta de capitais,

crédito subsidiado, incentivos fiscais, taxa de juros baixa, política fiscal alinhada, políticas diversas de promoção à inovação tecnológica, como os centros de pesquisa aplicada das estatais ou o estabelecimento de empresas-piloto em setores de alta tecnologia (MORAES, 2015, p. 61).

Da mesma forma, a forte ênfase nos investimentos em infraestrutura, responsáveis por geração de demanda efetiva, ganhos de competitividade industrial e redução dos custos com *links*¹ de serviços, é crucial para a *performance* comercial de países em desenvolvimento e para sua inserção nas Cadeias de Valor Globais (CVG) e na produção fragmentada. Os investimentos em infraestrutura, em conjunto com construção civil, transformaram-se no principal motor de expansão do PIB nos anos da primeira década do século XX, e o progresso chinês na oferta de serviços de transporte e telecomunicações está entre os mais marcantes em uma comparação internacional (MORAES, 2015, p. 61).

A questão fundamental é que, em uma escala nacional, a posição *exclusiva* de um país como produtor contratado de bens ‘commoditizados’ e de baixo valor agregado não é uma posição desejável no longo prazo. Essa é uma dinâmica complexa, visto que países que reduziram expressivamente a sua base manufatureira e se concentraram na ponta superior da cadeia, como os Estados Unidos, estão agora passando por uma tentativa de reversão, dada a percepção de que “a transferência da manufatura para a Ásia está trazendo custos significativos em termos de perda de efetividade do sistema de inovação do país” (MORAES, 2015, p. 56).

O processo chinês tem combinado estratégias de integração nas CVG com trajetórias de formação de “campeões nacionais” em setores que suas lideranças julgam estratégicos. O esforço agora, segundo as lideranças chinesas, está na tentativa de construir uma base de inovação nacional que permita às empresas nacionais deterem a propriedade intelectual dos produtos e serviços comercializados nas cadeias globais (MORAES, 2015, p. 58).

Ademais, a China hoje busca transformar-se de um grande país produtor em um grande país consumidor, apoiando-se principalmente em seu mercado interno, cuja população vem se urbanizando ao longo do tempo. Em outras palavras, o país deseja perfazer a transição, nada

¹ “Um paradigma contemporâneo às cadeias de valor globais consolidou-se a partir dos anos 1990, dando ênfase ao papel dos serviços produtivos (conceitualmente definidos como *links* de serviços) que conectam os diferentes blocos de produção. Para a chamada teoria da fragmentação, dois elementos fundamentais têm encorajado a dispersão produtiva recente, ou a fragmentação geográfica da produção: i) a redução nos custos dos serviços que conectam as várias partes do processo produtivo (desde telecomunicações e transporte até serviços financeiros); e ii) a relação entre o aumento na escala de produção e os retornos crescentes destes serviços de ligação” (JONES & KIERZKOWSKI, 1990; 2005). Cf. MORAES, I. N. Políticas de fomento à ascensão da China nas cadeias de valor globais. In: CINTRA, M. A. M.; SILVA FILHO, E. B.; PINTO, E. C. (Org.). **China em transformação: dimensões econômicas e geopolíticas do desenvolvimento**. Brasília: Ipea, 2015, p. 58.

simples, de um modelo orientado para exportações para um modelo orientado para o consumo. De acordo com Paulino (2017):

A crise de 2008 evidenciou, entretanto, que um país de dimensões continentais que abriga um quarto da humanidade não poderia ter uma dependência tão elevada em relação ao mercado externo sem se expor a grandes riscos. Na verdade, as lideranças chinesas já haviam se dado conta, bem antes da crise, de que era necessário dar ênfase maior ao aumento do consumo interno (p. 156).

Nota-se, portanto, que a China vem enfrentando um período de transição interna e de redefinições em seu modelo de desenvolvimento, em virtude das contradições do seu regime de crescimento – fortemente concentrado no investimento. O país procura reorientar as suas políticas no sentido de buscar uma economia menos dependente dos investimentos e mais calcada no consumo – resultando em taxas de crescimento menores (paradigma do “Novo Normal” chinês²) – desde, pelo menos, o 11º Plano Quinquenal (2006-2010)³. O caminho traçado para tais mudanças surge de forma mais acabada no 13º Plano Quinquenal (2016-2020). Em todo caso, nota-se a permanência da ideia de que as políticas macroeconômica, industrial, comercial, de ciência e tecnologia e de defesa devem se alinhar a um projeto de desenvolvimento liderado pelo Estado e se posicionar a serviço de uma “grande estratégia” social e nacional de longo prazo, e da luta pela conquista ou “reconquista” de uma posição internacional autônoma e preeminente. Conforme aponta Silva, “a independência tecnológica do país é encarada como uma meta estratégica que pode viabilizar um ‘projeto nacional’ de consolidação da China como uma potência global de fato e de direito” (SILVA, 2017, p. 128).

² Dentro desta nova conjuntura denominada “Novo Normal” sob o comando de Xi Jinping, o desenvolvimento perseguido seria um amálgama de cinco pilares: inovação tecnológica/aumento da produtividade, coordenação política, abertura econômica, desenvolvimento verde e maior inclusão social/aumento do padrão de vida de sua população. Em parte por conta dos efeitos globais da crise financeira de 2008, que afetou o epicentro da economia mundial e seus parceiros comerciais, e também resultado de suas próprias contradições internas, a economia chinesa adentrou uma nova fase de relativa desaceleração econômica, com taxas de crescimento ao redor de 6%. Segundo alguns observadores, esse fenômeno já era previsto e refletiria dinâmicas estruturais esperadas para um país que atingira a renda média. Assim, seria necessária uma mudança na estrutura econômica chinesa no sentido de orientar o seu crescimento na direção do consumo, com o setor de serviços exibindo significativas oportunidades de empregabilidade urbana e geração de renda. Malgrado a redução quantitativa dos índices de crescimento, a China buscaria um incremento qualitativo no seu modelo de desenvolvimento. Até certo ponto, o crescimento a dois dígitos *ad infinitum* seria improvável, dada a constrição dos ganhos de escala na indústria. Além do mais, caso perdurasse àqueles níveis, as tensões sobre a questão ambiental seriam ainda mais dramáticas do que hoje. Para mais detalhes, ver: PAULINO, L. A; PIRES, M. C. As relações entre a China e América Latina frente ao novo normal da economia chinesa. **Economia e Políticas Públicas**, v. 4, n. 1, 2016.

³ “O 11º Plano Quinquenal (2006/2010) estabeleceu uma mudança de foco na estratégia de crescimento chinês. A intencionalidade do governo era de intensificar a promoção do crescimento com base em atividades orientadas à inovação tecnológica. Havia consciência do Estado de que o fomento da inovação seria necessário para combater os entraves de crescimento do país, de modo a garantir a desejada transformação da China em potência capaz de gerar conhecimento.” (SILVA, 2017, p. 155).

Hiratuka (2018) salienta o círculo virtuoso coordenado pelo planejamento estatal chinês, em que a taxa de investimento havia suportado um processo de intensa mudança estrutural associado à urbanização⁴, por sua vez articulada à oferta de infraestrutura com forte expansão de capacidade e desenvolvimento industrial em setores da indústria pesada e de duráveis. Nas palavras do autor:

Se por um lado a ampliação dos investimentos em infraestrutura representou uma demanda que afetou o mercado global através do aumento dos preços das *commodities*, por outro significou também o vetor que impulsionou o crescimento das grandes empresas, principalmente estatais, mas também privadas, responsáveis por atender ao crescimento da demanda e organizar os investimentos nos setores de energia elétrica, petróleo, telecomunicações, construção civil e transporte. Estes, por sua vez, transmitiram seus impulsos tanto para a indústria pesada nos setores de insumos básicos (petróleo, petroquímicos, cimento, vidro, aço, alumínio), quanto para o de máquinas e equipamentos (máquinas rodoviárias, fabricações de trens e equipamentos de transporte, equipamentos de telecomunicações etc.). Finalmente o forte crescimento da renda *per capita* e a alteração nos padrões de consumo estimularam o crescimento da indústria de duráveis, em especial o setor automotivo. Em outra ponta, os recursos para a urbanização e para o crescimento industrial eram mobilizados e canalizados para os investimentos através do sistema de crédito bancário organizado em torno dos bancos públicos de desenvolvimento. (HIRATUKA, 2018 , p. 4)

Cintra e Pinto defendem que a China buscaria um novo regime de crescimento sustentável baseado em um dinamismo menos intensivo em capital e em energia, sob um “Estado de bem-estar com características chinesas” que pretendia reduzir as desigualdades sociais e regionais e implementar uma maior cobertura no sistema de saúde pública e de previdência. Segundo os autores, “a provisão de bens públicos ‘universais’, o desenvolvimento de uma urbanização e uma industrialização com menor impacto sobre o meio ambiente, a ampliação da renda e do consumo da população são os pilares do planejamento estratégico que visam a transformar – ou seja, reformar – o regime de crescimento nos próximos anos” (CINTRA; PINTO; 2017, p. 384).

Em conformidade com esse pensamento, Araújo *et al.* apontam a estratégia chinesa de utilizar

o mercado interno para desenvolver novas trajetórias tecnológicas, superando a necessidade de estar ancorado ao centro do desenvolvimento para ter acesso à inovação, trata-se da busca por endogeneizar o núcleo de progresso técnico. Como

⁴ “entre 2000 e 2015, a população urbana aumentou em 300 milhões de habitantes no período. Uma mudança dessa escala teve que ser acompanhada por grandes investimentos em infraestrutura para a expansão urbana e de interligação entre as grandes metrópoles, o que significou volumes gigantescos de investimento em construção civil, transporte, energia, telecomunicações e saneamento.” (HIRATUKA, 2018, p. 3).

alicerce às novas perspectivas de desenvolvimento tecnológico e industrial, a China tem como objetivo estimular o processo de internalização do modelo de desenvolvimento, fomentando uma nova vertente da demanda agregada – o consumo das famílias – e o desenvolvimento da inovação como atividade core do modelo. (ARAÚJO *et al.*, 2018, p. 35)

Por fim, Silva também destaca o movimento do governo chinês para dotar o seu setor industrial de capacidade de geração de “inovações nativas” (*zizhu chuangxin*) como peça-chave no desenvolvimento da soberania e da segurança nacional do país. Segundo o autor, “os líderes governamentais chineses compreenderam que o caminho para manter o país entre as potências mundiais é o maciço investimento em ciência, tecnologia e inovação, como forma de transformar e combater os gargalos e as dificuldades na produção do país. [...] e a importância do investimento no setor de defesa como fonte eficiente para a geração de avanços tecnológicos capazes de beneficiar a indústria do país” (SILVA, 2017, p. 106-7)⁵.

4.2. O conflito comercial com os Estados Unidos

De acordo com Pinto (2011), a arrancada exportadora chinesa se deu no contexto geoeconômico da Guerra Fria e da retomada da supremacia dos Estados Unidos. Porém, após a queda do Muro de Berlim e o fim da bipolaridade EUA-URSS que predominara por mais de quarenta anos, os Estados Unidos decidem reenquadrar seus aliados e concorrentes, e a China começa a receber outro tipo de tratamento por parte da nação norte-americana (PINTO, 2011, p. 12-13). Pinto (2011) também nos lembra que a combinação das políticas econômicas desenvolvimentistas, implementadas pela China, com as políticas macroeconômicas expansionistas dos EUA, principalmente após o 11 de setembro de 2001, possibilitou, por um lado, a manutenção e o posterior aumento das exportações chinesas para os EUA, logo após a rápida recuperação econômica deste último; e, por outro lado, permitiu o aumento das importações chinesas de máquinas e equipamentos originários da Alemanha, dos EUA e do Japão, de produtos industriais dos demais países asiáticos e de matérias-primas e alimentos dos países em desenvolvimento da África e da América Latina (PINTO, 2011, p. 20).

A partir de 1979, os Estados Unidos implementaram importantes transformações estruturais visando ao resgate da competitividade de seu capital e à sua recolocação no topo da

⁵ “as grandes empresas privadas são, majoritariamente, ou *spin offs* das universidades chinesas ou vinculadas direta ou indiretamente ao complexo produtivo militar chinês.” (CGEE, 2013, p. 97).

economia mundial e adotaram medidas de restauração de seu poder econômico e político nas mais diversas dimensões. Conforme Pinto (2011):

i) no campo da política e da doutrina econômicas, na restauração liberal conservadora apoiada no monetarismo friedmaniano e na visão de mundo hayekiana da competitividade individual; ii) o redisciplinamento do mundo do trabalho, realizado mediante ataques aos sindicatos; e iii) o controle norte-americano do sistema monetário-financeiro internacional por meio da estabilização do padrão dólar-flexível. [...]. Nesse contexto, configurou-se nos EUA, entre 1992 e 2000, um padrão de acumulação em que os setores financeiros foram os grandes responsáveis pela acumulação de riqueza (2011, p. 10).

De acordo com o levantamento de Hao e Bi (2013), após a formalização das relações diplomáticas sino-americanas em 1979, o volume do comércio bilateral aumentou drasticamente para US\$ 24,52 milhões em 1979, US\$ 123 bilhões em 1989 e US\$ 387 bilhões em 2007. Já as exportações da China para os Estados Unidos aumentaram de US\$ 100 bilhões em 2000 para US\$ 338 bilhões em 2008, enquanto as importações passaram de US\$ 84 bilhões em 2000 para US\$ 266 bilhões em 2008, tornando o déficit comercial uma questão crescente nas relações comerciais bilaterais, já no final da década passada (p. 142).

Dados levantados pelo *United States Census Bureau*, agência ligada ao *U.S. Department of Commerce*, indicam que, em 2009, o déficit nominal americano com a China, considerando apenas bens e mercadorias (excluídos os serviços), foi de aproximadamente US\$ 227 bilhões⁶. De 2010 (déficit nominal de US\$ 273 bilhões) a 2016 (US\$ 347 bilhões), notamos um acréscimo de, ao menos, 27%, apesar do tradicional superávit comercial dos Estados Unidos com a China no setor de serviços, que foi da ordem de US\$ 36 bilhões em 2019. De 2017 a 2019, do primeiro ao terceiro anos do governo Trump, podemos observar um decréscimo de meros 8% do déficit nominal (de US\$ 375 bilhões para US\$ 345 bilhões), apesar de toda a atenção dedicada ao tema. Dados do *U.S. Trade Representative – USTR* apontam que as exportações de bens dos EUA para a China totalizaram US\$ 106,4 bilhões, e as importações da China totalizaram US\$ 451,7 bilhões, sendo o déficit comercial de bens dos EUA com a China de US\$ 345,2 bilhões em 2019. Ao incluirmos também os serviços, considerando o mesmo ano de 2019, o comércio dos EUA com a China totalizou cerca de US\$ 634,8 bilhões (exportações

⁶ Dados estatísticos retirados do site do *US Census Bureau*. Disponível em: <https://www.census.gov/foreign-trade/balance/c5700.html#2019>. Acesso em: 15/12/2020.

de US\$ 163,0 bilhões e importações de US\$ 471,8 bilhões), e o déficit comercial foi de US\$ 308,8 bilhões⁷.

Hao e Bi (2013) apontam que uma série de fatores tem causado o desequilíbrio comercial, incluindo mudanças na estrutura econômica e comercial internacional. O enorme superávit comercial da China com os Estados Unidos também foi afetado por uma reestruturação industrial global, à medida que a China se tornava um importante centro de manufatura e processamento. De fato, mais da metade das exportações chinesas para os Estados Unidos foram produzidas por fábricas de propriedade total ou conjunta de empresas americanas. Assim, o desequilíbrio comercial entre a China e os Estados Unidos será um problema de longo prazo (p. 143).

Os mesmos autores (HAO; BI, 2013) explicam que o intercâmbio econômico sino-americano trouxe muitos benefícios econômicos para a China em termos de emprego, renda e receita tributária, tornando a economia chinesa mais dependente do capital e da tecnologia dos EUA. Por outro lado, os consumidores americanos tornaram-se dependentes dos produtos baratos feitos na China. Assim, a integração econômica sino-americana tornou-se um elemento útil para a estabilidade da interação política. O aumento dos laços econômicos sino-americanos aproximou as duas nações, refletindo a possibilidade de que a coordenação estratégica e diplomática pudesse seguir a interdependência econômica. Por outro lado, porém, criou novas fontes de disputa. Os autores concluem que a interdependência econômica mútua poderia ser benéfica para ambas as economias (HAO; BI, 2013). No entanto, caso isso fosse politizado por alguns políticos ou grupos de interesses domésticos, poderia produzir efeitos colaterais e até mesmo ser usado por extremistas para incitar o confronto. É importante que os dois países guiem sua interdependência na direção certa (HAO; BI, 2013, p. 144).

Schutte (2019) aponta que o crescimento da participação chinesa na economia mundial a partir da década de 1980 e, sobretudo, a partir de 2000, com a entrada na Organização Mundial de Comércio (OMC), se deu por meio de uma relação complementar à economia norte-americana. Com a abertura de seu mercado, as multinacionais globais, principalmente as americanas, puderam aproveitar a mão de obra barata e disciplinada para exportar os bens produzidos na China, gerando um efeito deflacionário dos produtos industrializados (2019, p. 17). Schutte (2019) observa, ainda, que, com a expansão chinesa, começava a prevalecer em Washington a preocupação de que a transnacionalização do capital produtivo e das finanças em

⁷ Dados estatísticos retirados do *site* do *The Office of the U.S. Trade Representative – USTR*. Disponível em: <https://ustr.gov/countries-regions/china-mongolia-taiwan/peoples-republic-china>. Acesso em: 15/12/2020.

si não garantiria a reprodução da hegemonia americana e que os oligopólios internacionais por si não defenderiam necessariamente os interesses estratégicos dos EUA (2019, p. 20-1).

Com a emergência da China como nova potência econômica global, as relações sino-americanas tornaram-se mais complexas e começaram a envolver temas mais amplos e, igualmente, complexos. Cabe salientar que a China foi fortemente beneficiada com a intensificação da globalização, e o cenário global que mais a favorece é o da manutenção de um mundo aberto e integrado. A eleição de Donald Trump para a presidência dos Estados Unidos, em novembro de 2016, estremeceu as relações sino-americanas. De acordo com Paulino (2018):

É preciso, entretanto, diferenciar as posições do Congresso dos Estados Unidos e das grandes corporações americanas, bem como dos diversos grupos de interesse que gravitam ao redor de Trump, das suas posições pessoais em relação à China. [...] O apoio dos CEOs das grandes corporações americanas a essa política truculenta se deve em grande medida a sua miopia política. Para eles, o que interessa é o curto prazo. [...] Querem fazer novas regras para a China, mas sem ouvir a China. [...] A China, por seu turno, que já pagou um preço alto para entrar na OMC, não vai aceitar mudanças de regras que prejudiquem seu desenvolvimento futuro (2018, p. 599-600).

Decerto, a dinâmica de acumulação da década de 1990 criara uma relação simbiótica, nos âmbitos comercial e financeiro, entre a economia norte-americana e a chinesa. No plano comercial, a China, ao manter o iuane relativamente fixo em relação ao dólar, se afirmava como exportador líquido para os EUA, e tal fato começava a suscitar inquietações e apelos americanos para que a China reduzisse o seu protecionismo e valorizasse a sua moeda. No âmbito financeiro, a abertura chinesa ao mercado de bens e de capitais propiciou “a expansão do território econômico supranacional norte-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” (PINTO, 2011, p. 16).

4.3. Histórico do conflito

Em 2018, os Estados Unidos subitamente aumentaram as tarifas de quase 50% de suas importações da China. As novas “tarifas especiais” elevaram a tarifa média dos EUA sobre as importações chinesas de 3% para mais de 12%. A China imediatamente retaliou com tarifas sobre importações dos Estados Unidos. Até o final de 2018, as novas tarifas especiais da China cobriam mais de 70% das importações provenientes dos Estados Unidos e aumentaram a tarifa

média chinesa sobre as importações dos EUA de menos de 10% para mais de 18% (BOWN, 2019, p. 2).

Apenas considerando o ano de 2018, podemos citar cinco eventos que ditaram os rumos do conflito:

- 1) Em 6 de julho de 2018, os EUA impõem taxas de 25% sobre aproximadamente US\$ 34 bi de importações da China, incluindo carros, discos rígidos e peças de aeronaves. A China retalia impondo uma tarifa de 25% sobre 545 produtos originários dos EUA (incluindo produtos agrícolas, automóveis e produtos aquáticos), totalizando os mesmos US\$ 34 bi;
- 2) Em 23 de agosto de 2018, Washington impõe tarifas de 25% sobre mais US\$ 16 bi em importações de produtos chineses, abrangendo produtos de ferro e aço, maquinaria elétrica e produtos ferroviários. A China responde aplicando tarifas de 25% sobre os mesmos US\$ 16 bilhões em bens dos EUA, incluindo motocicletas Harley-Davidson, whiskey bourbon e suco de laranja;
- 3) Em 24 de setembro de 2018, os EUA estabelecem impostos na ordem de 10% sobre US\$ 200 bilhões de importações chinesas. A China responde impondo tarifas alfandegárias sobre US\$ 60 bi de mercadorias dos EUA;
- 4) Em 1º de dezembro de 2018, Xi Jinping e Donald Trump negociam um ‘cessar-fogo’ durante a cúpula do G20 na Argentina, com os EUA suspendendo uma tarifa de 10 a 25% sobre US\$ 200 bi de produtos chineses que deveriam entrar em vigor em 1º de janeiro do ano seguinte;
- 5) Por fim, em 14 de dezembro de 2018, a China suspende tarifas sobre carros e peças de automóveis feitos nos EUA por três meses a partir de 1º de janeiro de 2019 e também retoma a compra de soja americana (BERMINGHAN, 2020, s/p).

Bown (2019) aponta que, da perspectiva americana, a evolução econômica chinesa se afastava cada vez mais dos mandamentos do livre mercado e envolvia subsídios que impulsionavam a expansão global de suas empresas nacionais, bem como o excesso de capacidade produtiva em determinados setores industriais, como aço e alumínio. De fato, a discussão de fundo gira em torno do modelo econômico chinês e da alegação de empresas americanas serem forçadas a transferir suas tecnologias avançadas para empresas chinesas, reforçando assim a estratégia autóctone de desenvolvimento econômico da China (BOWN, 2019, p. 2).

O processo de abertura comercial que os dois países haviam empreendido desde o início da década de 1980 é muito mais complicado do que os simples cortes tarifários de ambos os lados (no final dos anos 1980, as tarifas dos EUA aplicadas às importações da China estavam em média entre 5% e 7%). Os Estados Unidos também realizaram cortes tarifários adicionais

ao implementarem os dois acordos de tecnologia da informação que foram concluídos em 1997 e 2015. Em 2017, as tarifas normais aplicadas pelos EUA sobre as importações da China eram de aproximadamente 3% (BOWN, 2019, p. 5).

Durante o mesmo período, as tarifas da China sobre as importações dos Estados Unidos foram reduzidas consideravelmente. As tarifas da China começaram em níveis muito mais altos – ou seja, no início dos anos 1990, elas tinham uma média de quase 40%. Em 2003, a China havia adotado os cortes negociados durante o processo de adesão à OMC, e suas tarifas caíram para cerca de 10%. Eles continuaram a declinar para uma média de 8% até 2017 (BOWN, 2019, p. 5). As importações americanas da China aumentaram para quase 10% do total de importações de bens dos EUA – e mais de US\$ 100 bilhões anualmente – até 2001. As importações da China atingiram mais de 20% do total de importações de mercadorias dos EUA em 2014 e mais de US \$ 500 bilhões anualmente pouco depois (BOWN, 2019, p. 6).

Para os Estados Unidos, houve um declínio em algumas formas de proteção especial, incluindo a eliminação das restrições comerciais sobre têxteis e roupas, que vigoravam fazia décadas. As tarifas impostas ao aço, alumínio e até painéis solares podem ser vistas simplesmente como uma escalada de uma tendência anterior ao ano de 2018 de proteção especial dos EUA. Por seu turno, a China também já havia começado a usar essas mesmas políticas especiais de proteção contra os Estados Unidos e, no início de 2010, parecia implantá-las como uma ferramenta de retaliação (BOWN, 2019, p. 3).

Entre 2001 e 2017, os Estados Unidos lançaram 130 investigações antidumping e 69 de direitos compensatórios das importações da China, resultando em 103 e 55 restrições impostas, respectivamente. Os direitos antidumping e compensatórios que os Estados Unidos impuseram contra a China eram tipicamente altos: o direito antidumping médio dos EUA em vigor contra a China, em 2018, foi de 151,5%, e o direito compensatório médio dos EUA, no mesmo período, foi de 72,4%. Vale a pena notar a redundância dos processos antidumping e de direitos compensatórios contra a China: praticamente todos os direitos compensatórios dos EUA sobre importações da China foram acompanhados por direitos antidumping impostos simultaneamente (BOWN, 2019, p. 10).

As principais indústrias cobertas por direitos antidumping e compensatórios durante o período de uso pesado dos EUA contra a China (2008-2017) foram metais – isto é, aço e alumínio – e também plásticos. A indústria siderúrgica dos EUA tem uma longa história de receber proteção especial sob uma variedade de leis e acordos *ad hoc* dos EUA. Eles datam da década de 1960 e, portanto, antecedem o surgimento da China como concorrente e grande produtor e exportador global de produtos siderúrgicos (BOWN, 2019, p. 10).

Imediatamente após a entrada da China na OMC, as importações chinesas dos Estados Unidos aumentaram consideravelmente – de US\$ 36 bilhões por ano, em 2001, para mais de US\$ 150 bilhões em 2017. No entanto, duas diferenças principais contribuíram para a discórdia política. Primeiro, a participação dos produtos norte-americanos no total de importações chinesas caiu de mais de 10% no final de 2001 para menos de 8,5% em 2017. Segundo, o nível das importações chinesas dos Estados Unidos permaneceu nitidamente mais baixo: em 2017, elas permaneceram menos de um terço do nível das importações americanas da China (que era de US\$ 503 bilhões). O resultado foi um grande déficit comercial bilateral de bens dos EUA que se tornou cada vez mais desafiador para sustentar politicamente (BOWN, 2019, p. 6).

A mudança na abordagem dos EUA em relação à China em 2018 também mostra três áreas importantes de frustração americana com a OMC. Primeiro, o recurso dos EUA a uma variedade de leis comerciais, limites quantitativos às importações ou restrições voluntárias às exportações de um parceiro comercial e a medidas de proteção especiais, por vezes justificadas por conta de “ameaças à segurança nacional”, demonstrava uma reação às decisões legais emanadas da OMC, que restringiam o uso de formas mais tradicionais de tarifas especiais. Em segundo lugar, a imposição de tarifas unilaterais à China, em vez de passar pelos canais formais de solução de controvérsias da OMC, também tornou clara a visão dos EUA de que o litígio sobre as regras existentes era insuficiente como forma de enfrentar os problemas sistêmicos que a abordagem econômica chinesa criou para os parceiros comerciais. Terceiro, o fracasso da OMC em facilitar a negociação entre EUA e China de quaisquer novas disciplinas ou trocas – por meio da Rodada de Doha – levou os Estados Unidos a agirem unilateralmente e a romperem com as antigas regras que ditavam o seu comportamento comercial (BOWN, 2019, p. 3).

Em maio de 2019, os EUA aumentam tarifas sobre US\$ 200 bi de produtos chineses de 10% para 25%. A China responde anunciando que aumentaria as tarifas sobre US\$ 60 bi em mercadorias americanas. Apenas alguns dias depois, o Departamento de Comércio dos EUA anuncia a inclusão da gigante chinesa Huawei à sua “lista negra” comercial (*Entity List*), o que efetivamente proíbe as empresas americanas de venderem para a Huawei, sem aprovação prévia. Duas semanas depois, a China anunciava que estabeleceria a sua própria lista de entidades americanas não confiáveis e aumentava as tarifas alfandegárias sobre produtos americanos no valor de US\$ 60 bi. Novamente durante uma cúpula do G20, desta vez no Japão, Xi Jinping e Donald Trump estabelecem uma trégua da guerra comercial e atrasam a imposição de novas tarifas dos EUA de até 25% sobre US\$ 300 bi em produtos chineses.

No entanto, o mês de agosto de 2019 é recheado de reviravoltas. Em 1º de agosto, Trump anuncia planos para impor uma tarifa de 10% sobre os US\$ 300 bi de produtos chineses

a partir de 1º de setembro. No dia 13, o presidente americano anuncia que as tarifas planejadas para 1º de setembro haviam sido ou atrasadas ou removidas e as taxas de 10% sobre US\$ 155 bi de produtos chineses como telefones, laptops e consoles de videogame seriam adiadas até 15 de dezembro. Em contrapartida, a China anunciava, em 23 de agosto de 2019, tarifas de 5 e 10% sobre US\$ 75 bi em produtos dos EUA, que seriam impostas de 1º de setembro a 15 de dezembro. A China também confirmava que restabeleceria as tarifas para carros e peças automotivas EUA a partir de 15 de dezembro (BERMINGHAN, 2020, s/p).

No dia 1º de setembro de 2019, conforme planejado, começam a valer as tarifas americanas sobre mais de US\$ 125 bi em importações chinesas. Pouco mais de uma semana depois, a China anuncia que oferecerá isenções de tarifas adicionais a dezesseis tipos de importações dos EUA, que incluíam produtos como pesticidas, rações animais, lubrificantes e medicamentos contra o câncer. Trump concorda em adiar novas tarifas em US\$ 250 bi em produtos chineses de 1º de outubro a 15 de outubro. No dia 13 de setembro a China anuncia que excluiria as tarifas adicionais sobre as importações de soja, carne de porco e outros bens agrícolas dos EUA. Em outubro, após negociações bilaterais em Washington, os EUA anunciavam que iriam atrasar um aumento tarifário planejado de 25 a 30% sobre US\$ 250 bi em produtos chineses. Dois meses depois, em dezembro de 2019, a China e os EUA concordam com um acordo comercial (fase 1), poucos dias antes da aplicação da tarifa de 15% sobre aproximadamente US\$ 160 bi em produtos chineses. Os EUA concordam em reduzir tarifas sobre US\$ 120 bi de produtos chineses, impostas em setembro, e a China suspende as tarifas sobre os produtos americanos que deveriam entrar em vigor naquele mesmo mês (BERMINGHAN, 2020).

Quão recíprocos foram os níveis tarifários dos EUA e da China? Primeiro, ao considerar apenas as tarifas estatutárias e básicas que cada país aplicou a partir de 2017, os Estados Unidos (3%) aplicaram tarifas consideravelmente mais baixas em média do que a China (8% a 10%) (BOWN, 2019, p. 13-14). A proteção especial do governo Trump elevou a tarifa média dos EUA sobre as importações da China de 3% para mais de 12%, mas o impacto da retaliação da China foi aumentar sua tarifa média sobre as importações dos Estados Unidos para 18 a 20%. Assim, a relação não recíproca não foi afetada; a única diferença é que os dois países tinham níveis mais altos de tarifas do que antes (BOWN, 2019, p. 14).

No geral, as tarifas dos EUA contra a China foram insuficientes para atender às maiores preocupações sistêmicas com os subsídios chineses. No entanto, várias decisões da OMC restringiram – ou estavam prestes a restringir – a capacidade dos Estados Unidos e de outros membros da OMC de abordar o efeito de primeira ordem das políticas da China, limitando o

acesso a tarifas especiais sob leis antidumping e de direitos compensatórios. A OMC já havia adotado uma série de decisões legais que restringiam a capacidade dos membros da OMC de acessar salvaguardas e impor tarifas de maneira não discriminatória (BOWN, 2019, p. 20). As outras principais tarifas dos EUA em 2018 diziam respeito ao tratamento injusto que as empresas americanas estavam recebendo depois de terem investido para estabelecer a produção no mercado chinês. Devido às tarifas relativamente altas de importação da China, muitas empresas estrangeiras acharam economicamente viável atender o mercado consumidor chinês, localizando a produção apenas na China, ao invés de exportar dos Estados Unidos. No entanto, para satisfazer vários requisitos regulatórios para produzir na China, as empresas estrangeiras tiveram que formar *joint ventures* com parceiros locais, muitos dos quais eram empresas estatais chinesas. A alegação americana era que, ao forçar o relacionamento da *joint venture*, as empresas americanas poderiam ser mais facilmente coagidas a entregar sua tecnologia involuntariamente, ou por motivos não comerciais, para manterem o acesso aos consumidores chineses (BOWN, 2019, p. 21). No entanto, de uma maneira ou de outra, alguma tecnologia seria transferida devido aos transbordamentos naturais de conhecimento em condições normais, e é difícil distinguir entre o que foi imposto pela política e o que teria ocorrido naturalmente (BOWN, 2019, p. 22).

Em janeiro de 2020, a China e os EUA assinam um acordo comercial de primeira fase. Como parte do acordo, a China concorda em comprar US\$ 200 bi adicionais em bens e serviços americanos durante os próximos dois anos. Em fevereiro, a China reduz pela metade as tarifas adicionais sobre US\$ 75 bi de produtos americanos impostas em 2019, que incluíam produtos automotivos e agrícolas, carne bovina, produtos químicos, petróleo bruto, uísque e frutos do mar. A China também suspende a proibição de importação de produtos de aves vivas dos EUA. Em maio de 2020, já em meio à grave crise pandêmica da Covid-19, a China anuncia um segundo lote de isenções tarifárias da guerra comercial cobrindo 79 produtos americanos, incluindo minérios, produtos químicos e produtos médicos, e permite a importação de cevada e mirtilo dos EUA. Em setembro de 2020, são concedidas extensões às isenções tarifárias de importações dos EUA da China, incluindo máscaras faciais descartáveis, respiradores, dispositivos de rastreamento *Bluetooth* e instrumentos musicais, até o final de 2020. No dia 14 de setembro, a Agência Alfandegária dos EUA emite pedidos de retenção de liberação, proibindo algodão, roupas, produtos para cabelo e peças de computador de quatro empresas de Xinjiang, território autônomo no noroeste da China que abriga minorias étnicas, tais como os uigures. Nesse mesmo mês, a China decide isentar, por mais um ano, tarifas adicionais sobre

um lote de dezesseis produtos dos EUA, incluindo sementes de camarão, óleo de graxa e medicamentos (BERMINGHAN, 2020, s/p).

4.4. O pragmatismo da política externa chinesa

De acordo com Lyrio (2010), Deng Xiaoping foi o grande idealizador do pragmatismo diplomático pós-Revolução Cultural, capitaneando a reaproximação entre a China e as potências ocidentais e o Japão, por conta do interesse chinês em obter recursos financeiros e tecnológicos para o processo de modernização econômica (2010, p. 219). Em 1971, Washington deixa de bloquear o acesso da China à cadeira permanente do Conselho de Segurança e inicia um processo de aproximação bilateral que culminaria nas visitas dos presidentes Nixon (1972) e Ford (1975) à China e no reatamento de relações diplomáticas em 1978. Para o mesmo autor, atualmente a China enfrenta o dilema sobre o papel internacional a que se atribui, começando

A projetar o seu poder econômico e político não apenas em sua esfera de influência mais imediata e natural, o Sudeste Asiático e a Ásia Central, mas também e subsidiariamente em regiões que tendem a desempenhar papel importante no suprimento de recursos naturais e energéticos para o crescimento chinês, como a África. [...] Poucos países sofreram tanto por conta de sua fragilidade militar e de sua inépcia política, e a China não parece mais disposta a desempenhar o mesmo papel de subordinação e fraqueza que lhe coube nos últimos duzentos anos (LYRIO, 2010, p. 234).

Paulino (2018), ao analisar as crescentes responsabilidades globais que a China é chamada a assumir por sua condição de grande potência, afirma que “é preciso considerar que o país é, sobretudo, uma potência regional, cujas principais preocupações geopolíticas dizem respeito à defesa da integridade e unificação territorial e à manutenção de um ambiente de paz e cooperação no leste e sudeste da Ásia” (2018, p. 605-606).

Desde o início do período de reformas e abertura da China, em 1978, a ênfase na modernização econômica e na abertura ao mundo exterior impulsionou a política externa chinesa em direção ao pragmatismo e ao realismo. A retórica do marxismo-leninismo tendia a ser ofuscada pelos cálculos pragmáticos do interesse nacional. Conforme discutido por Zhao (2004, p. 15), a China foi tratada como um parceiro estratégico dos Estados Unidos na competição triangular com a União Soviética durante os últimos anos da Guerra Fria. Após a desintegração da União Soviética, a China permaneceu como a única grande potência comunista do mundo e, até certo ponto, substituiu a União Soviética como o “império do mal”. Como resultado, as relações da China com os Estados Unidos sofreram uma mudança

significativa após o fim da Guerra Fria, e temas como direitos humanos, direitos de propriedade intelectual, déficits comerciais, proliferação de armas e Taiwan ganharam maior relevância.

Perseguindo consistentemente o objetivo de modernização econômica, os líderes chineses têm se tornado cada vez mais sensíveis em relação à posição da China no ambiente internacional. Como resultado, esses líderes desenvolveram uma estratégia pragmática para trabalhar com as grandes potências e os vizinhos asiáticos da China, adotando normas internacionais benéficas para seus objetivos de política externa e rejeitando outras que julgavam conflitantes com seus interesses nacionais. Esse comportamento estratégico se volta firmemente para a busca do interesse nacional, condicionado substancialmente pelas experiências históricas e pelo ambiente geoestratégico da China. De acordo com Zhao (2004), “o comportamento estratégico pragmático é flexível em táticas, sutil em estratégia e evita parecer conflituoso, mas é intransigente com demandas estrangeiras que envolvem o interesse vital da China ou que desencadeiam sensibilidades históricas” (p. 5, tradução nossa)⁸.

Zhao (2004) ainda sustenta que o padrão mais mencionado na literatura chinesa de estudos estratégicos tem sido o de “uma superpotência e quatro grandes potências”, admitindo que os Estados Unidos permaneceram a única superpotência, por conta de sua abrangente força nacional, seja em termos econômicos, científico-tecnológicos, militares e influência estrangeira. Para o autor (2004, p. 13), nesse caso, a China deveria conviver e até mesmo acomodar a condição de superpotência dos Estados Unidos, enquanto tenta manter suas aspirações de poder independente e construir uma frente unida com outras nações para proteger seus interesses nacionais.

De acordo com Jin (2013), a partir dos anos 1970 a China e os Estados Unidos começaram a melhorar as suas relações bilaterais por interesse próprio. A China buscava, com o apoio dos Estados Unidos, diminuir a pressão da União Soviética em sua fronteira norte, resgatar a sua relevância internacional e amenizar as disputas sobre Taiwan. Já os EUA pretendiam encontrar uma nova alavanca contra a União Soviética, livrar-se da catástrofe no Vietnã e remodelar a China de acordo com sua própria ideologia. Tal rearranjo ajudou a antecipar o fim da Guerra Fria, facilitou as reformas da China e trouxe estabilidade e

⁸ Texto original: “*Pragmatic strategic behavior is flexible in tactics, subtle in strategy, and avoid appearing confrontational, but it is uncompromising with foreign demands that involve China’s vital interest or that trigger historical sensitivities*” (ZHAO, 2004, p. 5).

desenvolvimento à Ásia. As boas relações entre a China e os EUA são importantes “bens públicos”⁹ que beneficiam a Ásia como um todo (JIN, 2013, p. 61-62).

Jin (2013) ainda observa que as disputas comerciais entre a China e os EUA são derivadas de suas relações comerciais em expansão e aprofundamento. Em vez de politizá-las, os dois países deveriam buscar resolvê-las de acordo com as convenções internacionais. Para o autor, a globalização, que torna os países mais interdependentes, aumentou os custos das políticas de confronto (JIN, 2013, p. 64). Jin (2013) recorda que, em setembro de 2005, durante discurso proferido em evento do *National Committee on United States-China Relations*¹⁰, o então secretário de Estado americano adjunto Robert B. Zoellick observava que o objetivo perseguido pelos últimos sete presidentes dos EUA – integrar a China à comunidade internacional – se materializara com a adesão da China ao sistema internacional como membro pleno, e lançava um novo apelo, conclamando a China a se tornar uma “parte interessada responsável” (*responsible stakeholder*), que assumiria responsabilidades de um grande *player* global e trabalharia em parceria com os EUA. Jin (2013) salienta que, durante a viagem do presidente chinês Hu Jintao aos Estados Unidos em abril de 2006, ele expressara a aceitação chinesa do papel de “parte interessada” da seguinte forma: a China não seria apenas uma parte interessada, mas também uma cooperadora construtiva (2013, p. 70). Jin (2013) assim sintetiza a complicada relação bilateral: “dois fatores determinarão o desenvolvimento estável dos futuros laços sino-americanos: se os Estados Unidos aceitarão ou não a ascensão pacífica da China, e se a China aceitará ou não o sistema mundial existente sob o domínio dos Estados Unidos” (2013, p. 73, tradução nossa)¹¹.

Em termos das implicações teóricas da ascensão da China, podemos recorrer a Allison (2017) e Wang (2013). A obra de Graham Allison, *Destined for War – Can America and China Escape Thucydides’ Trap?*, discute a ascensão do poder econômico e militar da China como uma questão central para a Ásia e para a política externa americana no século XXI. A China

⁹ Um bem público comporta duas propriedades: (i) não excludente; (ii) não rival. Por não excludente compreende-se que seu uso por determinado indivíduo não impede que um segundo indivíduo também o utilize; por não rival, entende-se que o consumo do bem por um indivíduo não diminui o consumo desse mesmo bem por parte de outro indivíduo (ANNAND, P. B. Financing the Provision of Global Public Goods. *World Economy*, v. 27, n. 2, p. 215-237, 2004). Expandido para a escala global, é necessário que seus benefícios sejam ou universais ou acessíveis a mais de um grupo de países.

¹⁰ Disponível em: https://www.ncuscr.org/sites/default/files/migration/Zoellick_remarks_notes06_winter_spring.pdf. Acesso em: 15/10/2020.

¹¹ Texto original: “Two factors will determine the stable development of future Sino-American ties: whether or not the United States accepts China’s peaceful rise, and whether or not China accepts the existing world system under US domination” (JIN, 2013, p. 73).

ultrapassará os Estados Unidos para se tornar a principal superpotência do mundo? Os EUA aceitariam essa mudança de bom grado? Allison populariza o conceito de “Armadilha de Tucídides”¹², trazendo da Grécia antiga a ideia de que, quando uma potência em ascensão ameaça substituir uma potência dominante, em meio a incertezas e ansiedades, a guerra seria o resultado mais provável.

De acordo com Allison:

A China e os Estados Unidos estão atualmente em rota de colisão para a guerra – a menos que ambas as partes tomem ações difíceis e dolorosas para evitá-la. [...] a guerra entre os EUA e a China não é inevitável. [...] a Armadilha de Tucídides não é fatalismo nem pessimismo. Em vez disso, aponta-nos para além das manchetes e da retórica do regime para reconhecer o estresse estrutural tectônico que Pequim e Washington devem dominar para construir um relacionamento pacífico. (ALISSON, 2017, Prefácio, p. 4, tradução nossa)¹³.

Portanto, para o autor, “a questão definidora sobre a ordem global é se a China e os Estados Unidos podem escapar da Armadilha de Tucídides”¹⁴ (ALISSON, 2017, Introdução, p. 8, tradução nossa)¹⁵. Por outro lado, Allison sugere que atualmente tanto os Estados Unidos quanto a China tendem a ser bastante pragmáticos em termos de tomada de decisões militares. Nenhum dos lados estaria disposto a se envolver em qualquer guerra brutal entre si, o que deixaria ambas as economias em ruínas, dada a extensão do poder potencialmente destrutivo que possuem. Mesmo que os EUA tenham uma vantagem militar em termos de número absoluto

¹² O aristocrata ateniense Tucídides nasceu entre os anos de 460 e 455 a. C. No ano de 431 a.C., inicia-se a Guerra do Peloponeso, disputa entre Atenas, Esparta e suas respectivas cidades aliadas. Em 424 a. C., Tucídides torna-se responsável pelas tropas atenienses na Trácia. Após a derrota de Atenas, ele é exilado por vinte anos de sua cidade natal, para a qual retorna e falece (aproximadamente em 400 a. C.) sem concluir a sua obra mais famosa – *História da Guerra do Peloponeso*. Ver: ROMILLY, J. **História e razão em Tucídides**. Brasília: Editora UnB, 1998.

¹³ Texto original: “China and the United States are currently on a collision course for war — unless both parties take difficult and painful actions to avert it. [...] war between the US and China is not inevitable. [...] The point of Thucydides’s Trap is neither fatalism nor pessimism. Instead, it points us beyond the headlines and regime rhetoric to recognize the tectonic structural stress that Beijing and Washington must master to construct a peaceful relationship” (ALISSON, 2017, Preface, p. 4).

¹⁴ Ao pesquisar casos de poderes em ascensão desafiando poderes dominantes nos últimos quinhentos anos, Graham Allison e o “Thucydides’s Trap Project”, da Universidade de Harvard (<https://www.belfercenter.org/thucydides-trap/overview-thucydides-trap>), relatam que doze dos dezesseis casos considerados resultaram em guerra, e procuram entender como, em quatro dos dezesseis casos, a guerra foi evitada. Segundo os pesquisadores, a atual relação Sino-Americana parece ser o décimo sétimo e mais recente caso. A alta porcentagem de casos que resultaram em guerra fornece suporte persuasivo ao argumento geral de que a guerra entre os Estados Unidos e a China poderia ser mais provável do que geralmente se considera.

¹⁵ Texto original: “the defining question about global order is whether China and the United States can escape Thucydides’s Trap” (ALISSON, 2017, Introduction, p. 8).

de ogivas e capacidade mais rápida de lançar um ataque nuclear, a China tem a capacidade de causar danos à nação mais forte, provavelmente além da possibilidade de reparo. De fato, dos exemplos citados pelo “*Thucydides’s Trap Project*”, dois dos quatro casos em que a guerra foi efetivamente evitada são da era nuclear, ou seja, quando o mundo passou a compreender, após a Segunda Guerra Mundial, o enorme potencial destrutivo das bombas nucleares. As doze outras ocorrências que resultaram de fato em guerra foram casos em que nenhuma das nações em guerra possuía armas nucleares.

Por fim, Allison insta os dois países a não subestimarem o perigo da guerra e fazerem tudo o que puderem para desafiar as probabilidades de irrupção de conflitos, evitando-os por meio da diplomacia e do constante acompanhamento e administração dos interesses rivais, pois, para ele,

O retorno à proeminência de uma civilização de 5 mil anos com 1,4 bilhão de pessoas não é um problema a ser resolvido. É uma condição – uma condição crônica que terá que ser administrada ao longo de uma geração. [...] Gerenciar este relacionamento sem guerra exigirá atenção sustentada. [...] Exigirá uma profundidade de compreensão mútua não vista desde as conversas entre Henry Kissinger e Zhou Enlai que restabeleceram as relações EUA-China na década de 1970. [...] Evitar a Armadilha de Tucídides neste caso vai exigir nada menos do que dobrar o arco da história (ALISSON, 2017, Introdução, p. 9, tradução nossa)¹⁶.

Por seu turno, Wang (2013) nos remete à teoria da transição de poder de Organski. De acordo com essa teoria, haveria uma luta constante entre as potências dominantes e aquelas em ascensão no sistema internacional. O poder dominante é o guardião da ordem internacional existente, enquanto o poder ascendente não está satisfeito com o *statu quo* e sua posição subordinada no sistema mundial. Durante o processo de transição de poder, a potência em ascensão estará cada vez mais disposta a desafiar a dominante. A guerra é mais provável de acontecer quando o poder militar da potência em ascensão começa a se aproximar do dominante. Wang (2013) salienta que, se for esse o caso, a ascensão da China tende a representar uma ameaça e as relações sino-americanas podem entrar em rota de colisão (p. 78).

¹⁶ “*The return to prominence of a 5,000-year-old civilization with 1.4 billion people is not a problem to be fixed. It is a condition – a chronic condition that will have to be managed over a generation. [...] Managing this relationship without war will demand sustained attention. [...] It will require a depth of mutual understanding not seen since the Henry Kissinger–Zhou Enlai conversations that reestablished US-China relations in the 1970s. [...] Avoiding Thucydides’s Trap in this case will require nothing less than bending the arc of history*” (ALISSON, 2017, Introduction, p. 9).

Embora a ascensão da China imponha um desafio sistêmico às relações sino-americanas, a cooperação ou conflito dependerá em grande parte da escolha estratégica e do ajuste que ambos os lados farão um em relação ao outro. Pode-se acrescentar que o direcionamento do relacionamento também será influenciado por outros fatores sistêmicos nas relações internacionais. Conforme menciona Wang (2013), a primeira mudança estrutural fundamental enfrentada pelo relacionamento desde os anos 1990 foi o colapso da União Soviética e o consequente fim do equilíbrio de poder bipolar. Para aquele autor, um desafio constante para os formuladores de políticas na China e nos Estados Unidos no período pós-Guerra Fria tem sido como encontrar uma nova estrutura conceitual e estratégica mutuamente aceitável para o relacionamento entre os dois gigantes.

Durante o período da Guerra Fria, ambos os países não buscavam a convergência de suas ideologias ou valores, mas sim a convergência de seus interesses. Esse interesse foi estritamente definido dentro de uma estrutura conceitual de expansionismo antissoviético. Esse tipo de estrutura abrangente, embora muito limitada, tinha a função de controlar o conflito de interesses e valores em outros domínios secundários, como o comércio, a questão de Taiwan e os direitos humanos. Conforme Wang (2013):

Ambos os lados foram muito cuidadosos para não permitirem que o atrito em uma área específica “transbordasse” para prejudicar o interesse estratégico comum dominante percebido. Com a desintegração do império soviético, as disputas entre os dois países em várias áreas funcionais carecem de uma “almofada” e correm o risco de degradingolar (p. 80, tradução nossa)¹⁷.

No entanto, como continua Wang (2013), nenhum lado é capaz de danificar o outro lado sem se machucar, refletindo essa nova realidade de “Destruição Mutuamente Assegurada”¹⁸ econômica entre os dois países. Tanto para mostrar sua determinação em fazer parte do sistema internacional existente, quanto para diluir a percepção profundamente enraizada de uma “ameaça da China” nos Estados Unidos, o *establishment* político estrangeiro chinês surgiu com a teoria da “ascensão pacífica”, defendida por Zheng Bijian, assessor do então presidente chinês

¹⁷ Texto original: “Both sides were very careful not to let friction in one specific issue área “spill over” to damage the perceived dominant common strategic interest. [...] with the disintegration of the Soviet empire and the collapse of world communism, [...] the disputes between the two countries in various functional areas lack a cushion and could get out of hand at any time”.

¹⁸ Alusão ao conceito de “destruição mutuamente assegurada” (*mutually assured destruction*), apresentado em 1962 pelo então secretário de defesa do presidente Kennedy, Robert McNamara, e que desempenhou um papel importante na política de defesa dos Estados Unidos à época. Em essência, demonstrava a irracionalidade do uso de armas nucleares e estabelecia a estratégia de dissuasão nuclear.

Hu Jintao. Wang (2013) explica que esse novo caminho se caracterizou pela conexão da China com o processo de globalização econômica, e seu sucesso dependia do próprio desenvolvimento da China, de sua abertura de mercado, de seu autoaperfeiçoamento institucional e de suas relações mutuamente benéficas com outros países. Zheng definiu a ascensão pacífica da China como um equivalente da modernização da China e defendia que a globalização econômica tornara viável a ascensão pacífica do país. Em suma, a ascensão pacífica da China traria oportunidades em vez de uma ameaça à comunidade internacional (2013, p. 84). Segundo aponta Wang (2013),

Por meio de sua articulação da teoria da “ascensão pacífica”, a China demonstrava ainda mais sua determinação em desempenhar um papel como “participante e construtor, não um *spoiler*” em um sistema internacional ainda amplamente centrado nos EUA. Com sua modernização doméstica ainda enfrentando muitos obstáculos, Pequim também não poderia se dar ao luxo de ter os Estados Unidos como inimigo (2013, p. 88-89)¹⁹.

Wang (2013) defende que Pequim tem se esforçado para afirmar a Washington que a China não teria intenção de desafiar a posição de liderança dos Estados Unidos nos assuntos mundiais. Mesmo assim, o autor considera que a ascensão da China *per se* deve inevitavelmente reduzir parte da influência global americana. De acordo com Wang (2013) “os Estados Unidos proclamam que ‘dão as boas-vindas à ascensão de uma China pacífica e próspera’; mas até que ponto os Estados Unidos também poderiam abraçar uma China poderosa ainda é uma grande questão na mente de muitos chineses” (WANG, 2013, p. 90, tradução nossa).²⁰

4.5. Uma China ascendente e o seu novo lugar no mundo

Num contexto amplo em que o neoliberalismo liderado pelos Estados Unidos estava prevalecendo, a globalização florescia e o comércio mundial vinha crescendo mais rápido do que o PIB global, a China, ao integrar-se a esse ambiente externo, se tornou um dos principais beneficiários dessa onda de globalização desde a década de 1980. Na década subsequente, os

¹⁹ Texto original: “Through its articulation of the ‘peaceful rise’ theory, China has further displayed its determination to play a role as a ‘participant and constructor, not a spoiler’ in a still largely America-centric international system. With its domestic modernization still facing many strumbling blocks, Beijing cannot afford to have the United States as an enemy either” (WANG, 2013, pp. 88-9).

²⁰ Texto original: “The United States proclaims that it ‘welcomes the rise of a peaceful and prosperous China’, but to what extent the United States could also embrace a powerful China is still a big question in the mind of many Chinese” (WANG, 2013, p. 90).

americanos já reforçavam as suas alianças na região, aparentemente se preparando para conter a China. Para reduzir a apreensão generalizada sobre o impacto potencial da ‘ascensão’ da China, Pequim se envolveu em uma ampla gama de atividades multilaterais destinadas a demonstrar que a China era um membro responsável da comunidade internacional. Mas sua maior prioridade sempre foi conseguir um relacionamento estável com os Estados Unidos. A China precisava do mercado americano, da tecnologia americana e de algum tipo de *modus vivendi* em relação a Taiwan (COHEN, 2019, p. 265).

De acordo com Cohen (2019),

Os sucessores de Deng tiveram que determinar como o poder chinês seria usado e que papel a China desempenharia no mundo. Deng alertou contra as demonstrações ostentosas de poder, exortando os líderes mais jovens a continuarem a insistir que o país era uma mera nação em desenvolvimento. Por muito tempo, a China não poderia esperar igualar a força militar dos Estados Unidos. Sem ceder qualquer terreno na questão de Taiwan, deveria evitar provocar Washington. A breve crise no Estreito de Taiwan em 1996 – quando os Estados Unidos escudaram Taiwan e responderam aos “testes” de mísseis do Exército de Libertação Nacional chinês enviando dois porta-aviões para a área – forçou os líderes chineses a pesarem suas opções políticas. Eles concluíram que o conselho de Deng permanecia válido (p. 264, tradução nossa)²¹.

Conforme apontam Mattos e Pires (2018), “[...] sob a liderança de Deng Xiaoping; Jiang Zemin, e Hu Jintao, o país perseguiu a estratégia do ‘desenvolvimento pacífico’, tanto para garantir a estabilidade necessária para seu crescimento, como também para evitar constrangimentos na ordem internacional” (p. 576).

Nos últimos anos, sob a liderança de Xi Jinping, os contornos da estratégia global emergente da China tornaram-se mais reconhecíveis. De acordo com Chu (2021), ela estaria assentada sobre quatro componentes principais:

Em primeiro lugar, buscar um “engajamento construtivo” com a hegemonia atual. A versão chinesa de engajamento construtivo foi promovida sob o rótulo de “Novo Tipo de Relação entre Grandes Potências”. Os líderes chineses compreenderam bem que o nexo China-Estados Unidos é a relação bilateral mais importante do século 21. [A China espera] construir confiança e respeito mútuo por meio de diálogos estratégicos regulares, buscar cooperação em questões regionais e globais, gerenciar atritos comerciais e outras disputas econômicas, elaborar *modus vivendi* para conter e melhorar conflitos estratégicos e persuadir os Estados Unidos a respeitarem os interesses centrais da China e tentar tudo dentro de limites razoáveis para evitar o pior

²¹ Texto original: “Deng’s successors had to determine how Chinese power would be used and what role China would play in the world. Deng had warned against ostentatious displays of power, urging younger leaders to continue to insist that the country was a mere developing nation. China could not hope to match the military strength of the United States for a long time. Without yielding any ground on the issue of Taiwan, it should avoid provoking Washington. The brief crisis in the Taiwan Strait in 1996 – when the United States responded to the PLA’s missile ‘tests’ bracketing Taiwan by sending two carrier battle groups to the area – forced Chinese leaders to weigh their policy options. They concluded that Deng’s advice remained valid” (COHEN, 2019, p. 264).

cenário possível. [...] Em segundo lugar, salvaguardar, renovar e reformar o multilateralismo. [...] Terceiro, aprofundar a cooperação econômica Sul-Sul. [...] Quarto, proteger as linhas de vida econômicas do país. [...] o ex-presidente Hu Jintao havia apontado o “dilema de Malaca” da China, referindo-se ao Estreito de Malaca, um ponto de estrangulamento onde 80% das necessidades de energia do país passaram em rota do Oriente Médio (p. 196-9, tradução nossa)²².

Cohen (2019) defende que, para o bem ou para o mal, a ascensão do poderio chinês nos primeiros anos do século XXI coincide com o declínio da América. O autor sugere que a China ditará os rumos num futuro previsível e Washington terá pouca influência sobre Pequim. Por outro lado, os Estados Unidos deveriam ser fortes o suficiente para reagir aos esforços chineses por reduzir a influência americana no Pacífico Ocidental. Segundo ele, os Estados Unidos deveriam manter uma presença militar adequada na região, trabalhando em estreita colaboração com os seus aliados e combatendo as práticas econômicas chinesas injustas, principalmente o seu contínuo roubo cibernético de propriedade intelectual, as transferências forçadas de tecnologia e os subsídios industriais para as empresas estatais chinesas. Cohen observa que a ordem internacional existente, em grande parte uma criação americana, tornou a China rica e poderosa. E, agora, ela teria interesse em preservá-la, especialmente quando confrontada com a determinação de Trump de rompê-la, para manter o seu crescimento econômico – essencial para o monopólio de poder do Partido Comunista Chinês (COHEN, 2019, p. 301).

A propósito, este seria um dos paradoxos que marcam a crise do atual sistema internacional. De acordo com Mattos e Pires (2018):

o país que criou e sustentou a ordem econômica liberal desde o final da Segunda Guerra Mundial (Estados Unidos) está quebrando as bases de sua hegemonia ao colocar em primeiro lugar seus interesses imediatos e particularistas sob o *slogan* de “America First” (América em primeiro lugar); o país criado e dirigido pelo Partido Comunista Chinês (PCCh), que muitas vezes se colocou à margem ou contra o sistema, está sendo o fiador das regras da globalização, dos princípios das instituições multilaterais e na defesa de uma “Comunidade de Destino Comum para a Humanidade” (p. 555).

²² Texto original: “First, pursuing ‘constructive engagement’ with the incumbent hegemon. The Chinese version of constructive engagement was promoted under the label of New Type of Great Power Relations. Chinese leaders understood well that the China–United States nexus is the single most important bilateral relationship of the 21st century. [...] build up trust and mutual respect through regular strategic dialogues, seek cooperation over regional and global issues, manage trade friction and other economic disputes, work out *modus vivendi* to contain and ameliorate strategic conflict and confrontation and to cajole the United States to respect China’s core interests, and try everything within reasonable bounds to prevent the worst-case scenario. [...] Second, safeguarding, refurbishing, and reforming multilateralism. [...] Third, deepening South-to-South economic cooperation. [...] Fourth, protecting the country’s economic lifelines. [...] former President Hu Jintao had pointed out China’s ‘Malacca dilemma’, referring to the Malacca Strait, a choke point where 80% of the country’s energy needs passed en-route from the Middle East” (CHU, 2021, p. 196-9).

Em 2006, em visita de Hu Jintao a George W. Bush em Washington, ambos os líderes fortaleceram a compreensão mútua de que as economias de seus países estavam fortemente interligadas e reforçaram o enorme valor, tanto estratégico quanto econômico, de manter boas relações. Hu pretendia manter a grande estratégia de Jiang Zemin; Bush e seus conselheiros, como as equipes de Reagan e Clinton antes deles, haviam aprendido a importância de obter algum nível de cooperação com a China (COHEN, 2019, p. 276). De todo modo, é válido notar o impacto que a grande recessão de 2007-2009 teve sobre as percepções chinesas do poder relativo dos dois países. Os militares chineses, em particular, achavam que havia chegado o momento de serem mais assertivos e de desafiar a hegemonia americana no Leste Asiático (COHEN, 2019, p. 286).

Conforme aponta Schweller (2018),

As explicações da nova assertividade da China concentraram-se na estrutura internacional e na política interna da China. [...] Com relação à estrutura internacional, especialistas afirmam que, na esteira da crise financeira de 2008, os líderes chineses perceberam uma mudança dramática no equilíbrio global de poder – uma transferência sem precedentes de poder e riqueza do Ocidente para o Oriente e o Sul. O declínio percebido do poder americano e o início de um mundo mais multipolar, prossegue o argumento, encorajaram os líderes chineses a serem “mais confiantes para ignorar o antigo axioma de Deng Xiaoping de não tratar os Estados Unidos como um adversário e desafiar os Estados Unidos pelos interesses da China”. Aqui, a nova assertividade da China é consistente com o princípio realista clássico de que as nações expandem seus interesses políticos para o exterior quando seu poder relativo aumenta (p. 34, tradução nossa).²³

Schweller (2018) salienta que a China busca afirmar sua soberania territorial e jurisdição marítima sobre a maior parte dos mares da China Meridional – entre cerca de 62% e 90% desse mar. Tais demandas territoriais e marítimas chinesas combinadas se estenderiam por mais de 800 milhas náuticas²⁴ da província insular chinesa de Hainan, abrangendo ilhas, rochas, recifes e águas reivindicadas pelo Vietnã, Filipinas, Malásia, Brunei e Indonésia. Além disso, a China

²³ Texto original: “*Explanations of China’s new assertiveness have focused on both international structure and China’s domestic politics. [...] Regarding international structure, pundits claim that, in the wake of the 2008 financial crisis, Chinese leaders perceived a dramatic shift in the global balance of power—an unprecedented transfer of power and wealth from West to East and South. The perceived decline of American power and onset of a more multipolar world, so the argument goes, have emboldened Chinese leaders to be ‘more confident in ignoring Deng Xiaoping’s longtime axiom not to treat the United States as an adversary, and in challenging the United States on China’s interests’. Here, China’s new assertiveness is consistent with the classical realist principle that nations expand their political interests abroad when their relative power increases*” (SCHWELLER, 2018, p. 34).

²⁴ Aproximadamente 1.481 km.

teria criado mais de 3.200 acres²⁵ de território entre 2013 e 2015 – uma área equivalente a quase dezessete vezes mais criação de terras em dois anos do que todos os outros estados requerentes combinados nos últimos quarenta anos (2018, p. 33).

Convém recordarmos o alerta feito por Aron (2002):

o Estado que amplia suas forças deve esperar a dissidência de alguns aliados, que se passarão para o campo contrário a fim de manter o equilíbrio de forças. Sendo previsíveis tais reações defensivas, o Estado de força crescente deverá prudentemente limitar suas ambições, a não ser que aspire à hegemonia ou ao império. Nesse último caso, deverá esperar a hostilidade natural que sentem todos os Estados conservadores contra quem perturba o equilíbrio do sistema (ARON, 2002, p. 194).

4.6. A China busca a hegemonia?

Em junho de 2013, quando se reuniu com o presidente Barack Obama em Sunnylands, na Califórnia, o presidente Xi Jinping sintetizou as novas bases para as relações entre grandes potências em três pontos: nenhum conflito ou confronto, respeito mútuo e cooperação ganha-ganha (HAO, 2015, p. 350). A China busca desafiar a hegemonia global dos Estados Unidos? Um conflito sino-americano é inevitável? Em nível regional, estaria a China buscando provocar conflitos com seus vizinhos? A China se tornar potência é um objetivo ou uma consequência do seu desenvolvimento nacional? Tais perguntas nos remetem à tentativa de analisar mais cuidadosamente a estratégia de desenvolvimento pacífico da China surgida na metade dos anos 2000.

A autopercepção de excepcionalidade seria um dos princípios basilares da inserção externa da China, e fundamentaria a sua negação pela busca da hegemonia e pelo proselitismo de seus valores. De acordo com Mattos e Pires (2018),

no caso da China, [prevalece a noção] de uma civilização milenar autocentrada e pacífica [...]. Um dos componentes dessa percepção é a constante reafirmação do caráter pacífico de sua população, majoritariamente da etnia Han 汉, que ao longo da história mostrou menor proporção à conquista em comparação aos seus vizinhos Manchus ou Mongois. É a partir desse pressuposto histórico, condizente ou não, que a atual liderança chinesa busca convencer a comunidade internacional acerca do caráter pacífico de seu modelo de desenvolvimento, do ganho compartilhado, e não busca da hegemonia, e uma atuação internacional clara, dentro das regras da governança global (2018, p. 566-7).

²⁵ Aproximadamente 13 km².

Nesse sentido, por não possuir raízes na história da civilização chinesa, o seu projeto de ascensão refletiria um passado não intervencionista e abdicaria de um projeto hegemônico (MATTOS; PIRES, 2018, p. 572, 575)²⁶. No mesmo sentido, Paulino e Pires (2017) consideram que “a cultura política da China não se apresenta como excludente e se enxerga a si mesma como inclusiva e harmoniosa” (p. 209-210).

Os “Cinco Princípios da Convivência Pacífica”²⁷, formulados originariamente por China, Índia e Myanmar em 1954, codificados em forma de tratado internacional e orientadores da diplomacia chinesa, o “desenvolvimento pacífico” e a recusa ao “hegemonismo” não se distanciaram da tradição cultural do país (PAULINO; PIRES, 2017, p. 210). Ademais, conforme apontam Paulino e Pires, “a ênfase na necessidade da paz como elemento central para continuidade de seu desenvolvimento corresponde aos seus interesses estratégicos. Isso não quer dizer que a China sacrificaria seus interesses fundamentais pelo receio do confronto” (2017, p. 211). De fato, segundo assinalam os mesmos autores,

A estratégia do desenvolvimento pacífico não é para a China, em sua atual fase de desenvolvimento, apenas um expediente de ocasião, para dissimular sua força e mostrar as garras no momento apropriado, como alguns julgam no Ocidente. A estratégia do desenvolvimento pacífico corresponde aos seus próprios interesses, na medida em que a China tem sido uma das principais beneficiárias do processo de globalização da economia mundial, e é condizente com sua experiência histórica. (PAULINO; PIRES, 2017, p. 213).

Paulino e Pires (2017) ainda prosseguem afirmando que seria possível analisar a iniciativa da política externa chinesa denominada “Cinturão e Rota”²⁸ – *Belt and Road Initiative*

²⁶ Para aprofundamento sobre a historicidade não intervencionista da China, ver: YAN, X. (2013), **Ancient Chinese Thought, Modern Chinese Power**; e ZHAO, T. (2006), Rethinking Empire from a Chinese Concept “All-under-Heaven” (Tianxia).

²⁷ “Os cinco princípios são: respeito mútuo pela soberania e integridade territorial, não agressão mútua, não ingerência nos assuntos internos de outros países, igualdade e benefício mútuo e coexistência pacífica. [...] Esses cinco princípios constituem a pedra angular de nossa política externa independente. [...] A China se opõe à teoria de que os países poderosos sempre buscam a hegemonia. Ela sempre continuará no caminho do desenvolvimento pacífico e sinceramente espera que todos os outros países também aderirão a esse curso. A China nunca imporá nossa vontade a estranhos, nem buscará uma hegemonia” (Os Cinco Princípios de Coexistência Pacífica, A Embaixada da República Popular da China na República da Costa Rica, tradução nossa, <http://cr.chineseembassy.org/esp/xwdt/t1173044.htm>, acessado em 21/04/2021). Texto original: “*Los cinco principios son: respeto mutuo por la soberanía y la integridad territorial, la no agresión mutua, la no interferencia en los asuntos internos de otros países, igualdad y beneficio mutuo, y la coexistencia pacífica. [...] Estos cinco principios constituyen la piedra angular de nuestra política exterior independiente y de paz. [...] China se opone a la teoría de que los países poderosos siempre buscan la hegemonía. China seguirá invariablemente en el camino de desarrollo pacífico y espera con toda sinceridad que todos los demás países también se adhieren a este derrotero. China jamás impondrá nuestra voluntad a los ajenos ni jamás procurará la hegemonía*”.

²⁸ “A Iniciativa ‘Cinturão e Rota’ pode ser enquadrada como uma estratégia chinesa de longo prazo em que se busca criar um clima de confiança em meio a diversos problemas políticos, econômicos, culturais e militares que

(BRI) sob o prisma da busca pelo “desenvolvimento pacífico”, da contestação do hegemonismo e da reafirmação dos “Cinco Princípios da Coexistência Pacífica” e como um meio para se construir um novo modelo de relacionamento entre grandes potências (p. 209).

Zhao Minghao (2019), pesquisador do Charhar Institute de Pequim, revela que, embora a China veja o BRI como um empreendimento voltado para o desenvolvimento,

os Estados Unidos, entre outros atores regionais, temem que uma ordem regional centrada na China possa resultar do projeto. [...] Os estrategistas americanos percebem o uso do BRI pela China como um meio de lançar uma ofensiva geoeconômica, bem como para expandir sua segurança e influência política na Ásia-Pacífico e, portanto, como uma ameaça aos Estados Unidos ordem regional (p. 384)²⁹.

É de suma importância destacar também a associação entre esse projeto internacional e os ditames internos chineses, como o fazem Paulino e Pires (2017):

[...] do ponto de vista da economia chinesa, a Iniciativa possui um caráter anticíclico para a indústria de bens de capital da China e também de suas grandes empresas de construção civil, visto que depois de 2013 o país vem sofrendo os efeitos do excesso de capacidade produtiva em muitas áreas, notadamente nos setores siderúrgico e imobiliário. Também é uma plataforma importante para a implementação do novo ciclo de reformas da economia chinesa, o chamado “novo normal”, pois oferece às empresas chinesas a oportunidade de internacionalização e de se inserirem em etapas de maior agregação de valor. [...] O projeto chinês não pressupõe objetivos hegemônicos, não possui “condicionalidades políticas” e também não faz proselitismo ideológico, pois não busca vender o modelo político chinês e tampouco os valores culturais e filosóficos do país (p. 223).

Da perspectiva americana, no entanto, a Iniciativa “Um Cinturão, Uma Rota” é tratada como uma tentativa de fomentar a dependência dos demais países envolvidos à economia

se espalham no amplo território abrangido pela Iniciativa. [...] Esta proposta foi anunciada pela China, em 2013, como um ambicioso projeto econômico e geopolítico com o propósito de ampliar e fortalecer a cooperação regional. Ela envolve 65 países, como China, Mongólia, Rússia, nações da Ásia Central, da Ásia Ocidental, a Península da Indochina e a costa oriental da África, que no seu conjunto respondem por 63% da população mundial, mas por apenas 29% do PIB, o que revela seu enorme potencial de crescimento. O projeto possui dois braços: um terrestre e um marítimo, respectivamente o cinturão econômico da Rota da Seda e a Rota da Seda Marítima no século XXI. O primeiro visa a ligar a China com a Europa através da Ásia Central e Ocidental por rotas terrestres. O segundo visa a conectar a China com outros países da Ásia, África e Europa por meio da construção de infraestruturas ao longo das rotas marítimas nos oceanos Pacífico e Índico.” (PAULINO; PIRES, 2017, p. 221).

²⁹ Texto original: “the United States, among other regional players, is wary that a China-centric regional order might stem from the project. [...] American strategists perceive China’s use of the BRI as a means to launch a geo-economic offensive, as well as to expand its security and political influence in the Asia-Pacific, and hence as a threat to the US-led regional order” (ZHAO, 2019, p. 384).

chinesa, com potenciais efeitos estratégicos e até militares. Feijenbaum (2020) traduz este receio:

[...] os Estados Unidos correm o risco de serem marginalizados por um processo orgânico por meio do qual vários estados asiáticos, incluindo, mas não se limitando à China, estão reintegrando o Leste, o Centro e o Sul da Ásia por meio de direcionamento do comércio, de fluxos de capital, de infraestrutura e de novos pactos e acordos pan-asiáticos (p. 126, tradução nossa)³⁰.

Estaria a China emergindo como uma força disruptiva no cenário internacional? Por trinta anos, ela foi incentivada a ingressar em instituições internacionais e se adaptar às suas normas. A política americana, por meio de sete presidentes, de Richard Nixon a George W. Bush, buscou integrar a China ao sistema internacional. Com a adesão da China à Organização Mundial do Comércio (OMC), em 2001, esse processo estava praticamente concluído. Passado o tempo de adaptação inicial, a China busca, como sói ocorrer às grandes potências, alavancar a sua influência global e defender os seus interesses nacionais. Conforme aponta Feijenbaum (2020), “[...] a estratégia da China é na verdade uma diversificação de portfólio, não a substituição de instituições e sistemas. Pequim pretende dar, a si mesma, opções – e, por extensão, alavancagem – não apenas para pressionar por reformas das instituições internacionais, por um papel maior para si mesma e por resultados e padrões preferidos” (2020, p. 117). Segundo o autor, “a China é uma potência revisionista, mas ao mesmo tempo altamente estratégica e cuidadosamente seletiva em seu revisionismo” (FEIJENBAUM, 2020, p. 117, tradução nossa)³¹.

4.7. A grande estratégia chinesa

Carr (2001), autor da obra *Vinte anos de crise* – clássico no estudo das relações internacionais –, fundamenta-se nos pressupostos do realismo e defende que

[...] pode-se dividir o poder político, na esfera internacional, em três categorias, para fins de discussão: a) poder militar, b) poder econômico, c) poder sobre a opinião. [...] estas três categorias são bastante interdependentes; e embora sejam separáveis

³⁰ Texto original: “The United States risks being marginalized by an organic process through which numerous Asian states, including but not limited to China, are reintegrating East, Central, and South Asia through the direction of trade, capital flows, infrastructure, and new pan-Asian pacts and agreements” (FEIJENBAUM, 2020, p. 126).

³¹ Texto original: “China is a revisionist power but one that is both highly strategic and carefully selective in its revisionism” (FEIJENBAUM, 2020, p. 117).

teoricamente, é difícil, na prática, imaginar um país que, por algum período de tempo, possua algum tipo de poder isolado dos outros. Em sua essência, o poder é um todo indivisível (2001, p. 143).

Hart (1967), ao ressaltar os principais aspectos de uma grande estratégia nacional, defende que ela

deve calcular e desenvolver os recursos econômicos e a força de trabalho da nação para sustentar os serviços de combate. Também os recursos morais – pois fomentar o espírito voluntário das pessoas é muitas vezes tão importante quanto possuir as formas mais concretas de poder. Além disso, o poder de luta é apenas um dos instrumentos da grande estratégia – que deve levar em conta e aplicar o poder da pressão financeira, da pressão diplomática, da pressão comercial e, não menos, da pressão ética, para enfraquecer a vontade do oponente. Deve não só combinar os diversos instrumentos, mas regular a sua utilização de forma a não prejudicar o futuro estado de paz – da sua segurança e prosperidade (p. 322, tradução nossa)³².

De maneiras mais sintéticas, Kennedy (1991) e Posen (2014) também explicam o conceito de grande estratégia da seguinte forma: “O ponto crucial da grande estratégia reside, portanto, na política, ou seja, na capacidade dos líderes da nação de reunir todos os elementos, militares e não militares, para a preservação e melhoria dos interesses de longo prazo da nação” (KENNEDY, 1991), p. 5, tradução nossa³³); na visão de Posen (2014), a “grande estratégia é a teoria de um estado sobre como ele pode ‘causar’ a melhor segurança para si mesmo” (p. 1, tradução nossa³⁴)

Desde o colapso da União Soviética, os líderes chineses consideram os Estados Unidos o principal rival de seu país. Apesar de se haverem beneficiado enormemente desde o final dos anos 1970 com a cooperação com os Estados Unidos, os líderes chineses continuam desconfiados das intenções dos EUA em relação a seu país. Washington e Pequim têm um longo histórico de cooperação em uma ampla gama de questões. Talvez a evidência mais importante disso sejam as reformas econômicas incrivelmente bem-sucedidas implementadas na China ao longo de muitas décadas. O governo chinês deseja crescimento econômico sustentado e

³² Texto original: “(grand national strategie) must calculate and develop the nation’s economic resources and workforce to support combat services. Moral resources, too – because fostering people’s voluntary spirit is often as important as having the most concrete forms of power. Furthermore, the fighting power is only one of the instruments of the great strategy – which must take into account and apply the power of financial pressure, diplomatic pressure, commercial pressure and, not least, ethical pressure, to weaken the will of the opponent. It must not only combine the different instruments, but regulate their use in a way that does not harm the future state of peace – its security and prosperity”. (HART, 1967, p. 322).

³³ Texto original: “The crux of the grand strategy, therefore, lies in politics, that is, in the ability of the nation’s leaders to bring together all elements, military and non-military, for the preservation and improvement of the nation’s long-term interests” (KENNEDY, 1991, p. 5).

³⁴ Texto original: “Great strategy is a state’s theory of how it can ‘cause’ the best security for itself”. (POSEN, 2014, p. 1).

prosperidade na China, e garantir isso requer um relacionamento positivo contínuo com os Estados Unidos e um ambiente regional pacífico (SCOBELL *et al.*, 2020, p. 7).

Scobell *et al.* (2020) sustentam que:

os líderes chineses estão convencidos de que seu país está em uma competição de longo prazo com os Estados Unidos e que Washington representa sérias ameaças a Pequim. Aos olhos dos chineses, a natureza da ameaça é dupla. Em primeiro lugar, a China enfrenta uma ameaça de *hard power* na forma de poder militar e peso econômico dos EUA. Em segundo lugar, enfrenta uma ameaça de *soft power* na forma de ideias e conceitos subversivos dos EUA sobre direitos e liberdades individuais, bem como instituições políticas democráticas de estilo ocidental. A ameaça percebida de Pequim ao *hard power* americano é relativamente simples de entender – afinal, os Estados Unidos possuem as forças armadas mais bem equipadas e treinadas do mundo, e a economia americana é a maior e mais dinâmica do mundo (p. 8, tradução nossa³⁵).

Ainda conforme Scobell *et al.* (2020), os líderes chineses costumam salientar três interesses centrais específicos: o primeiro diz respeito à manutenção do sistema político básico da China, que é o domínio do Partido Comunista sobre o país; o segundo é a soberania nacional, integridade territorial e unidade nacional, considerando que a independência de Taiwan, a independência de Xinjiang e as forças de independência do Tibet ameaçam a unidade e a segurança nacional e, portanto, constituem uma ameaça aos interesses centrais da China; e, por fim, o terceiro elemento central seria o desenvolvimento sustentável e estável da economia e da sociedade da China, tendo em conta o contínuo acesso às matérias-primas, aos recursos tecnológicos e econômicos, mercados consumidores globais, linhas marítimas de comércio e comunicações seguros e outros recursos essenciais para sustentar o desenvolvimento da nação (p. 12-13).

Visto da perspectiva da elite do PCCh, o protesto na Praça da Paz Celestial (*Tian'anmen*), em 1989, testemunhou nada menos que uma onda coordenada de insurreições inspiradas no Ocidente e apoiadas pelos EUA contra estados governados pelos comunistas em toda a Eurásia. As insurreições na Europa Oriental foram surpreendentemente bem-sucedidas, e a China só pôde resistir por conta das ações resolutas de um núcleo firme de revolucionários veteranos apoiados por militares amplamente leais que foram capazes de suprimir a turbulência

³⁵ Texto original: “PRC leaders are convinced that their country is engaged in longterm competition with the United States and that Washington poses serious threats to Beijing. In Chinese eyes, the nature of the threat is twofold. First, the PRC confronts a hard power threat in the form of U.S. military might and economic heft. Second, the PRC confronts a soft power threat in the form of subversive U.S. ideas and concepts about individual rights and freedoms, as well as romanticized Westernstyle democratic political institutions. Beijing’s perceived threat of U.S. hard power is relatively straightforward to understand – after all, the United States does possess the best equipped and best trained armed forces in the world, and the American economy is the world’s largest and most dynamic” (SCOBELL *et al.*, 2020, p. 8).

depois que alguns líderes vacilaram. Mas o maior choque para Pequim veio em 1991, com a implosão relativamente sem sangue da única superpotência socialista do mundo. Embora a China se tenha tornado cada vez mais ativa em todo o mundo, especialmente economicamente, ela tendeu a se manter discreta e a não demonstrar muito em termos de liderança global. Após cinco décadas de sucessivos surtos de reconstrução e recuperação econômicas, na primeira década do século XXI, os líderes da China estavam preparados para elevar suas ambições e agir com maior assertividade, principalmente no próprio entorno da China (SCOBELL *et al.*, 2020, p. 16-17).

Em outubro de 2017, discursando no 19º Congresso do PCCh, Xi Jinping delineou um plano de desenvolvimento em duas fases. O primeiro estágio se estenderia até 2035, data em que a China se terá tornado um líder global em inovação, possuirá maior *soft power* e terá estabelecido o “Estado de Direito” internamente. A segunda fase continuaria até 2050, data em que a China se terá tornado “próspera, forte, democrática, culturalmente avançada, harmoniosa e bela” (SCOBELL *et al.*, 2020, p. 18-19, tradução nossa)³⁶. As grandes prioridades estratégicas seriam: manter o controle político e assegurar a estabilidade social; promover o desenvolvimento econômico contínuo; avançar a Ciência & Tecnologia e fortalecer e modernizar a defesa nacional (SCOBELL *et al.*, 2020, p. 18-19).

O conceito do “sonho chinês”, oferecido pelo presidente Xi Jinping pela primeira vez num discurso de novembro de 2012, ao ser designado como secretário-geral e futuro presidente, constitui uma forma de caracterizar a autoimagem da China no mundo e resumir suas esperanças para o futuro. Menos uma política ou uma declaração doutrinária do que uma frase emotiva projetada para encorajar a lealdade e dedicação aos empreendimentos comuns do povo chinês, o “sonho chinês” foi conscientemente articulado como um contraponto ao famoso “sonho americano” de autoaperfeiçoamento e prosperidade individualistas. Como tal, de fato parece ter codificado um *ethos* distintamente coletivista, nacionalista e até militarista de ascensão nacional³⁷. O sonho de Xi Jinping inclui múltiplas facetas: uma nação forte, um exército forte e até mesmo um sonho espacial, que foi descrito como parte importante do sonho de uma nação forte. A fim de alcançar o grande rejuvenescimento da nação chinesa, o conceito de “sonho chinês” pretendia promover o patriotismo como a alma de um poderoso e revigorado

³⁶ Texto original: “*prosperous, strong, democratic, culturally advanced, harmonious and beautiful*”.

³⁷ Para uma discussão pormenorizada sobre o *ethos* chinês, em contraposição ao ocidental, sugere-se a leitura dos artigos de WEI, Y.-K.: *Collectivism and Collective Ethos in Classical Chinese Rhetoric* (2017); *Ethos in Early Chinese Rhetoric: The Case of “Heaven”* (2021).

país que une mentes e reúne forças, e como força espiritual que fortalece e unifica o povo chinês (FORD, 2015, p. 599-600).

De acordo com Cheng:

qualquer potência com tais capacidades crescentes desejaria razoavelmente ser ouvida e vista no cenário internacional, formando e modelando o mundo mais ao seu gosto. Uma afirmação robusta dos direitos e posições chinesas é, portanto, consistente com o “sonho da China” de Xi Jinping, o “grande rejuvenescimento do povo chinês” (...). Com os recursos da segunda maior economia e um grande exército moderno para apoiá-la, a diplomacia da China, sem dúvida, estará mais disposta a promover os interesses da China, enfatizando as preocupações da China e se concentrando no benefício da China. (2020, p. 6-7, tradução nossa)³⁸

Moldar a ordem internacional é outra questão de importância estratégica. Como a ascensão da China se tornou uma força motriz para a transformação da ordem internacional, sua orientação política e sua futura direção estratégica estão atraindo atenção especial da comunidade internacional e provocam impacto significativo no ajuste estratégico dos principais países do mundo (XIAO, 2018, p. 9). A mudança do papel da China na ordem internacional reflete como ela percebeu a ordem de forma diferente e o que ela precisa para o seu próprio desenvolvimento. Nesse processo, a relação entre a China e o mundo passou de “China contra o mundo” para “o mundo contra a China”. No processo de condução da transformação da ordem internacional, a China tem sido vista de forma negativa pela comunidade internacional (XIAO, 2018, p. 15-16). O país, portanto, não deveria apenas impulsionar seu crescimento econômico, mas também melhorar seu *soft power* como competitividade cultural, inovação institucional e influência ideológica (XIAO, 2018, p. 20). Ford nos lembra que a China havia enfrentado três problemas principais na era moderna: (1) agressão estrangeira; (2) pobreza relativa e economia fraca; e (3) a demonização contínua da China pelos ocidentais. A primeira dessas aflições teria sido tratada por Mao Zedong e a segunda por Deng Xiaoping com sua reforma e políticas de abertura de modernização econômica. Reparar a terceira aflição, no entanto, – a estigmatização pelo Ocidente e aos olhos da opinião pública global – era a tarefa urgente dos atuais líderes da China (FORD, 2015, p. 576).

³⁸ Texto original: “any power with such growing capabilities would reasonably want to be heard and seen on the international stage, shaping and molding the world more to its own liking. A robust assertion of Chinese rights and positions is therefore consistent with Xi Jinping’s ‘China dream’ of the ‘great revival of the Chinese people’ (...) with the resources of both the second-largest economy and a modern, large military to support it, China’s diplomacy will undoubtedly be more willing to promote China’s interests, emphasizing China’s concerns, and focusing on China’s benefit”.

Com a breve exceção do período imediatamente posterior aos atentados de 11 de setembro de 2001, houve, da perspectiva chinesa, uma radicalização geral do conflito estrutural e estratégico sino-americano – aparentemente motivada pela coincidência da assertividade geopolítica dos Estados Unidos nos primeiros anos do século XXI (guerras do Afeganistão e Iraque) e pelo crescente peso político-econômico da China no mundo. Tornava-se quase axiomático, na narrativa oficial chinesa, o fato de que os Estados Unidos estavam determinados a conter a ascensão da China (FORD, 2015, p. 473).

Ao mesmo tempo, era importante que o comportamento da China sempre fosse descrito como integralmente virtuoso e dedicado ao bem comum. Este era um tema de longa data nas posturas da China no cenário internacional e tinha sido uma parte fundamental da narrativa oficial do Estado chinês desde os anos 1970, de que o papel do PCCh no mundo era inteiramente benevolente e desprovido do autointeresse que motiva os imperialistas do tipo tradicional ou socialista. É por isso que, por exemplo, as autoridades chinesas costumam negar sistematicamente a possibilidade de uma China forte se tornar uma superpotência. O envolvimento em políticas de poder com interesses próprios era a marca registrada de estados não virtuosos – uma categoria que incluía *hegemons* (países que aspiravam a controlar o sistema mundial) e superpotências (hegemonias que gozavam de sucesso), mas excluía a China. A China nunca poderia ser uma superpotência, pois suas motivações eram axiomáticamente nobres e não egoístas (FORD, 2015, p. 483-484). Na verdade, era importante descrever a política dos EUA como sendo fundamentalmente egoísta, pois isso mantinha o gradiente moral vital entre a virtude chinesa e o egoísmo americano (FORD, 2015, p. 485). A narrativa oficial da China sobre a América no início do século XXI se prendeu consistentemente ao enredo de que os Estados Unidos tinham ambições hegemônicas e pretendiam conter a China ou de outra forma agir contra ela a fim de impedir o seu desenvolvimento (FORD, 2015, p. 564-565).

Ford (2015) sugere que, considerando as narrativas hostis da ameaça hegemônica dos EUA e os conceitos da supremacia civilizacional chinesa, partes vitais da narrativa de legitimidade do PCCh, e o grau com que os chineses parecem devotados ao sonho de finalmente restaurar a China para algo não muito diferente da posição global central e do *status* de que desfrutava antes de seu chamado século de humilhação, é insustentável afirmar que a relação sino-americana pode ser administrada meramente pela flexibilidade diplomática dos EUA, alcance cooperativo ou outros gestos de boa vontade que podem geralmente funcionar com estados comuns (FORD, 2015, p. 607-608). A esse respeito, as estratégias competitivas americanas deveriam, portanto, se concentrar em aumentar a capacidade de impor custos do tipo que Pequim parece mais temer (por exemplo, negação de recursos, restrições comerciais,

desestabilização econômica, cerco militar e uma aliança entre países democráticos), em resposta aos movimentos provocativos da China contra os EUA e seus aliados (FORD, 2015, p. 609-610).

4.8. Cenários futuros para a relação sino-americana

De certo modo, diferentes Américas e diferentes Chinas interagiram ao longo do tempo, visto que, gradativamente, as narrativas dos dois países mudavam ao sabor de estratégias cambiantes de política externa e em função das leituras diferentes que os dois países faziam das oportunidades concretas que se apresentavam. Tal como defendem Scobell *et al.* (2020), parece-nos razoável supor que a competição estratégica entre a China e os Estados Unidos persistirá por décadas, devido aos múltiplos e duradouros interesses conflitantes, bem como a suspeitas mútuas arraigadas, e que a relação EUA-China quase certamente continuará a ser caracterizada por competição e rivalidade. Embora os dois países tenham cooperado em uma gama diversa e crescente de questões econômicas, diplomáticas e securitárias desde 1972, ambos continuam a compartilhar uma condição subjacente de desconfiança e suspeita mútua em múltiplas áreas de competição (SCOBELL *et al.*, 2020, p. 101-102). Ainda de acordo com Scobell *et al.* (2020), haveria duas preocupações centrais para a China: 1) como gerir as relações com os Estados Unidos, obtendo vantagem competitiva e dirimindo ameaças decorrentes dessa competição sem inviabilizar outros objetivos estratégicos; e 2) como garantir o domínio na região da Ásia-Pacífico, buscando influência no cenário global para garantir os seus interesses e estabelecer as bases para futuras estratégias de liderança global (SCOBELL *et al.*, 2020, p. 117).

Ford (2015) vislumbra cenários futuros para as relações sino-americanas. Os pontos de partida de tais projeções são os cenários internos da China, e a partir deles são imaginados os impactos para as relações bilaterais. Em um primeiro cenário, a tendência dos últimos anos continua essencialmente inalterada, e a China é mais rica e possui forças armadas mais fortes do que nunca. Continua a usar sua força econômica para fins políticos na definição de seu ambiente internacional, tem sido capaz de essencialmente excluir as forças militares dos EUA de operar no Pacífico Ocidental sem permissão e desdobrar suas próprias forças sempre mais longe, goza de clara primazia no Leste Asiático e ultrapassou (ou está prestes a superar) os Estados Unidos como a maior economia do mundo. Nesse cenário, as relações sino-americanas são tensas e remetem a uma nova Guerra Fria, havendo, da perspectiva americana, pouca capacidade de influência direta sobre os comportamentos chineses. Dessa maneira, Washington

concorda explicitamente em dividir o fornecimento de bens públicos globais, como a imposição da paz e patrulhas de liberdade de navegação, ocorrendo uma reterritorialização das esferas de influência de ambos os países. As vantagens competitivas americanas em relação à China não estão mais na força militar direta e no alcance global; em vez disso, elas se fundam em abordagens mais indiretas, tais como o não fornecimento de recursos naturais elementares para a continuação do desenvolvimento chinês, os investimentos americanos em tecnologias militares destinadas a complicar e impedir a projeção do poder chinês, a propaganda global anti-China e a divulgação da diplomacia pública projetada para desacreditar a legitimidade e a liderança chinesas, incluindo o apoio a movimentos separatistas e pró-democracia dentro da própria China (FORD, 2015, p. 622-4).

Em um segundo cenário haveria estagnação econômica e crise política na China. Nesse cenário, o PCCh seria incapaz de manter a economia crescendo e de lidar com os desafios de estabilidade interna do regime, combinando descontentamento político com o partido único, inquietação crescente da população e agitações separatistas. Sob a ameaça de rompimento interno, o Partido-Estado poderia fortalecer políticas opressivas e reforçar o antiamericanismo como parte de sua estratégia de legitimidade, mas seria menos capaz do que antes de contemplar a autoafirmação internacional (FORD, 2015, p. 625-626). A China perceberia a sua janela de oportunidades se fechando, contrariando a suposição comum em círculos ocidentais de que “o tempo está do lado da China” – isto é, de que Pequim continuaria indefinidamente em sua recente trajetória de ascensão econômica. No entanto, com a população chinesa envelhecendo antes que tenha ficado suficientemente rica, esta China enfrentaria tensões políticas e econômicas internas, sendo ainda dependente de suprimentos de petróleo do Oriente Médio, chegando ao limite do que poderia ser alcançado pelo crescimento impulsionado pelas exportações, sem ainda ter alcançado uma transição para abordagens alternativas direcionadas ao consumo interno e impulsionadas endogenamente (FORD, 2015, p. 629).

Um terceiro cenário aventado por Ford (2015) diz respeito à possibilidade de uma democratização real da política interna chinesa, no sentido genuíno de proporcionar escolha eleitoral livre aos cidadãos chineses de forma contínua. Uma questão crítica sobre tal democratização tem a ver com *como* ela ocorreria: se ocorresse de cima para baixo, por meio de reformas graduais patrocinadas e aceitas pela elite governante, o PCCh poderia muito bem sobreviver, talvez até mesmo retendo a capacidade de competir com bastante sucesso em futuras eleições chinesas. Porém, no caso de uma transição não incrementalista, portanto mais radical, uma segunda questão crucial seria *quem* chegaria ao poder – especialmente no início, que definiria o tom de qualquer cultura política democrática que se seguiria, havendo a

oportunidade, por exemplo, de que nacionalistas chineses mais exacerbados chegassem ao poder, cenário de evolução política que o Ocidente poderia vir a se arrepender de ter desejado (FORD, 2015, p. 632-3).

Scobell *et al.* (2020) também se propõem a antever cenários futuros possíveis para a China, cujas decorrências poderiam vir a impactar as relações sino-americanas. Pretendendo antever como seria a China em 2050, os autores propõem quatro cenários:

1. Uma China triunfante, na qual Pequim seria notavelmente bem-sucedida na realização de sua grande estratégia;
2. Uma China ascendente, na qual teria sucesso em alcançar muitos, mas não todos os objetivos de sua grande estratégia;
3. Uma China estagnada, na qual não conseguiria atingir os seus objetivos de longo prazo; e
4. Uma implosão da China, na qual seria assediada por uma infinidade de problemas que ameaçariam a própria existência do tripé “Partido Comunista Chinês – Exército de Libertação Popular – República Popular da China” (SCOBELL *et al.*, 2020, p. 102-103).

No cenário 1, julgado como improvável pelos autores, uma China triunfante ultrapassaria os Estados Unidos em todos os domínios de poder em 2050, exceto no domínio militar. Nas arenas da diplomacia, economia e Ciência & Tecnologia, a China estaria à frente dos Estados Unidos. Somente no domínio da defesa nacional, o país haveria falhado em saltar à frente de seu maior rival, porém teria avançado militarmente para se tornar um concorrente quase do mesmo nível das forças armadas americanas (SCOBELL *et al.*, 2020, p. 106).

O cenário 2, de uma China ascendente, é considerado o mais provável. Em 2050, Pequim teria alcançado a maior parte, porém não todas as suas metas de meados do século. Embora a China tivesse se tornado a maior economia do mundo, ela continuaria um passo atrás dos Estados Unidos e de outros líderes globais em Ciência & Tecnologia. Toda a Ásia-Pacífico, com a notável exceção da Índia, passaria a aceitar a China como o principal fiador da segurança regional e o motor central do dinamismo econômico regional (SCOBELL *et al.*, 2020, p. 106). Tanto uma China triunfante (cenário 1), quanto uma China ascendente (cenário 2) provavelmente empregariam as forças armadas de uma maneira muito mais assertiva a partir de meados da década de 2020, e seria cada vez mais difícil detê-la militarmente na década de 2030. Essas tendências aumentariam o nível de ameaça para os Estados Unidos e seus aliados. À medida que Pequim lutasse pelo domínio regional, as forças militares provavelmente intensificariam os seus esforços para impedir, dissuadir e negar às forças aéreas e marítimas dos EUA a capacidade de operar no Pacífico Ocidental (SCOBELL *et al.*, 2020, p. 113).

Em um terceiro cenário possível, a economia chinesa estagnaria, entre 2030 e 2050, e estaria atrasada em relação às outras grandes potências. Não haveria crescimento econômico claramente perceptível. Apesar desses desafios, o tripé “Partido Comunista Chinês – Exército de Libertação Popular – República Popular da China” seria capaz de manter a estabilidade social interna. Geopoliticamente, em 2050, Pequim testemunharia a sua influência se enfraquecer tanto regionalmente, na Ásia-Pacífico, quanto ao redor do mundo. Uma frustração especial seria reservada à condição de Taiwan, que manteria alianças diplomáticas com outros países e continuaria a ter fortes laços de segurança com os Estados Unidos. Os recursos das forças armadas continuariam a crescer, porém em um ritmo mais lento. A China lutaria para manter uma paridade áspera com as forças armadas de outras potências regionais, crônicos problemas ambientais abalariam o país, e o envelhecimento da população da China se tornaria um grande obstáculo ao crescimento econômico chinês (SCOBELL *et al.*, 2020, p. 108-109).

Por fim, os autores citam um quarto cenário, improvável, de uma China à beira de uma implosão interna. A China pareceria estar em um estado de crise quase constante. Retrocessos políticos, sociais, econômicos e militares levariam a uma crise existencial na década de 2040. A incapacidade do regime de enfrentar os problemas crônicos subjacentes que afligiam a economia e o sistema financeiro da China desde o início do século XXI finalmente viriam à tona e causariam grande ansiedade e raiva entre os cidadãos chineses. Enquanto o regime não entrasse em colapso, as forças armadas seriam absorvidas pelas funções de segurança interna, buscariam uma trégua com as forças indianas e procurariam evitar o confronto com os militares de outros países, incluindo os dos Estados Unidos (SCOBELL *et al.*, 2020, p. 109-111).

Nos últimos anos, Washington e Pequim trabalharam paralelamente em uma ampla gama de questões diplomáticas, econômicas e de segurança. Embora tenha envolvido uma cooperação considerável, na maioria dos casos não houve uma coordenação estreita e extensa. Dada a profundidade da desconfiança mútua e o clima de competição, o potencial de confronto aumenta, à medida que as forças armadas chinesas se tornam mais ousadas e mais assertivas na busca de seus interesses nacionais, o que poderia incluir, por exemplo, a tentativa de dificultar e enfraquecer a presença militar americana do Pacífico Ocidental (ou de outros lugares estratégicos para a consecução de seus objetivos).

À medida que a competição bilateral se intensifica e se diversifica, surgem interesses múltiplos e concorrentes entre a China e os Estados Unidos. Pode-se supor que ambos os países buscarão elaborar estratégias que alcancem dois propósitos contraditórios – competição e cooperação – ao mesmo tempo. De fato, um dos objetivos buscados deverá ser a construção de políticas que reflitam o núcleo competitivo do relacionamento bilateral, mas também o

estabelecimento de laços duráveis que possam resistir aos interesses irreconciliáveis dos dois países. Zhao (2019) assinala que “as duas nações estão enfrentando competição em várias frentes. Nos domínios econômico e tecnológico isto se torna cada vez mais saliente e pode exercer um impacto fundamental nas futuras relações EUA-China” (p. 393, tradução nossa)³⁹.

De acordo com Medeiros (2021):

os interesses [americanos e chineses] divergem mais do que convergem para um conjunto crescente de questões. A competição bilateral não se limita mais a questões de segurança e econômicas, como nas décadas anteriores. Agora inclui tecnologia e, cada vez mais, valores e ideologia. A competição tornou-se, portanto, uma característica estrutural da relação EUA-China, não apenas um elemento cíclico vinculado a mudanças políticas ou econômicas em qualquer um dos países. No entanto, a primazia da competição nas relações EUA-China não significa que o conflito ou confronto militar seja inevitável. [...] os Estados Unidos devem estabelecer um relacionamento com a China definido por um paradoxo incômodo e inegável: interdependência profunda e complexa de um lado, e interesses rapidamente divergentes – em relação à segurança, economia, tecnologia, ideologia e muito mais – do outro (2021, s/p., tradução nossa)⁴⁰.

Zhao (2019) ressalta que o pesquisador chinês Wang Fan, professor e vice-presidente da China Foreign Affairs University (CFAU), de Pequim e especialista em Relações Sino-Americanas, propôs o termo “interdependência competitiva” como a nova estrutura conceitual apropriada para analisar as mudanças nas relações EUA-China (ZHAO, 2019, p. 375). O mesmo autor evidencia um dos principais motores da competição estratégica entre os dois países. Segundo Zhao (2019):

A competição estratégica EUA-China deve ser vista como um resultado natural da mudança na distribuição de poder no sistema internacional. [...] com base em seu rápido crescimento econômico nas últimas quatro décadas, a China está agora mais perto da paridade de poder com os Estados Unidos. [...] Yan Xuetong [reitor da Universidade Tsinghua, de Pequim, e um dos maiores especialistas da China em política externa chinesa, segurança nacional e relações EUA-China] aponta que a

³⁹ Texto original: “the two nations are experiencing competition on multiple fronts. That in the economic and technologic realms becomes more and more salient and could potentially exert fundamental impact on future US–China relations” (ZHAO, 2019, p. 393).

⁴⁰ Texto original: “interests diverge more than they converge on a growing set of issues. Bilateral competition is no longer limited to security and economic issues, as in past decades. It now includes technology and, increasingly, values and ideology. Competition has thus become a structural feature of the U.S.-Chinese relationship, not merely a cyclical element tied to political or economic changes in either country. The primacy of competition in U.S.-Chinese relations does not mean that military conflict or confrontation is inevitable, however. [...] the United States must forge a relationship with China defined by an uncomfortable and undeniable paradox: deep and complex interdependence on the one hand and rapidly diverging interests – regarding security, economics, technology, ideology, and more – on the other”. (MEDEIROS, 2021, s/p.)

competição estratégica EUA-China é inevitável devido às contradições estruturais entre o *hegemon* e a potência em ascensão (p. 376-377, tradução nossa)⁴¹.

Zhao (2019) destaca que o principal objetivo dos Estados Unidos seria evitar que a China atinja patamares superiores na cadeia global de valor e se torne uma potência de manufatura 4.0. Nesse sentido, a guerra comercial que o lado americano está travando contra a China seria, em essência, uma guerra tecnológica. A tecnologia seria vital não apenas para a busca da China por força e riqueza, mas também para a competição de longo prazo entre as grandes potências (ZHAO, 2019, p. 381).

Zhao (2019) ainda sublinha o argumento do pesquisador Z. Fangyin – professor do Instituto de Estratégia Internacional de Guangdong – de que

com o rápido aumento da capacidade econômica da China, uma estrutura regional dualista, com a China como centro econômico e os Estados Unidos como centro de segurança, está surgindo no Leste Asiático – uma estrutura que irá levar a uma incompatibilidade de longo prazo entre a ordem econômica da região e a ordem de segurança. (p. 383, tradução nossa)⁴².

De fato, Zhao (2019) considera improvável o surgimento de uma ordem regional centrada na China nas próximas décadas, mesmo julgando difícil a manutenção da primazia norte-americana na região. Para ele, os Estados Unidos não podem conter a China na região, nem a China pode excluir os Estados Unidos da Ásia-Pacífico. Desse modo, o autor pondera que a China deveria gerenciar cuidadosamente as implicações de sua expansão econômica na região e continuar respeitando os interesses dos EUA e a sua influência tradicional na Ásia-Pacífico. Zhao (2019) conclui que não haveria necessidade, portanto, de os Estados Unidos enxergarem a influência crescente da China na região através das lentes da Guerra Fria nem de considerá-la um jogo de soma zero, dado que a maioria dos países da região relutariam em escolher um lado só no caso de um impasse China-EUA (ZHAO, 2019, p. 392).

Lee (2018) salienta que

⁴¹ Texto original: “US-China strategic competition should be viewed as a natural outcome of the changing distribution of power in the international system. [...] based on its rapid economic growth over the past four decades, China is now closer to power parity with the United States. [...] Yan Xuetong points out that US-China strategic competition is inevitable due to the structural contradictions between the hegemon and the rising power”. (ZHAO, 2019, p. 376-7).

⁴² Texto original: “with the rapid rise of China’s economic prowess, a dualistic regional structure, with China as the economic hub and the United States as the security hub, is emerging in East Asia—one which will lead to a long-term mismatch between the region’s economic order and security order”. (ZHAO, 2019, p. 383).

a China e os Estados Unidos já alcançaram uma enorme liderança sobre todos os outros países em inteligência artificial, preparando o terreno para um novo tipo de ordem mundial bipolar. [...] o ciclo virtuoso de melhorias baseadas em dados⁴³ está ampliando sua liderança a um ponto em que se tornará intransponível. A China e os Estados Unidos estão atualmente incubando os gigantes da IA que dominarão os mercados globais e extrairão riqueza dos consumidores em todo o mundo. [...] A ordem mundial da IA combinará a economia do “vencedor leva tudo” com uma concentração de riqueza sem precedentes nas mãos de algumas empresas na China e nos Estados Unidos (p. 14, tradução nossa)⁴⁴.

Lee (2018) ainda indica que “os Estados Unidos e a China devem capturar 70% dos US\$ 15,7 trilhões que a IA acrescentará à economia global até 2030, com a China sozinha levando para casa US \$ 7 trilhões” (p. 71, tradução nossa)⁴⁵. Rosales (2020), por seu turno, afirma que:

diante do notável progresso chinês nessas áreas, os Estados Unidos desejam preservar sua liderança em semicondutores, robótica, computação em nuvem, veículos elétricos e biotecnologia. [...] A China não estará disposta a se contentar em produzir apenas bens e mercadorias de baixo custo e a depender para sempre do Ocidente em termos de tecnologia, principalmente agora, no auge da mudança tecnológica (p. 188, tradução nossa)⁴⁶.

Tais avanços tecnológicos serão usados para aumentar o poderio militar chinês. De fato, é esperado que o fortalecimento das capacidades militares acompanhe os avanços econômicos

⁴³ A esse respeito, notar o trecho: “Como uma tecnologia e uma indústria, a IA gravita naturalmente em direção aos monopólios. Sua dependência de dados para melhoria cria um ciclo de autoperpetuação: melhores produtos levam a mais usuários, esses usuários levam a mais dados, e esses dados levam a produtos ainda melhores e, portanto, a mais usuários e dados. Depois que uma empresa salta para uma liderança inicial, esse tipo de ciclo de repetição contínuo pode transformar essa liderança em uma barreira intransponível de entrada para outras empresas” (LEE, 2018, p. 71, tradução nossa). Texto original: “*As a technology and an industry, AI naturally gravitates toward monopolies. Its reliance on data for improvement creates a self-perpetuating cycle: better products lead to more users, those users lead to more data, and that data leads to even better products, and thus more users and data. Once a company has jumped out to an early lead, this kind of ongoing repeating cycle can turn that lead into an insurmountable barrier to entry for other firms*” (LEE, 2018, p. 71).

⁴⁴ Texto original: “*China and the United States have already jumped out to an enormous lead over all other countries in artificial intelligence, setting the stage for a new kind of bipolar world order. [...] the virtuous cycle of data-driven improvements is widening their lead to a point where it will become insurmountable. China and the United States are currently incubating the AI giants that will dominate global markets and extract wealth from consumers around the globe. [...] The AI world order will combine winner-take-all economics with an unprecedented concentration of wealth in the hands of a few companies in China and the United States*” (LEE, 2018, p. 14).

⁴⁵ Texto original: “*the United States and China are set to capture a full 70 percent of the \$15.7 trillion that AI will add to the global economy by 2030, with China alone taking home \$7 trillion*”. (LEE, 2018, p. 71).

⁴⁶ Texto original: “*Ante el notable avance chino en estos ámbitos, los Estados Unidos desean preservar su liderazgo en semiconductores, robótica, computación en la nube, vehículos eléctricos y biotecnología. [...] China no va a estar dispuesta a contentarse con producir solo bienes-mercancía, de bajo costo, y a depender por siempre de Occidente en cuanto a tecnología, en particular ahora, en el momento máximo de cambio tecnológico*” (ROSALES, 2020, p. 188).

e tecnológicos de qualquer país. Seria impensável, por outro lado, exigir que fosse diferente com a China e que ela renunciasse a uma política de defesa compatível com a magnitude de suas conquistas econômicas (ROSALES, 2020, p. 188-189). Conforme reforça Rosales (2020), “a solução não é que nem a China, nem os Estados Unidos, nem ninguém mais abandone essas tecnologias; a solução é, como sempre, que sejam estabelecidos canais de diálogo e observância multilateral para monitorar tais desenvolvimentos e prevenir práticas que ameacem a paz e a boa convivência” (p. 189, tradução nossa)⁴⁷. É de se supor, portanto, que os Estados Unidos e a China devessem cooperar entre si e buscassem a implementação de políticas de alcance mundial sobre redução de armas nucleares estratégicas, segurança cibernética, proteção de dados, privacidade pessoal, e que apoiassem o estabelecimento de órgãos multilaterais com capacidade de supervisionar os usos das novas tecnologias.

Publicado em 2021 pelo *The Atlantic Council* – *think tank* fundado em 1961 e sediado em Washington, DC, e cujo autor solicitou o anonimato (provavelmente escrito por um ex-funcionário sênior do governo norte-americano com profundo conhecimento e experiência em lidar com a China), o documento “*The longer telegram: Toward a new American China strategy*” apresenta uma estratégia abrangente e detalha maneiras de executá-la, propondo ações de dissuasão, competição, cooperação e, quando necessário, confronto. Daí provém a comparação com o histórico “Longo Telegrama” de 1946, de George Frost Kennan, sobre a estratégia americana de contenção da União Soviética.

O “telegrama” sobre a China relaciona uma série de áreas de competição estratégica declarada entre este país e os Estados Unidos. Dentre elas, podemos destacar: a manutenção da força dos EUA na região do Indo-Pacífico e a modernização de suas capacidades militares para garantir a dissuasão em toda a região; o encorajamento das relações entre a Rússia e o Japão, o impulso ao Diálogo Quadrilateral de Segurança (Quad) entre Índia, Japão e Austrália; a normalização das relações Japão-Coreia do Sul, para evitar que a Coreia derive estrategicamente na direção da China; a priorização das relações americanas com o Sudeste Asiático, para evitar mais desvios estratégicos em direção à China; a proteção de novas tecnologias críticas, tanto americanas quanto aliadas, da aquisição chinesa; a renegociação da Parceria Transpácífica e posterior adesão; manter pressão sobre a China, em parceria com aliados, a respeito de liberalização comercial e de investimentos, subsídios estatais, *dumping* e

⁴⁷ Texto original: “*La solución no es que ni China ni los Estados Unidos ni nadie abandonen esas tecnologías; la solución es, como siempre, que se establezcan canales de diálogo y de observancia multilateral que monitoreen tales desarrollos, y que impidan prácticas que amenacen la paz y la buena convivencia*”. (ROSALES, 2020, p. 189).

proteção à propriedade intelectual; investir, ao lado de aliados, em mecanismos de financiamento para o desenvolvimento de infraestrutura nacional nos demais países como alternativa eficiente ao “*Belt and Road Initiative*” – BRI (ANONYMOUS, 2021, p. 73-74).

Alternativamente, o mesmo documento anônimo faz menção a diversas possibilidades de cooperação estratégica contínua entre ambos os países em áreas em que os interesses americanos seriam mais bem promovidos se trabalhados em parceria com a China e não contra ela. Além disso, o documento atesta que, ao preservar áreas para uma cooperação estratégica contínua com Pequim, os Estados Unidos dariam um sinal claro ao restante do sistema político chinês de que Washington ainda estaria preparado para trabalhar com a China dentro dos parâmetros da atual ordem internacional.

Nesse sentido, são citados a inclusão da China no regime global de controle de armas nucleares; a desnuclearização da Coreia do Norte; a negociação de acordos bilaterais sobre guerra e espionagem cibernéticas, uso pacífico do espaço, limitações em sistemas de armas autônomas controlados por IA; cooperação para a estabilidade macroeconômica e financeira global para prevenir futuras crises e recessões; redução global de gases de efeito estufa; pesquisa global sobre tecnologias climáticas inovadoras, incluindo armazenamento de energia solar de longo prazo; pesquisas médicas e farmacêuticas baseadas em IA e cooperação no desenvolvimento de gestões eficazes de novos surtos pandêmicos, bem como no desenvolvimento de novas vacinas (ANONYMOUS, 2021, p. 75).

Conforme aponta Zhao (2019), “Pequim e Washington devem encontrar uma maneira de coexistir competitivamente, não importa o quão difícil isso possa ser” (p. 390)⁴⁸. Com efeito, para se evitar o confronto EUA-China, esforços deveriam ser feitos para que o ‘desacoplamento’ das duas economias não se aprofunde. Se ambos os lados procuram evitar uma escalada drástica dos conflitos, é necessário propor medidas mais eficazes de gestão de crises e de fortalecimento da confiança. Sem dúvida, os Estados Unidos e a China são os atores mais importantes na formação da futura ordem internacional, e a competição estratégica entre eles terá consequências globais. Assim sendo, os dois países deveriam envidar cada vez mais esforços para explorar caminhos construtivos em meio à coexistência competitiva, evitando a competição destrutiva e tranquilizando o resto do mundo.

De acordo com Chu (2021),

⁴⁸ Texto original: “*Beijing and Washington must find a way to coexist competitively, no matter how difficult this may be*” (ZHAO, 2019, p. 390).

a China acumulou um impressionante conjunto de capacidade estrutural e *know-how* para canalizá-los para uma poderosa alavanca no exercício de um papel de liderança internacional. Mas, apesar da credencial citada, a China ainda vê com cautela e reserva o conceito de ordem mundial liderada por ela, sem falar no conceito mais provocativo da *Pax Sinica*. Na melhor das hipóteses, pode-se inferir que, em uma gama cada vez mais ampla de domínios – de comércio, assistência ao desenvolvimento, infraestrutura regional, empréstimos multilaterais, estabilidade financeira, meio ambiente e energia verde a operações de manutenção da paz das Nações Unidas –, a China está pronta para exercer um papel de liderança internacional compatível com as suas prioridades nacionais e o seu *status* atual de maior país em desenvolvimento de renda média (p. 195, tradução nossa)⁴⁹.

Resta-nos tecer breves comentários acerca da postura norte-americana de insistir na aplicação de sanções econômicas com o intuito de enfraquecer principalmente as empresas chinesas líderes em tecnologia de ponta, cujo caso atual mais expressivo é o da Huawei. O editorial do jornal *Global Times*, veículo de mídia publicado em inglês, com sede em Pequim, lançado em abril de 2009, e fortemente alinhado com as posições oficiais do PCCh, nos revela o combate assertivo à posição americana de apelar para as sanções, julgando-as inconsequentes:

Os Estados Unidos não deveriam pensar que podem pressionar unilateralmente a China sem sofrer consequências. Sua arrogância deveria ser substituída por um cálculo cuidadoso de suas próprias perdas. (...) Aconselhamos os Estados Unidos a não serem muito arrogantes. O tempo mudou. O padrão da competição China-EUA está mudando a cada dia. A China não provoca problemas. Até agora, nunca lançamos sanções contra os EUA de forma proativa. Isso mostra que a força crescente da China não tornou o país arrogante. Mas os EUA nos obrigaram a reagir e tomar contramedidas pesadas. A China enfatiza as negociações, mas quando necessário vamos tomar medidas. Os EUA querem contar com sanções para esmagar a China, remodelar as vantagens dos EUA e revitalizar o país. Mas é uma ilusão. (GLOBAL TIMES, 2021, tradução nossa).⁵⁰

⁴⁹ Texto original: “China has accumulated an impressive array of structural capability and the know-how to channel them into potent leverage over the exercising of an international leadership role. But, despite of the aforementioned credential, China still views either the concept of a China-led world order, not to mention the more provocative concept of Pax Sinica, with caution and reservation. At best, one can infer that across an increasingly wider range of policy domains – from trade, development assistance, regional infrastructure, multilateral lending, financial stability, environment, and green energy to United Nations peacekeeping operations – China is ready to exercise an embedded international leadership role commensurate with its national priorities and its current status of being the largest middle-income developing country” (CHU, 2021, p. 195).

⁵⁰ Texto original: “The US shouldn’t think it can unilaterally pressure China without bearing any consequences. Its arrogance should be replaced by a careful calculation of its own losses. (...) We advise the US not to be too arrogant. Time has changed. The pattern of China-US competition is changing day by day. China doesn’t provoke trouble. So far, we have never proactively launched sanctions against the US. This shows China’s growing strength hasn’t made the country arrogant. But the US has forced us to react and take heavy countermeasures. China emphasizes on negotiations, but when necessary we will take actions. The US wants to rely on sanctions to crush China, to reshape US’ advantages and to revitalize the country. But it’s wishful thinking”.

Tal discussão nos remete a uma das vertentes diplomáticas chinesas, denominada “Wolf Warrior Diplomacy” (Diplomacia do Lobo Guerreiro).⁵¹ Jiang afirma que tal postura seria calcada em “um contra-ataque razoável, porém poderoso, apenas quando for atacado’ (...). Uma China (...) pronta para defender de forma proativa e firme seus interesses (...). Os diplomatas chineses não hesitam mais em ser assertivos com os diplomatas e o público ocidentais” (JIANG, 2021, p. 35).⁵² Nas palavras do ministro das Relações Exteriores da China, Wang Yi:

Não é nossa tradição confrontar. Não escolhemos lutar porque nosso poder estratégico cresce. No entanto, como outros países, temos que defender nossos interesses legítimos. Não podemos tolerar quaisquer insultos à nossa soberania e dignidade. Caso tais situações ocorram, onde quer que estejam, nossos diplomatas devem defender firmemente nossas posições. (MIN, 2020, np, tradução nossa)⁵³

Min enfatiza que:

Aparentemente, a onda da diplomacia do “Wolf Warrior” em 2020 confirma duas formas de pensar na China que são anteriores à Covid-19, mas que foram exacerbadas por ela. Primeiro, ela dialoga com o “nacionalismo crescente”, que está em ascensão desde pelo menos 2010, ano em que a China ultrapassou o Japão como a segunda maior economia do mundo. Como resultado, membros do público chinês e autoridades mais jovens pediram uma política externa mais assertiva e confiante do que os tecnocratas tradicionais. Durante o período da Covid-19, os diplomatas “wolf warrior” conquistaram enorme popularidade na China, principalmente nas redes sociais. Em segundo lugar, a diplomacia ofensiva indica uma mudança na liderança política para encorajar “um espírito de luta” para elevar o moral dos soldados e diplomatas chineses ao lidar com confrontos estrangeiros. Claramente, a ênfase do regime atual na lealdade política, não no desempenho

⁵¹ “A diplomacia do ‘Wolf Warrior’ (lobo guerreiro) é um termo usado para descrever o novo estilo agressivo e combativo dos diplomatas chineses, tanto em ação quanto na retórica. (...) *Wolf Warrior* foi um popular filme chinês lançado em 2015. Teve uma sequência, *Wolf Warrior 2*, que se tornou o filme de maior bilheteria na história da China. Ambos eram filmes agressivamente nacionalistas, comparáveis a *Rambo* de Hollywood, retratando o herói chinês como alguém que salva seus compatriotas e outros de ‘bandidos’ internacionais, incluindo mercenários americanos” (JIANG, 2021, p. 32, tradução nossa). No original: “‘Wolf warrior diplomacy’ is a term used to describe the newly assertive and combative style of Chinese diplomats, in action as well as rhetoric. (...) *Wolf Warrior* was a popular Chinese film released in 2015. It was followed by a sequel, *Wolf Warrior 2*, which became the highest-grossing film in Chinese box office history. They were both aggressively nationalistic films, comparable with Hollywood’s *Rambo*, portraying the Chinese hero as someone who saves his compatriots and others from international ‘bad guys’, including American mercenaries”.

⁵² Texto original: “‘a reasonable but powerful counter-attack only when being attacked’ (...) China (...) ready to proactively and firmly advocate for its interests (...). Chinese diplomats are no longer hesitant to be assertive with Western diplomats and audiences”.

⁵³ Texto original: “It is not our tradition to be confrontational. We do not choose to fight because our strategic power grows. However, like other countries, we have to defend our legitimate interests. We cannot tolerate any insults to our sovereignty and dignity. Should such situations occur, wherever they are, our diplomats have to firmly uphold our positions”.

profissional, aumentou a intensidade da diplomacia do guerreiro-lobo durante a Covid-19. (MIN, 2020, np, tradução nossa).⁵⁴

Faz-se necessário assumir que ambos os países perseguem os seus imperativos internos, mas deveriam e poderiam colaborar o máximo possível e adaptar as suas relações para minimizar a possibilidade de conflito. Mesmo com a intensificação da competição estratégica e do atrito econômico entre os dois países, ainda haverá amplo espaço para a cooperação em questões globais. Os Estados Unidos nunca serão capazes de definir a política da China, mas poderiam forjar um amplo diálogo com esse país, baseado na confiança mútua e na renovação/adaptação do sistema multilateral aos novos tempos e aos pesos relativos cambiantes dos demais atores internacionais.

⁵⁴ Texto original: “Apparently, the surge of wolf-warrior diplomacy in 2020 confirms two ways of thinking in China that predate Covid-19 but were exacerbated by it. First, it speaks to ‘soaring nationalism’, which has been on the rise since at least 2010, the year China surpassed Japan as the world’s second largest economy. As a result, members of the Chinese public and younger officials have called for a more assertive and confident foreign policy than traditional technocrats. During the Covid-19 period, the wolfwarrior diplomats garnered huge popularity in China, particularly on social media. Second, offensive diplomacy indicates a change in the political leadership to encourage ‘a fighting spirit’ to boost the morale of Chinese soldiers and diplomats in their handling of foreign confrontations. Clearly, the current regime’s emphasis on political loyalty, not professional performance, has driven up the intensity of wolf-warrior diplomacy during Covid-19” (MIN, 2020, np).

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A despeito dos vários cenários de potenciais conflitos apontados acima, cabe reforçar a importância vital que a colaboração estratégica entre China e Estados Unidos teve no passado recente e pode continuar a ter no futuro próximo. Wang (2021) frisa que a entrada da China na OMC demonstrou a aceitação pelo país socialista das regras e regulamentos da OMC, formulados sob a liderança dos Estados Unidos, levou a globalização econômica a um novo estágio e modificou “a tendência de queda da globalização no início do novo milênio, promovendo o valor total dos fluxos globais de bens, serviços e finanças de aproximadamente US\$ 12 trilhões, ou 37% do PIB mundial em 2000, para cerca de US\$ 30 trilhões, ou 53% do PIB mundial em 2007” (WANG, 2021, p. 18-9)¹.

Wang (2021), ao sumarizar a importância da adesão da China à OMC para o avanço da economia mundial aberta, aponta que

nos dezenove anos desde a adesão à OMC, a China aprofundou as reformas internas em todos os níveis de teorias, percepções e instituições para lidar com os requisitos da OMC, promovendo a integração total do país à globalização. Mais de 2.300 leis, regulamentos e regras setoriais foram revisados no nível governamental central, e mais de 190 mil políticas e regulamentos locais foram retificados no nível provincial, cobrindo vários aspectos do comércio, investimento e proteção da propriedade intelectual, etc. [...] Em suma, o que a China aprendeu com sua própria experiência é que os efeitos negativos trazidos pela globalização só podem ser amenizados por meio de reformas internas mais profundas e uma maior abertura para o mundo exterior (p. 24)².

Chen (2021), por seu turno, sustenta que, embora a crescente competição estratégica pareça inevitável, há uma variedade de interesses e preocupações compartilhados que fundamentariam uma coordenação mais estreita entre as duas superpotências. De acordo com o autor:

¹ Texto original: “the downward trend of globalization at the beginning of the new millennium, by promoting the total value of global flows of goods, services and finance from approximately \$12 trillion, or 37 percent of world GDP in 2000 to about \$30 trillion, or 53 percent of world GDP in 2007” (WANG, 2021, p. 18-9).

² Texto original: “In the 19 years since the WTO accession, China has deepened domestic reforms at all levels of theories, perceptions and institutions to cope with the WTO requirements, promoting the country’s full integration into globalization. More than 2, 300 laws, regulations and sectoral rules have been revised at the central governmental level, and more than 190,000 local policies and regulations have been rectified at the provincial level, covering various aspects of trade, investment and intellectual property protection, etc. [...] In sum, what China has learned from its own experience is that the negative effects brought by globalization can only be eased through deepened domestic reforms and further opening up to the outside world” (WANG, 2021, p. 24).

como Washington recorre a uma política de “contenção e supressão”, a competição será a característica definidora da relação bilateral no futuro previsível e uma reversão ao *statu quo ante* é impossível mesmo com um centrista Joe Biden sentado no Salão Oval. Decorre desse argumento que o foco da diplomacia China-EUA nos próximos anos deve ser no controle de risco, gestão de crise e contornar a “Armadilha de Tucídides”³. [...] Em um mundo cada vez mais fragmentado e frágil, ameaçado por riscos e desafios transnacionais proliferantes, a cooperação eficaz entre a China e os Estados Unidos – dois atores essenciais com influência sistêmica – será a âncora da paz global, estabilidade e desenvolvimento sustentável. Uma questão importante diante de nós é se e como, em meio a crescentes tensões estratégicas, Pequim e Washington podem manter um mínimo de boa vontade para fortalecer a coordenação no serviço de promover interesses compartilhados e enfrentar desafios comuns nos níveis bilateral, regional e global (p. 1)⁴.

Chen finaliza categoricamente: “a colaboração China-EUA, de uma perspectiva global, é mais do que uma questão de escolha; é um imperativo estratégico”⁵ (CHEN, 2021, p. 2). Os cenários apresentados acima apontam uma série de fricções entre China e Estados Unidos, justificadas pelas perspectivas e estratégias dissonantes que ambos os países foram construindo ao longo do tempo, desde a abertura comercial chinesa no final dos anos 1970 – apoiada pelos Estados Unidos – até o atual estágio de integração econômica da China às cadeias globais de valor e seu crescente desenvolvimento tecnológico em fins da década de 2020.

Zhe e Chen reputam que o caminho para o “neo-engajamento” entre China e Estados Unidos

poderia incorporar três características principais. A primeira é que o engajamento não seria abandonado. Ainda seria visto como a principal forma de interação entre a China e os Estados Unidos. A segunda característica reflete a mudança recente no paradigma de Washington ao lidar com a China, que é o aumento da “dissociação” parcial. Washington está revisando suas interações com a China nas principais áreas e prestaria muita atenção às áreas em que define Pequim como seu principal rival. O setor de tecnologia pode ser o “local de teste” de Washington para esse “desacoplamento”. A última característica é a competição, que pode ser a principal direção das relações China-EUA no longo prazo. Com o engajamento

³ A hipótese da “Armadilha de Tucídides” pressupõe a possibilidade (inevitável?) de disputas hegemônicas entre grandes potências e guerras entre as potências estabelecidas e as potências em ascensão.

⁴ Texto original: “as Washington resorts to a policy of ‘containment and suppression’ competition will be the defining feature of the bilateral relationship for the foreseeable future and a reversion to the status quo ante is impossible even with a centrist Joe Biden sitting in the Oval Office. It follows from this argument that the focus of China-U.S. diplomacy in the years to come should be on risk control, crisis management, and getting around the Thucydides’s Trap. [...] In an increasingly fragmented and fragile world threatened by proliferating transnational risks and challenges, effective cooperation between China and the United States—two pivotal players with systematic influence – will be the anchor of global peace, stability, and sustainable development. A consequential question before us is, whether and how, amid rising strategic tensions, Beijing and Washington can keep a modicum of goodwill to strengthen coordination in the service of advancing shared interests and addressing common challenges at the bilateral, regional, and global levels” (CHEN, 2021, p. 1).

⁵ “China-U.S. collaboration, from a global perspective, is more than a matter of choice; it is a strategic imperative.” (CHEN, 2021, p. 2).

atual provavelmente estável no momento, a competição bilateral por normas ou padrões dentro da comunidade internacional poderia ser a nova forma de interação para Pequim e Washington no cenário global. (...) O Secretário de Estado dos EUA, Antony Blinken, certa vez descreveu as relações como “competitivas quando deveriam ser, colaborativas quando podem ser e adversárias quando deveriam ser”. (ZHU, CHEN; 2021, np, tradução nossa)⁶

Cabe-nos lembrar que a mencionada possibilidade de desacoplamento dos setores tecnológicos (mas não apenas) dos dois países poderia carregar elevados riscos, inclusive para os Estados Unidos. Tal como afirma Wang:

A China teve um momento Sputnik nos últimos anos (...) desde 2018, o aumento das restrições comerciais dos EUA ameaçou a viabilidade de algumas das maiores empresas da China, alimentando a ansiedade em Pequim e forçando as empresas chinesas a reinventar as tecnologias dos EUA que não podem mais acessar. (...) Ao sancionar empresas chinesas empreendedoras, ele (Trump) as forçou a parar de depender de tecnologias americanas, como semicondutores. Agora, a maioria delas está tentando encontrar alternativas domésticas ou projetar elas próprias as tecnologias necessárias. Em outras palavras, a aposta de Trump realizou o que o governo chinês nunca havia conseguido: alinhar os incentivos das empresas privadas com a meta do Estado de autossuficiência econômica. (...) Medidas aprimoradas de controle de exportação dos EUA (...) uniram o governo da China e suas empresas líderes em um objetivo comum: buscar a autossuficiência tecnológica e industrial para que nenhuma empresa chinesa fique à mercê das políticas comerciais dos EUA. Impondo restrições sobre produtos americanos, o governo dos EUA inadvertidamente fez mais do que qualquer diretiva partidária para incentivar o investimento privado no ecossistema de tecnologia doméstica da China. (WANG, D.; 2021, np).⁷

⁶ Texto original: “could incorporate three major features. The first one is that engagement would not be abandoned. It would still be seen as the major form of interaction between China and the United States. The second feature reflects the recent change in Washington’s paradigm in dealing with China, which is the rise of partial “decoupling.” Washington is reviewing its interactions with China across major areas, and it would pay close attention to those areas where it defines Beijing as its top rival. The technology sector could be Washington’s “test spot” for this “decoupling.” The last feature is competition, which could be the major direction of China-U.S. relations in the long run. With the current engagement likely to stay stable at present, bilateral competition over norms or standards within the international community could possibly be the new way of interaction for Beijing and Washington on the global stage. (...) U.S. Secretary of State Antony Blinken once described the relations as “competitive when it should be, collaborative when it can be, and adversarial when it must be”.

⁷ Texto original: “China has had a Sputnik moment in recent years (...) since 2018, tightening U.S. trade restrictions have threatened the viability of some of China’s biggest firms, fueling anxiety in Beijing and forcing Chinese companies to reinvent the U.S. technologies they can no longer access. (...) By sanctioning entrepreneurial Chinese companies, he (Trump) forced them to stop relying on U.S. technologies such as semiconductors. Now, most of them are trying to source domestic alternatives or design the necessary technologies themselves. In other words, Trump’s gambit accomplished what the Chinese government never could: aligning private companies’ incentives with the state’s goal of economic self-sufficiency. (...) Enhanced U.S. export-control measures (...) united China’s government and its leading firms in a shared goal: to pursue technological and industrial self-sufficiency so that no Chinese firm is at the mercy of U.S. trade policies. By imposing restrictions on American products, the U.S. government has inadvertently done more than any party directive to incentivize private investment in China’s domestic technology ecosystem”.

De fato, a partir do endurecimento das sanções econômicas sob o governo Trump, a China finalmente constata que não poderia contar com o apoio decisivo dos Estados Unidos para o fornecimento de componentes tecnológicos cruciais à continuidade de sua evolução tecnológica, e por isso passou a cultivar mais assertivamente as suas alternativas domésticas de abastecimento. Nota-se, portanto, que são os Estados Unidos, e não a China, que estão forçando as empresas chinesas a abandonarem os produtos americanos, forçando-as a buscarem, com assertividade, a autossuficiência industrial. Soa irônico imaginar que, provavelmente em uma década, a China terá feito maiores avanços tecnológicos sob o regime de controle de exportação dos Estados Unidos do que teria feito se os Estados Unidos não tivessem forçado as empresas líderes da China a comprarem de firmas domésticas fracas. (WANG, D.; 2021, np). Wang chega ao ponto de sugerir que os Estados Unidos

deveriam, portanto, reverter suas restrições mais punitivas ao setor de tecnologia chinês, para não forçar algumas das empresas mais inovadoras do mundo a trabalharem em seu ecossistema doméstico de tecnologia. Em jogo está o futuro centro global de inovação tecnológica: Washington deveria saber melhor do que abastecer o seu maior concorrente. (WANG, 2021, np).⁸

Este trabalho teve como objetivo principal analisar o processo de inserção internacional da China a partir de sua adesão à OMC. O ponto de partida foi o processo de abertura e de reformas estruturais da economia chinesa iniciado no final da década de 1970, que culmina com a sua adesão à Organização Mundial do Comércio (OMC) em 2001. Tal período de profundas transformações pode ser considerado como a consolidação de um “casamento por conveniência” entre a China e o sistema capitalista mundial, liderado pelos Estados Unidos. Da perspectiva chinesa, buscavam-se o desenvolvimento nacional, a captura de investimentos estrangeiros e a absorção de novas tecnologias. O sistema capitalista mundial, por seu lado, procurava novos caminhos para a recuperação da lucratividade, em meio à queda global das margens de lucro e diante do esgotamento das formas tradicionais de acumulação que ditaram o sucesso ao longo dos “Trinta Anos Gloriosos” (1945-1975). Pretendemos examinar como

⁸ No original: “*The United States should therefore roll back its most punitive restrictions on the Chinese technology sector, lest it force some of the most innovative companies in the world to work within their domestic tech ecosystem. At stake is the future global center of technological innovation: Washington should know better than to fuel its greatest competitor*”.

esse “casamento por conveniência” foi dando lugar a um conflito bilateral multissetorial (comercial, político, tecnológico e geoestratégico).

Discutimos como as estratégias chinesas foram se transformando ao longo do tempo, dado o aprofundamento de sua inserção nas Cadeias Globais de Valor e o incremento de seu poder econômico e político *vis-à-vis* aos Estados Unidos, a manutenção do poder político centralizado (Partido Comunista Chinês) e em função das leituras divergentes que China e Estados Unidos faziam das oportunidades concretas de alteração do *status quo*. Por fim, buscamos entender os principais aspectos do desacoplamento entre as economias de EUA e China (e suas limitações) e da nova ordem mundial que vem sendo construída, bem como os papéis que ambos os países desempenharão em meio às novas oportunidades de conflito e cooperação.

A China manteve como prioridade declarada, desde o princípio, a perseguição de seu desenvolvimento nacional, principalmente, mas não apenas, por meio da absorção de capital e tecnologia estrangeiros. Um novo caminho para a continuação de seu desenvolvimento se apresenta agora e envolve a superação da dependência externa e a liderança no desenvolvimento de novas tecnologias. Por seu turno, os EUA não admitem ser o “number 2” global. As ações (e acusações) para conter a China apresentam-se, aparentemente, como ações não apenas de governo nos EUA, mas de Estado. Há um consenso bipartidário de que tal enfrentamento deve continuar. A política de Biden sugere uma continuidade com a de Trump, com mudanças de forma, e não de conteúdo, e sinaliza para uma maior institucionalização das disputas com a China. Tal comportamento explica a restrição americana atual ao acesso da China a tecnologias de ponta, que antes fazia parte do pacote da globalização abraçado pela China desde o período de abertura e reformas estruturais no final da década de 1970. Nesse sentido, o comportamento americano de hoje se aproxima daquele adotado perante o Japão nas décadas de 1970 e 80.

No entanto, há pelo menos uma diferença importante entre o Japão de outrora e a China atual: a China tem uma capacidade de defesa maior, e não parece evidente que a estratégia de coação americana vai funcionar completamente. A China tem se movimentado e desponta em setores como Internet 5G e 6G e Inteligência Artificial, com aplicações civis e militares. Esses fatores compõem o “momento Sputnik” com os EUA. Um germe dessa disputa já se podia notar a partir do início dos anos 2000, período em que a China começa a se movimentar com mais intensidade em direção às políticas industriais que enfatizavam a “indigenização” de tecnologias, a inovação tecnocientífica e a criação de marcas próprias globalizadas (“Going Global Strategy”), que culminaram no projeto de 2015 “Made in China 2025”.

A guerra comercial é o conflito que desponta na superfície, “apenas” mais um campo de batalha. A questão de fundo é a disputa tecnológica (e suas implicações geopolíticas e militares) e a preocupação americana de manter a sua posição hegemônica global. De forma distinta, o interesse chinês segue sendo a continuidade de seu desenvolvimento interno. Não parece clara a existência de um projeto hegemônico chinês, tampouco o interesse de iniciar uma nova Guerra Fria contra os EUA. Isso seria enxergar a China com o referencial teórico do Ocidente. De fato, a China não possui religião proselitista, abandonou o internacionalismo proletário, não busca a conversão de outros povos em termos culturais e não tem um número expressivo de bases militares espalhadas pelo mundo.

O cenário mais provável para o futuro é a continuação do desacoplamento entre as economias dos EUA e da China, fundamentalmente nos setores produtivos e tecnológicos, e o prosseguimento da bifurcação do processo de globalização, com a constituição de dois polos concorrentes, em um contexto similar (não igual) à Guerra Fria. Essa rivalidade tende a aumentar (pressões contínuas sobre a questão da Internet 5G, Xinjiang, Taiwan, Tibet, aliança QUAD – EUA, Japão, Índia e Austrália etc.). Tal como se noticiou após as conversações entre a China e os Estados Unidos em março de 2021, no Alasca (as primeiras sob a presidência de Joe Biden), “O único consenso entre as duas potências é que discordam em tudo”. Um cenário mais sombrio poderia projetar conflitos mais graves no Mar do Sul da China e a escalada de conflitos sobre a questão de Taiwan.

Esse enfrentamento não ocorre em um mundo estático, mas em uma sociedade global que experimenta um processo revolucionário no campo científico-tecnológico, cuja capacidade disruptiva é tão alta que poderia criar novos elementos de sustentação de poder, alterando ou reforçando a atual ordem internacional. A competição entre Estados Unidos e China é uma maratona de largo fôlego. Apesar dos avanços chineses na fronteira tecnológica, em Internet 5G e IoT, o complexo militar norte-americano é um colosso, o dólar é a moeda internacional, as universidades americanas continuam na proa da maior parte do desenvolvimento tecnológico, e a cultura norte-americana é disseminada globalmente, e admirada inclusive na China.

Em outras palavras, o que temos adiante é uma competição duradoura entre a potência hegemônica (EUA) que quer evitar a qualquer custo que a potência em ascensão (China) consiga rivalizar em condições de igualdade ou tenha autonomia suficiente em questões fundamentais, tal como a inovação tecnológica. O objetivo da China é superar o século de humilhação e oferecer um padrão de vida à sua população compatível ao desenvolvimento

tecnológico, econômico e social atual. A China busca desenvolvimento e bem-estar material para sua população, e a tendência é que será difícil os Estados Unidos bloquearem o caminho chinês.

Apesar dos atritos ‘naturais’ em meio à construção de uma nova ordem global, em que os papéis desempenhados pelos Estados Unidos e pela China sofrem alterações importantes, dado o nível de desenvolvimento relativo de ambos os países em termos econômicos, políticos, tecnológicos e militares, a colaboração estratégica bilateral deveria manter-se firme. Assim, o reconhecimento de que ambos os países constituem âncoras indispensáveis contra riscos e crises sistêmicas globais já nos fornece um indício de que o caminho da cooperação e da construção de confiança mútua, a tentativa constante de estabelecimento de consensos e compromissos, e a rejeição da mentalidade de soma-zero deveriam nortear a mais importante relação bilateral da atualidade.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ACIOLY, L. China: uma inserção externa diferenciada. **Economia Política Internacional: Análise Estratégica**, n. 7, out./dez. 2005, p. 24-31.
- AGLIETA, M.; BAI, G. *China's Development and Empire*. New York: Routledge, 2014.
- AIGUO, L. *China and the Global Economy since 1840*. London: Macmillan Press, 2000.
- ALEXANDROFF, A. S.; OSTRY, S.; GOMEZ, R. *China and the Long March to Global Trade – The Accession of China to the World Trade Organization*. London and New York: Routledge – Taylor & Francis Group, 2003.
- ALLEN, F.; QIAN, J.; ZHANG, C.; ZHAO, M. *China's Financial System: Opportunities and Challenges*. NBER (National Bureau of Economic Research), Working Paper n. 17828, February 2012.
- ALLISON, G. T. *Destined for War – Can America and China Escape Thucydides' Trap?* Boston; New York: Ed. Houghton Mifflin Harcourt, 2017.
- AMORIM, C. *Teerã, Ramalá e Doha: memórias da política externa ativa e altiva*. São Paulo: Benvirá, 2015.
- ANONYMOUS. The Longer Telegram: Toward a New American China Strategy. **Atlantic Council**, Washington DC, 2021. Disponível em: <https://www.atlanticcouncil.org/content-series/atlantic-council-strategy-paper-series/the-longer-telegram/>.
- ANNAND, P. B. Financing the Provision of Global Public Goods. **World Economy**, v. 27, n. 2, pp. 215-237, 2004.
- APPELBAUM R. P.; CAO C.; HAN X.; PARKER, R.; SIMON D. *Innovation in China*. Cambridge: Polity Press, 2018.
- ARAÚJO, C. G.; BRANDÃO, C. M.; DIEGUES, A. C. As transformações no modelo de desenvolvimento econômico chinês: de Deng Xiaoping ao período atual. **Economia Ensaios**, Uberlândia, v. 33, n. 1, pp. 1-40, jul./dez. 2018.
- ARBIX, G.; MIRANDA, Z.; TOLEDO, D.; ZANCUL, E. Made in China 2025 e Industrie 4.0: a difícil transição chinesa do catching up à economia puxada pela inovação. **Tempo Social**, Revista de Sociologia da USP, v. 30, n. 3, p. 143-170, Sep.-Dec. 2018.
- ARON, R. *Paz e guerra entre as nações*. Editora Universidade de Brasília, Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais; Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2002 (Clássicos IPRI, 4).
- ARRIGHI, G. *O longo século XX: dinheiro, poder e as origens de nosso tempo*. São Paulo:

Editora Unesp, 1996.

_____. **Caos e governabilidade**. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2001.

_____. **Adam Smith in Beijing: Lineages of the Twenty-First Century**. London-New York, Verso, 2007.

AZEVEDO, Cesar Augusto Lambert de. **A política externa norte-americana para a República Popular da China: cooperação ou competição?**. 2008. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008. doi:10.11606/T.8.2008.tde-10122009-181132. Acesso em: 06/02/2021.

BAJEUX-BESNAINOU, I. G.; YANG, J. Is the Chinese Currency Undervalued? **Occasional Paper Series**, February 10, 2004. School of Business and Public Management. The George Washington University. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/252451568_Is_the_Chinese_Currency_Under_valued. Acesso em: 29/05/2021.

BERMINGHAN, F. US Election: China's Trade Gap with United States Was 43 Per Cent Bigger in September than When Donald Trump Took Office. **South China Morning Post**, 13 Oct, 2020. Disponível em: <https://www.scmp.com/economy/china-economy/article/3105354/us-election-chinas-trade-gap-united-states-was-43-cent-bigger>. Acesso em: 08/01/2021.

BIELSCHOWSKY, R. **Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo**. 4ª ed. Rio de Janeiro: Contraponto, 2000.

BIJIAN, Z. China's Peaceful Rise to Great Power Status. **Foreign Affairs**, v. 84, n. 5. New York: Council of Foreign Relations, 2005.

BLUSTEIN, P. **Desventuras das nações mais favorecidas**. Brasília: Funag, 2010.

BOWN, C. P. **The 2018 US-China Trade Conflict After 40 Years of Special Protection**. Peterson Institute for International Economics. April 2019.

BRANDÃO, F.; NAIDIN L. C.; VIANA, M. T. **Policy Brief**. O processo de adesão da China e da Rússia à OMC e as implicações para a agenda dos BRICS. Núcleo de Desenvolvimento, Comércio, Finanças e Investimentos. BRICS Policy Center, Centro de Estudos e Pesquisa.

BRESLIN, S. **China and the Global Political Economy**. Hampshire and New York: Palgrave Macmillan, 2007.

BRESSAN, L. Notas sobre a “Financeirização com características chinesas”: Peculiaridades, evolução e alguns impactos sobre o desenvolvimento chinês. **XXV Encontro Nacional de**

- Economia Política: As contradições do capitalismo contemporâneo e a virada conservadora**, 10 a 13 de novembro de 2020.
- BRESSER-PEREIRA, L. C.; JABBOUR, E.; PAULA, L. F. O catching-up da Coreia do Sul e da China: uma análise novo-desenvolvimentista. **Brazil. J. Polit. Econ.**, v. 40, n. 2, p. 264-284, 2020.
- BREZNITZ, D., MURPHREE, M. **Run of the Red Queen: Government, Innovation, Globalization and Economic Growth in China**. Yale University Press, 2012.
- BRICS. Fevereiro de 2012.
- BROWN, K. **Carnival China: China in the era of Hu Jintao and Xi Jinping**. London: Imperial College Press, 2014.
- CANUTO, O. A crise asiática e seus desdobramentos. **Econômica**, v. II, n. 4, dez. 2000, pp. 25-60.
- CAPUCIO, C.; KALLAS E CAETANO, F. A. O Acordo da OMC sobre Tecnologia da Informação (ITA) e sua expansão (ITA II): multilateralização do regionalismo. **Scientia Iuris**, Londrina, v. 22, n. 1, p. 283-313, mar. 2018.
- CARR, E. H. **Vinte anos de crise: 1919-1939**. Uma Introdução ao Estudo das Relações Internacionais. Brasília; São Paulo: Editora Universidade de Brasília, Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais, Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2ª. edição setembro, 2001 (Clássicos IPRI, 1).
- CARVALHO, C.; CATERMOL, F. As relações econômicas entre China e EUA: resgate histórico e implicações. **Revista do BNDES**, Rio de Janeiro, v. 16, n. 31, p. 215-252, jun. 2009.
- CARVALHO, M. H. **A economia política do sistema financeiro chinês (1978-2008)**, 2013. Dissertação (mestrado). Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Economia, Programa de Pós-Graduação em Economia Política Internacional, 2013.
- CASSIOLATO, J. E.; PODCAMENI, M. G. B. As políticas de ciência, tecnologia e inovação na China. In: CINTRA, M. A. M.; SILVA FILHO, E. B.; PINTO, E. C. (Org.). **China em transformação: dimensões econômicas e geopolíticas do desenvolvimento**. Brasília: Ipea, 2015.
- CENTRO DE GESTÃO DE ESTUDOS ESTRATÉGICOS (CGEE). **Dimensões estratégicas do desenvolvimento brasileiro: as fronteiras do conhecimento e da inovação: oportunidades, restrições e alternativas estratégicas para o Brasil**. CGEE/Centro de Altos Estudos Brasil Século XXI. Brasília, DF, 2013, v. 2.

- CHANG, H. J. **Chutando a escada**: a estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica. São Paulo: Editora Unesp, 2003.
- CHEN, D. **China-U.S. Strategic Collaboration**: Four Cases and Their Lessons. Shanghai Institutes for International Studies, 2021.
- CHENG, D. Challenging China's "Wolf Warrior" Diplomats. **Background**, n. 3504, July 6, 2020, Asian Studies Center, The Heritage Foundation.
- CHU, Y. H. A Reformist, Not a Revisionist: The Emerging Global Role of China. In: CHU, Yun-han; ZHENG, Yongnian. **The Decline of the Western-Centric World and the Emerging New Global Order**: Contending views. London and New York: Routledge, 2021.
- CINTRA, M. A. M.; FILHO, E. B. S. O sistema financeiro chinês: A Grande Muralha. In: CINTRA, Marcos Antonio Macedo; FILHO, Edison Benedito da Silva & PINTO, Eduardo Costa (orgs.). **China em transformação: dimensões econômicas e geopolíticas do desenvolvimento**. Rio de Janeiro: Ipea, 2015.
- CINTRA, M. A. M.; PINTO, E. C. China em transformação: transição e estratégias de desenvolvimento. **Revista de Economia Política**, v. 37, n. 2 (147), pp. 381-400, abril-junho/2017.
- CISESKI, P. P. China: milagre econômico e desafios pós-crise financeira internacional. **Boletim de Economia e Política Internacional**, Ipea, n. 10, p. 71-87, abr/jun 2012.
- COHEN, W. I. **America's Response to China**: a history of Sino-American relations. 6th edition. New York: Columbia University Press, 2019.
- CSIS, Center for Strategic & International Studies, China Power Project. **How Well-off is China's Middle Class?**, April 26, 2017. Updated October 29, 2020. Disponível em: <https://chinapower.csis.org/china-middle-class>. Acesso em: 10/05/2021.
- CUNHA, A. M. *et al.* A diplomacia do Yuan: uma análise da estratégia de internacionalização financeira da China. **VII Reunión de Economía Mundial. Anais**. Alicante, 20-22 de abril de 2006. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/229048223_A_Diplomacia_do_yuan_uma_analise_da_estrategia_de_internacionalizacao_financeira_da_China. Acesso em: 24/05/2021.
- DANTAS, A. T.; ESPÍNDOLA, C. J.; JABBOUR, E. M. K.; VELLOZO, J. A (Nova) Economia do Projeto: O conceito e suas novas determinações na China de hoje. **Geosul**, Florianópolis, v. 35, n. 77, p. 17-48, dez. 2020.

- DIEGUES, A. C.; ROSELINO, J. E. Política industrial, tecno-nacionalismo e indústria 4.0: a guerra tecnológica entre China e EUA. **Texto para Discussão**. Unicamp. IE, Campinas, n. 401, jan. 2021.
- ESTEVADEORDAL, A., BLYDE, J., SUOMINEN, K. As cadeias globais de valor são realmente globais? Políticas para acelerar o acesso dos países às redes de produção internacionais. **Revista Brasileira de Comércio Exterior (RBCE)**, 115, p. 6-25. s/a.
- FAIRBANK, J. K., GOLDMAN, M. *China: A New History*. Boston: Belknap Press: An Imprint of Harvard University Press, 2006.
- FEIJENBAUM, E. A. Reluctant Stakeholder: Why China's Highly Strategic Brand of Revisionism is More Challenging than Washington Thinks. In: MA, Damien. **China's economic arrival: Decoding a disruptive rise**. Singapore: Palgrave Macmillan, 2020.
- FENG, H. **The Politics of China's Accession to the World Trade Organization: the Dragon Goes Global**. London and New York: Routledge – Taylor & Francis Group, 2006.
- FEWSMITH, J. **China since Tiananmei: From Deng Xiaoping to Ho Jintao**. Cambridge: Cambridge University Press, 2008.
- FORD, C. A. **China Looks at the West: Identity, Global Ambitions, and the Future of Sino-American Relations**. Lexington University Press of Kentucky, 2015.
- GABRIELE, A. **The Role of State in China's Industrial Development: A Reassessment**. MPRA Working Paper, n. 1.451, Apr. 2009.
- _____. **Enterprises, Industry and Innovation in the People's Republic of China. Questioning Socialism from Deng to the Trade and Tech War**. Springer Nature Singapore Pte Ltd. 2020.
- GABRIELE, A.; SCHETTINO, F. Socialist Market Economy as a Distinct SEF Internal to the Modern MP. **New Proposals: Journal of Marxism and Interdisciplinary Inquiry**, v. 5, n. 2, p. 20-50, 2012.
- GAUDICHAUD, F. La vía chilena al Neoliberalismo. Miradas cruzadas sobre un país laboratorio. **Revista Divergencia**, n. 6, aAño 5, Enero, p. 13-28, Julio 2016.
- GEREFFI, G., HUMPHREY, J., STURGEON, T. The Governance of Global Value Chains. **Review of International Political Economy**, v. 12, n. 1, pp. 78-104, February 2005.
- GINGRICH, N. **Trump vs China: Facing America's greatest threat**. New York: Hachette Book Group, Inc., 2019.
- GRIMMETT, J. J. **Chinese Tire Imports: Section 421 Safeguards and the World Trade Organization (WTO)**. Congressional Research Service, Jul 12, 2011.

- GUOQIANG, L. Overview: An Emerging Power's New Strategy of Opening Up to the Outside: Entry into de WTO: a Look Back Over the Past Ten Years and a Look Forward. In: LUOLIN, Wang. **China's WTO Accession Reassessed**. London and New York: Routledge – Taylor & Francis Group, 2015.
- HAO, Y.; BI, J. The Political Economy of the Sino-American Relationship: Impacts of the Global Financial Crisis. In: **Sino-American Relations**. Challenges Ahead. Edited by Yufan Hao. Ashgate, 2013.
- HART, B. L. **Strategy**. New York: Praeger, 1967.
- HIRATUKA, C. Mudanças na estratégia chinesa de desenvolvimento no período pós-crise global e impactos sobre a AL. **Texto para Discussão**. Unicamp. IE, Campinas, n. 339, maio 2018.
- HOBBSBAWM, E. J. **Era dos Extremos**. O breve século XX: 1914-1991. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.
- HORSTENSEN, V.; RAMOS, D.; MÜLLER, C.; BERTOLACCINI, F. **Acessão da China à OMC**: a questão da economia de não mercado. FGV EESP - CCGI - Papers, 2014. Disponível em <https://ccgi.fgv.br/sites/ccgi.fgv.br/files/file/Publicacoes/CNI%20-%20Acess%C3%A3o%20da%20China%20na%20OMC.pdf>. Acesso em: 23/01/2021.
- HU, A. **Economic and Social Transformation in China**: Challenges and Opportunities. London: Ed. Rutledge, 2006.
- _____. **China in 2020: A New Type of Superpower**. Washington DC: Brookings Institution Press, 2011.
- _____. China and the World: Assesment and Prospect of the “Post-Script” Era. In: FU, Xiaolang. **China's Role in Global Economic Recovery**. London and New York: Routledge Curzon, 2012.
- HU, A.; ZHOU, S. **China**: Surpassing the “Middle-income Trap”. Singapore: Palgrave Macmillan, 2021.
- IANCHOVICHINA. E., MARTIN, W. Economic Impacts of China's Accession to WTO. In: BHATTASALI, D.; LI, S.; MARTIN, W. 2004. **China and the WTO**: Accession, Policy Reform, and Poverty Reduction Strategies. Washington, DC: World Bank and Oxford University Press. World Bank. Disponível em: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/14920>. Acesso em: 06-02-2021.
- IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **As transformações estruturais do comércio exterior chinês**. Comunicados do IPEA, Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, Brasília, 2011.

- _____. **Os BRICS na OMC: políticas comerciais comparadas de Brasil, Rússia, Índia e África do Sul.** Organizadores: Vera Thorstensen, Ivan Tiago Machado Oliveira. Brasília: Ipea, 2012.
- IRWIN D. A.; MAVROIDIS, P. C.; SYKES, A. O. *The Genesis of the GATT*. Cambridge: Cambridge University Press, 2008.
- JABBOUR, E., DANTAS, A. Sobre a China e o “socialismo de mercado” como uma nova formação econômico-social. **Nova Economia**, v. 30, n. 3, p. 1029-1051, 2020.
- JAGUARIBE, A. **Capacidades estatais comparadas: China e a reforma do sistema nacional de inovações.** Brasília: Ipea, 2015.
- _____. **China: estratégias de modernização alternativa.** **Desenvolvimento em Debate**, v. 2, n. 2, p. 39-49, maio-agosto 2011.
- JIN, C. A Changing Sino-American Relationship in a Changing World. **Sino-American Relations. Challenges Ahead.** Edited by Yufan Hao. Ashgate, 2013.
- JIANG, Y. The Rise and Fall of the Wolf Warriors. **Crisis.** Jane Golley, Linda Jaivin, Sharon Strange (Editors), ANU Press, 2021. Disponível em: < <https://www.jstor.org/stable/j.ctv1m9x316.9>>. Acesso em 02/08/2021.
- KAGAN, R. A Superpower, Like It or Not. Why Americans Must Accept Their Global Role. **Foreign Affairs**, March/April 2021.
- KENNEDY, P. Grand Strategy in War and Peace: Toward a Broader Definition. In: **Grand Strategies in War and Peace.** Ed. Paul Kennedy. New Haven, CT: Yale University Press, 1991.
- KENNEDY, S. The Myth of the Beijing Consensus. **Journal of Contemporary China**, v. 19, n. 65, p. 461-477, 2010.
- KENNY, Thomas. Lessons for the “Socialist Market Economy” of People’s China from the Soviet “New Economic Policy”. **NST: Nature, Society, and Thought**, v. 20, n. 1, p. 80-90, January 2007.
- KHARAS, H.; DOOLEY, M. Global China. China’s Influence on the Global Middle Class. October 2020. Global Governance and Norms. **The Brookings Institution.** Disponível em: <https://www.brookings.edu/research/chinas-influence-on-the-global-middle-class>. Acesso em: 10/05/2021.
- KISSINGER, H. **On China.** New York: The Penguin Press, 2011.
- KURLANTZICK, J. China’s Charm: Implications of Chinese Soft Power. **Policy Brief,** Carnegie Endowment for International Peace, n. 47, p. 1-8, 2007.

- LAMPTON, D. M. **Same Bed, Different Dreams: Managing US-China Relations, 1989-2000.** Berkeley and Los Angeles: University of California Press, 2001.
- LANQING, L. **Breaking Through: The Birth of China's Opening up Policy.** New York: Oxford University Press, 2010.
- LEÃO, R. P. F. A Gestão da Política Cambial Chinesa: As Lições do Período da Crise Financeira de 2008. **Boletim de Economia e Política Internacional**, número 4, Out. | Dez. 2010, Ipea.
- LEE, K. F. **AI Superpowers: China, Silicon Valley, and the New World Order.** Boston: Houghton Mifflin Harcourt, 2018.
- LEUNG, C. S. N.; MERCURIO, B. Is China a "Currency Manipulator"? The Legitimacy of China's Exchange Regime Under the Current International Legal Framework. **The International Lawyer**, v. 43, n. 3, Fall 2009. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/46270482_Is_China_a_'Currency_Manipulator'_The_legitimacy_of_China's_exchange_regime_under_the_current_international_legal_framework. Acesso em: 29/05/2021.
- LI, D. D. China's Economic Emergence: Possible Lessons for Large Developing Nations. In: HO-MOU, W.; YANG, Y. (Ed.). **Reform and Development in China.** What can China offer the developing world? London: Routledge, 2011.
- LI, W.; FUMIN, S.; LEI, Z. **China's Economy.** Beijing: China International Press, 2010.
- LI, Y. **Economic Reform and Development.** The Chinese Way. Beijing: Foreign Language Teaching and Research Press, 2010.
- LIANG, Y. Development Finance. **The Chinese Economy**, v. 45, n. 1, p. 8-27, 2012.
- LINDOSO, J. A. S. União Soviética: da Nova Política Econômica (NEP) à construção do "socialismo num só país". **Cronos: R. Pós-Grad. Ci. Soc. UFRN, Natal**, v. 14, n. 1, p. 105-126, jan./jun. 2013.
- LO, V. I. TIAN, X. **Law and Investment in China: The Legal and Business Environments after WTO Accession.** London and New York: RoutledgeCurzon, 2005.
- LUO, J. **Business and Technology in China.** Santa Barbara: ABC-CLIO LLC, 2010.
- LYRIO, M. C. **A ascensão da China como potência: fundamentos políticos internos.** Ministério das Relações Exteriores, Fundação Alexandre de Gusmão, Brasília, 2010, Cap. 1 e 5, p. 7-33; p. 193-234.
- McBRIDE, J.; CHATZKY, A. Is 'Made in China 2025' a Threat to Global Trade? In: **Council on Foreign Relations**, Background, Last updated May 13, 2019.

- MAJEROWICZ, E. **A China e a economia política internacional das tecnologias da informação e comunicação**. Rio de Janeiro: UERJ. (TD, 001), 2019.
- MAJEROWICZ, E.; MEDEIROS, C. A. A política industrial chinesa na geopolítica da era da informação: o caso dos semicondutores. **Rev. Econ. Contemp**, v. 22, n. 1, 2018.
- MARQUES, I. C. **O Brasil e a abertura dos mercados: o trabalho em questão**. 2. ed. Rio de Janeiro: Contraponto, 2002.
- MASIERO, G.; COELHO, D. B. A política industrial chinesa como determinante de sua estratégia going global. **Revista de Economia Política**, v. 34, n. 1 (134), pp. 139-157, janeiro-março/2014.
- MATTOS, T. C. L.; PIRES, M. C. A concepção de excepcionalidade na consciência social de Estados Unidos e China como elemento para a reflexão sobre disputas hegemônicas. **BJIR**, Marília, v. 7, n. 3, p. 551-580, set./dez. 2018.
- MAZZUCATO, M. **O Estado empreendedor: desmascarando o mito do setor público vs. setor privado**. Tradução de Elvira Serapicos. São Paulo: Portfolio-Penguin [Editora Schwarcz S.A.], 2014.
- 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.
- _____. A China como um duplo polo na economia mundial e a recentralização da economia asiática. **Revista de Economia Política**, v. 26, n. 3 (103), pp. 381-400, julho-setembro/2006.
- _____. O ciclo recente de crescimento chinês e seus desafios. In: **Encontro Nacional de Economia Política**, 15, 2010, São Luís, **Anais...** São Luís, 2010.
- _____. Política industrial e divisão internacional de trabalho. **Revista de Economia Política**, v. 39, n. 1 (154), p. 71-87, janeiro-março/2019.
- MEDEIROS, E. How to Craft a Durable China Strategy. Washington Must Reconcile Interdependence and Conflict. **Foreign Affairs**, March 17, 2021.
- MILARÉ, L. F. L., DIEGUES, A. C. Contribuições da era Mao Tsé-Tung para a industrialização chinesa. **Rev. Econ. Contemp.**, Rio de Janeiro, v. 16, n. 2, p. 359-378, Aug. 2012.
- _____. Há uma revolução na estrutura produtiva chinesa? **Economia e Políticas Públicas**, v. 4, n. 1, 2016.
- MIN, Y. Wolf Warriors Blow Hot Before Cooling Down. **Global Asia**, September 2020, Seoul, Korea, v. 15, n. 3. Disponível em: <https://www.globalasia.org/v15no3/focus/wolf-warriors-blow-hot-before-cooling-down_ye-min>. Acesso em 02/08/2021.

- MOOSA, I. **The US-China trade dispute: Facts, Figures and myths**. Cheltenham: Edwald Elgar Publishing, 2012.
- MORAES, I. N. Políticas de fomento à ascensão da China nas cadeias de valor globais. In: CINTRA, M. A. M.; SILVA FILHO, E. B.; PINTO, E. C. (Org.). **China em transformação: dimensões econômicas e geopolíticas do desenvolvimento**. Brasília: Ipea, 2015.
- MOURA, R. S. A desaceleração chinesa e o “Novo Normal”: implicações estruturais para a economia e o setor financeiro doméstico. **Desenvolvimento em Debate**, v. 3, n. 2, p. 79-109, 2015.
- MOZUR, P. The Failure of China’s Microchip Giant Tests Beijing’s Tech Ambitions. **The New York Times**, New York, USA, July 19, 2021. Disponível em: <<https://www.nytimes.com/2021/07/19/technology/china-microchips-tsinghua-unigroup.html>>. Acesso em 02/08/2021.
- MURILLO, D., SUNG, Y. Understanding Korean Capitalism: Chaebols and their Corporate Governance. **ESADEgeo Center for Global Economy and Geopolitics**. Position Paper 33. September 2013.
- NATHAN, A. J. China’s rise and international regimes: does China seek to overthrow global norms? In: ROSS, R. S.; BEKKEVOLD, Jo I. (orgs.). **China in the Era of Xi Jinping: Domestic and Foreign Policy Challenges**. Washington, DC: Georgetown University Press, 2016.
- NATHAN, A. J., SCOBEL, A. **China’s Search for Security**. New York: Columbia University Press, 2012.
- NAUGHTON, B. China’s Emergence and Prospects as a Trading Nation. **Bookings Papers on Economic Activity**, 2, 1996.
- _____. **The Chinese Economy: Transitions and Growth**. Cambridge, Mass.: MIT Press, 2007.
- _____. Is China Socialist? **Journal of Economic Perspectives**, v. 31, n. 1, p. 3-24, 2017.
- NOLAN, P. Is China Buying the World? **Polity Press**, 2012.
- _____. Globalization and Industrial Policy: The Case of China. **The World Economy**, v. 37, n. 6, Jun. 2014.
- NYE JR., J. S. **Is the American Century Over?** Cambridge: Polity Press, 2015.
- OLIVEIRA, G. C. O Estado e a inserção ativa na economia: A estratégia de desenvolvimento econômico da China. **Revista de Economia**, v. 34, n. 3 (ano 32), p. 61-88, set-dez. 2008, Editora UFPR.

- PAULINO, L. A. **O Brasil no leito de Procusto: uma análise sob a ótica neo-schumpeteriana da Rodada Uruguai do GATT**. Campinas, SP: [s.n.], 1997.
- _____. **China: a procura do caminho para o desenvolvimento**. Tese (Livre-docência), Faculdade de Filosofia e Ciência, Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, Unesp, Campus de Marília, São Paulo, 2017.
- _____. Hegemonia ou governança global compartilhada: o que pensa a China? **BJIR – Brazilian Journal of International Relations**, Edição Especial, v. 7, edição n. 3, 2018, Unesp/Igepri, p. 582-611.
- PAULINO, L. A.; PIRES, M. C. As relações entre a China e América Latina frente ao novo normal da economia chinesa. **Economia e Políticas Públicas**, v. 4, n. 1, 2016.
- _____. Reflexões sobre hegemonia e a política internacional da China: a iniciativa “cinturão e rota” como uma estratégia de desenvolvimento pacífico. **Relaciones Internacionales**, n. 53, p. 207-228. DOSSIER: Evolución de la Política Exterior de China para América Latina, 2017.
- PINTO, E. C. O eixo sino-americano e a inserção externa brasileira: antes de depois da crise. **Texto para Discussão**, n. 1652, Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (Ipea), Brasília, 2011.
- PIRAGIBE, C. V. S. **China: Reformas Domésticas e Inserção Internacional Inovações institucionais e dependência de trajetória**. Tese de Doutorado. Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília, 2017.
- PORTER, M. E. **Vantagem competitiva: criando e sustentando um desempenho superior**. Rio de Janeiro: Campus, 1985.
- POSEN, B. R. **Restraint: A New Foundation for U.S. Grand Strategy**. Ithaca, NY: Cornell University Press, 2014.
- PRASAD, E., WEI, S. The Chinese Approach to Capital Inflows: Patterns and Possible Explanations. **IMF Working Paper**, 05/79. Washington, DC: International Monetary Fund, 2005.
- PRIME, P. B. China Joins the WTO: How, Why and What Now? **Business Economics**, v. XXXVII, n. 2, p. 26-32, April, 2002.
- RODRIK, D. **A globalização foi longe demais?** São Paulo: Editora Unesp, 2011.
- _____. China As Economic Bogeyman. **The Asian Post**. 10/07/2020.
- ROLLAND, S. E. **Development at the World Trade Organization**. Oxford: Oxford University Press, 2012.
- ROMILLY, J. **História e razão em Tucídides**. Brasília: Editora UnB, 1998.

- ROSALES, O. **El sueño chino**. Argentina; Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe; Siglo XXI Editores, 2020.
- SCHUTTE, G. R. A busca da hegemonia americana 3.0 e a ascensão chinesa: entre a transnacionalização do capital e a volta do conflito interestatal. **Mundo e Desenvolvimento**, Revista do Instituto de Estudos Econômicos e Internacionais, v. I, n. 2, p. 10-35, 2019.
- SCHWELLER, R. Opposite but Compatible Nationalisms: A Neoclassical Realist Approach to the Future of US-China Relations. **The Chinese Journal of International Politics**, 23-48, 2018.
- SCOBELL, A.; BURKE, E. J.; COOPER III, C. A.; LILLY, S.; OHLANDT, C. J. R.; WARNER, E.; WILLIAMS, J. D. **China's Grand Strategy: Trends, Trajectories, and Long-Term Competition**. Santa Monica: Rand Corporation, 2020.
- STOKES, D.; WILLIAMSON, M. The United States, China and the WTO after Coronavirus. **The Chinese Journal of International Politics**, p. 23-49, 2021.
- SEGRILLO, A. **O declínio da União Soviética**. Rio de Janeiro: Record, 2000
- SHAMBAUGH, D. **China Goes Global: The Partial Power**. Oxford: Oxford University Press, 2013.
- SILVA, R. M. M. **O Sistema Nacional de Inovação da China em Transição: a dinâmica de atuação do Estado na indução das inovações nativas – Zizhu Chuangxin**. Tese (Doutorado). UFRGS, Porto Alegre, 2017.
- SINHA, R. **Sino-American Relations: Mutual Paranoia**. Hampshire: Palgrave Macmillan, 2003.
- SUTTER, R. Why Does China Matter? **The Washington Quarterly**, v. 27, n. 1, p. 75-89, 2003. <https://doi.org/10.1162/016366003322596936>.
- THORSTENSEN, V. A China como membro da OMC e líder das exportações mundiais: desafios e oportunidades para o Brasil. **7º. Fórum de Economia da Fundação Getúlio Vargas**, setembro de 2010.
- _____. Brasil e China: de conflitos de interesses à busca de uma agenda comum. **Texto para Discussão**, n. 303, CCGI n. 03, novembro de 2011, 1.
- _____. China e EUA: De Guerras Comerciais a Guerra Cambiais. **Revista Política Externa**, v. 19, n. 3, dez.-jan.-fev. 2011.
- TIEZZI, S. US Deputy Secretary of State to Visit China After All. **The Diplomat**. Arlington, VA USA, July 23, 2021. Disponível em: <<https://thediplomat.com/2021/07/us-deputy-secretary-of-state-to-visit-china-after-all>>. Acesso em: 02/08/2021.

- TORRES FILHO, E.; POSE, M. A internacionalização da moeda chinesa: disputa hegemônica ou estratégia defensiva? **Revista de Economia Contemporânea**, vol. 22, n. 1, p. 1-23, 2018 (*Journal of Contemporary Economics*). Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/rec/v22n1/1415-9848-rec-22-01-e182215.pdf>. Acesso em: 23/01/2021.
- TSAI, K. NAUGHTON, B. S. *State Capitalism, Institutional Adaptation and the Chinese Miracle*. Cambridge: Cambridge University Press, 2015.
- VON BÜLOW, M. **A batalha do livre comércio: a construção de redes transnacionais da sociedade civil nas Américas**. São Paulo: Editora Unesp, 2014.
- XIAO, X. Transformation of the International Order and China's Strategy. In: MEN, H. (Editor). **Report of Strategic Studies in China**. Domestic Development, Sino-American Relations and China's Grand Strategy. Singapore: Springer Nature Singapore Pte Ltd., 2018, p. 9-29.
- XIAOPU, Z. Equilibrium and Misalignment: An Assessment of the RMB Exchange Rate from 1978 to 1999. **Stanford Center for International Development**. Working Paper n. 127. February 2002.
- WALLERSTEIN, I. **The Modern World System**. New York: Academic Press, 1974.
- _____. **The Capitalist World-Economy**. Cambridge: Cambridge University Press, 1979.
- _____. **Após o Liberalismo. Em busca da reconstrução do mundo**. Petrópolis: Editora Vozes, 1995.
- _____. **World-System Analysis**. London: Duke University Press, 2004.
- WAN-WEN, C. Globalization and economic development. In: CAO, T. Y. **The Chinese Modern Development**. London and New York: Routledge Curzon, 2005.
- WANG, G. China's WTO Accession: A New Chapter in Economic Globalization. In: **China-U.S. Strategic Collaboration: Four Cases and Their Lessons**. Shanghai Institutes for International Studies, 2021.
- WANG, H. The Asian Financial Crisis and Financial Reforms in China. **The Pacific Review**, v. 12, n. 4, p. 537-556, 1999.
- WANG, J. China's Rise and Sino-American Relations. In: **Sino-American Relations. Challenges Ahead**. Edited by Yufan Hao. London: Ashgate, 2013.
- WANG, J., BUZAN, B. The English and Chinese Schools of International Relations: Comparisons and Lessons. **The Chinese Journal of International Politics**, v. 7, n. 1, p. 1-46, 2014.

- WEBBER, M. **China's Transition to a Global Economy**. Hampshire and New York: Palgrave Macmillan, 2002.
- WEI, Y.-K. Collectivism and Collective Ethos in Classical Chinese Rhetoric. **Cultural and Religious Studies**, v. 5, n. 1, p. 17-29, January 2017.
- _____. Ethos in Early Chinese Rhetoric: The Case of "Heaven". **Humanities**, v. 10, n. 7, 2021.
- WENZHAO, T. **A History of China U.S. Relations**, v. 3. Shanghai: Shanghai People's Publishing House, 2016.
- WILLIAMSON, J. What Washington Means by Policy Reform. In: **Latin American Adjustment: How Much Has Happened?** Washington, DC: Institute for International Economics, 1990.
- _____. Democracy and the "Washington Consensus". **World Development**, v. 21, n. 8, pp. 1.329-1.336, 1993.
- WU, B. **Oportunidades em meio à transformação: uma análise multidimensional das perspectivas de cooperação entre China e América Latina**. São Paulo: Cultura Acadêmica Editora, 2017.
- WU, H.; YAO, Y. **Reform and Development in China**. London & New York: Routledge, 2011.
- WÜBBEKE, Jost; MEISSNER, Mirjam; ZENGLEIN, Max J.; IVES, Jaqueline; CONRAD, Björn. **Made in China 2025: The Making of a High-Tech Superpower and Consequences for Industrial Countries**. Merics – Mercator Institute for China Studies, 2016. Disponível em:
https://espas.secure.europarl.europa.eu/orbis/sites/default/files/generated/document/en/MP_OC_No.2_MadeinChina_2025.pdf. Acesso em: 06/05/2021.
- YAN, X. **Ancient Chinese Thought**, Modern Chinese Power. Princeton: Princeton University Press, 2013.
- YELING, T. **How the WTO Changed China. The Mixed Legacy of Economic Engagement**. Foreign Affairs, March/April 2021.
- YEUNG, K. Explainer | China's Yuan vs Renminbi: What's the Difference? **South China Morning Post**. Published: 5:30 pm, 12 nov. 2020. Disponível em:
<https://www.scmp.com/economy/china-economy/article/3109065/chinas-yuan-vs-renminbi-whats-difference>. Acesso em: 23/01/2021.
- YONGDING, Y. A Trade War Is Entirely Unnecessary. In: EVENETT, Simon J. (ed.). **The US-Sino Currency Dispute: New Insights from Politics, Economics and Law**. London: VoxEU.org Publication. Centre for Economic Policy Research, April 2010. Disponível em:

<https://voxeu.org/epubs/cepr-reports/us-sino-currency-dispute-new-insights-economics-politics-and-law>. Acesso em: 29/05/2021.

- ZAGO, L. **Estratégias político-econômicas chinesas e suas consequências socioambientais: uma análise do período entre Mao Zedong e Deng Xiaoping**. Tese (doutorado). Universidade Estadual de Campinas. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. Campinas, SP, 2017.
- ZHANG, L.; SCHIMANSKI, S. Cadeias Globais de Valor e os países em desenvolvimento. **Boletim de Economia e Política Internacional**, BEPI, n. 18, pp. 73-92, set./dez. 2014.
- ZHANG, Z. Foreign Exchange Rate Reform, the Balance of Trade and Economic Growth: An Empirical Analysis for China. **Journal of Economic Development**, v. 24, n. 2, December 1999.
- ZHANG, Y.; ZENGANG, L. **International Economic Politics**. Shanghai: Shanghai People's Publishing House, 2008.
- ZHAO, M. Is a New Cold War Inevitable? Chinese Perspectives on US-China Strategic Competition. **The Chinese Journal of International Politics**, 2019, p. 371-394.
- ZHAO, S. (ed.). Pragmatism and Strategic Behavior. In: **Chinese Foreign Policy**. New York: East Gate Book, 2004.
- ZHAO, T. Rethinking Empire from a Chinese Concept "All-under-Heaven" (Tianxia). **Social Identities**, v. 12, n. 1, p. 29-41, jan. 2006. Disponível em: <https://pdfs.semanticscholar.org/7ab1/3108b384a666cc4df192aac153214c981801.pdf>. Acesso em 17/05/2021.
- ZHONG, F. China's Rise, America First, and a Networked Indo-Pacific Order. In: MEN, H. (Editor). **Report of Strategic Studies in China**. Domestic Development, Sino-American Relations and China's Grand Strategy. Singapore: Springer Nature Singapore Pte Ltd., 2018, p. 47-71.
- ZHU, X; CHEN, D. The US Needs a New China Strategy. **The Diplomat**, Arlington, VA USA, July 16, 2021. Disponível em: <<https://thediplomat.com/2021/07/the-us-needs-a-new-china-strategy/>>. Acesso em 02/08/2021.