

Confluência na Ásia? As Relações Rússia-China

Maria Raquel Freire

1 Introdução

A relação sino-russa desde o fim da guerra fria tem sido marcada por acordos de cooperação, bem como certos constrangimentos oriundos de objetivos incompatíveis. Esta relação bilateral se assume crescentemente como assimétrica. Esta área é foco de especial atenção com a viragem a Leste da política internacional; a China é especialmente importante na política externa russa - como resposta ao que vê como novos desafios e novas oportunidades.

O novo conceito de política externa russa, aprovado em 2013, ressalta a necessidade russa de dar resposta à situação internacional que muda rapidamente e onde as responsabilidades russas são acrescidas. Afirma explicitamente que o poder e potencial de desenvolvimento globais estão a se voltar para o Leste - neste alinhamento partilhado pela China há questões de aproximação e de fricção sino-russas, com políticas conviventes de cooperação e contenção.

Esta gestão difícil tem se materializado numa lógica de cooperação econômica intensificada e relações securitárias mais densas, buscando prevenir dependências em relações focadas em interdependência. A estrutura desta dinâmica está em suas políticas internas, com traços comuns e diferenciadores, e externas, concretizadas na OCX. Esta relação é e continuará a ser pautada em ambivalências - com estreitamentos favoráveis porém cuidadosos, em virtude da crescente assimetria na relação.

2 Arranjos de política externa: da ordem interna e do contexto internacional

As políticas externas destas potências se assentam em três princípios comuns: o de *consolidação interna*, acompanhado de políticas nacionalistas onde o apoio popular é essencial na consolidação da legitimidade; a *não ingerência nos assuntos internos de outros Estados*, respeitando a integridade territorial e reconhecendo a soberania tradicional; e o *reconhecimento da ONU como instituição responsável pela garantia da segurança e estabilidade internacionais*, com foco no lugar permanente no CSNU que os dois Estados ocupam, que permite sua voz e seu veto sobre temas fundamentais securitários. Eles têm unido votos nesse sentido em várias questões discutidas pelo Conselho.

A política externa é guiada por duas prioridades fundamentais: a centralidade do Partido Comunista e de sua ideologia nacionalista, e o crescimento econômico centrado no socialismo de mercado. Esta política é pragmática, embora leve a combinações de autoritarismo, dirigismo e capitalismo nem sempre fáceis de gerir.

A China, ademais, continua a buscar sua grande influência no sistema internacional pelo “crescimento pacífico” e na referência ao “sonho americano” como forma de assentar um “sonho chinês” na necessidade de projeção das camadas mais jovens, com um caráter fortemente não confrontacionista.

Aí está uma diferença fundamental nas políticas externas dos dois países, pois os fundamentos da política externa russa incluem também a estabilidade interna e a política externa mais assertiva - esta, porém, mais forte e, quando necessário, confrontacional.

A política externa russa revela um objetivo forte de consolidação como grande potência e reconhecimento como tal por seus pares. Nesse contexto, busca relevância especialmente na região Ásia-Pacífico, tendência já sinalizada em adenda ao documento de 2008, após reeleição de V. Putin como presidente em 2012. Esta alteração trouxe implicações novas e importantes para as relações Rússia-China.

Os três princípios nos quais os países convergem merecem olhar mais atento. A defesa da multipolaridade surge de forma clara em acordo firmado em 2005¹, bem como no Tratado de Amizade e Cooperação de 2001, demonstrando uma tentativa de conter a influência norte-americana, em particular, na Ásia Central.

A partir do resultado favorável na guerra na Geórgia, em 2008, a retórica russa se tornou menos antiamericana e mais defensora direta da multipolaridade, com o uso frequente do termo “policêntrica”.

Em sua retórica de contenção americana, nenhuma das partes se vê em hostilização com a outra, buscando a continuidade de relações amistosas. Embora pudesse haver certo receio da Europa de afastamento americano, as políticas de Obama, embora tenham aumentado a interdependência com a China, não reduziram os acordos tradicionais transatlânticos, que permanecem centrais².

¹Declaração sino-russa sobre a ordem internacional no século XXI, julho de 2005.

²N.E.: Diante da guerra russo-ucraniana, é possível que este afastamento venha da Europa, e não dos Estados

A política de Washington reconhece o peso econômico da China como prioritário, o que parece levar a certas contradições futuras, especialmente em Taiwan. No caso da Rússia, o curso é diverso, e inclui as revoluções coloridas no espaço soviético, a guerra da Geórgia e outros momentos difíceis. A política de *reset* de 2009 parece demonstrar como as partes valorizam sua relação.

A Ásia Central tem visto aqui certos atritos, como a permissão russa do estabelecimento de bases americanas na Ásia Central sem consulta à China, após o 11 de setembro³.

A preocupação anti-separatista é particularmente forte na Ásia Central e em suas fronteiras frágeis, bem como no oeste chinês⁴. A questão de Taiwan é particularmente impotente e frágil, diante da política fortemente soberanista chinesa.

Outra região frágil na política russa é o Cáucaso do norte, marcado por movimentos seccionistas e radicalismo islâmico - questões absolutamente prioritárias na agenda de segurança sino-russa. A presença de movimentos islamistas que pretendem islamizar vastas áreas territoriais nestes países encontra uma política sino-russa absolutamente resoluta de não permitir qualquer mudança no *status quo* territorial. Esta dinâmica se revela na condução conjunta de esforços anti-terroristas, especialmente na Ásia Central.

Unidos, como demonstrado pela relutância do chanceler Scholz em permitir o auxílio militar à Ucrânia, considerando sua dependência econômica e energética do Leste.

³N.E.: O que certamente guarda relação próxima com o conflito russo contra o terrorismo, originalmente uma das razões para a fundação da OCX.

⁴N.E.: A afirmação de política antisseparatista russa me parece bastante antiga, diante do expansionismo regional russo à Abkhazia, Ossetia e leste da Ucrânia em anos recentes, utilizando-se para tal do reconhecimento de movimentos separatistas. Esta mudança pode ter sido motivada pela política de *holdback* intensa empregada pela OTAN em anos recentes.

3 OCX: cooperação instrumental?

Os Cinco de Xangai de 1996 visavam responder, especialmente, a certos desafios fronteiriços e coordenar a ação antiterrorista. Em 2000 os Cinco estabeleceram um centro antiterrorista em Bichek, no Quirguistão. Em 2001, se reuniram OCX, integrando o Uzbequistão; seus objetivos se expandiram em direção à cooperação política e de construção de um bloco militar, algo que sofre certa resistência da Rússia, que organiza sua presença militar na região pela OTSC, que não inclui a China, de forma autônoma⁵.

O primeiro exercício militar conjunto da OCX, a *Peace Mission 2007*, embora de tamanho reduzido e centrada na ação antiterrorista, não visam terceiros, pretendendo especialmente a aprimoração da interoperabilidade das forças dos membros da organização.

A OCX revela, portanto, uma política de cooperação no treino e capacidade das forças, e, ao mesmo tempo, os limites da relação sino-russa - como os limites que a Rússia impõe a seu fornecimento militar à China, evitando um aumento excessivo na capacidade militar de seu rival - o investimento e crescimento militar chinês causam certa preocupação em Moscou e revelam a competição inerente à própria organização.

A OCX ocupa um papel, portanto, de dupla contenção: contenção mútua entre a China e a Rússia, e contenção conjunta dos Estados Unidos na área. Assume, portanto, status de “eixo de conveniência”. A procura na OCX de declarações favoráveis ao reconhecimento da Abkhazia e Osetia do Sul esbarrou com declarações cordiais, porém não favoráveis.

⁵N.E.: A não-menção desta relação em fontes mais modernas me faz questionar esse *status* em 2022. Pesquisa necessária.

A busca do *status quo* territorial se materializa, na Rússia, como o reconhecimento de um status fático já existente e ainda não reconhecido, reforçando sua influência na área. Embora reprovada externamente pela China, internamente esta política foi usada como exemplo concreto da fricção leste-oeste para reforçar sua estratégia para o leste.

Em 2007 foi fundado o “clube energético”, com o objetivo de otimizar todo o processo de acesso, transporte e fornecimento de energia em toda a área. A nível energético as relações sino-russas têm também se expandido, embora ambas receiem demasiada dependência. Suas diversificações incluem, por exemplo, acordos com o Cazaquistão.

Embora possa parecer que as potências tendem à interdependência, os números são de fato muito limitados, tanto em energia quanto em *import/export*. Seus investimentos mútuos são mínimos.

A assimetria da relação vem da superioridade econômica chinesa, e os limites da parceria apontam com o cuidado com boas relações, atravessado por uma busca pelo equilíbrio entre interesses de curto prazo e considerações de independência no longo prazo.

4 Conclusão: uma relação crescentemente assimétrica

As relações sino-russas estão num momento de viragem diante os desenvolvimentos estruturais do sistema internacional. Gozam de uma boa base de entendimento, além de princípios fundamentais que os unem, bem como de um histórico de relações amistosas. Sua competição, porém, também se revela, nos acordos comerciais militares, nas políticas energéticas e no pró-

prio quadro multilateral da OCX. Nesse sentido, a criação de um banco de desenvolvimento do BRICS e o possível excesso de influência chinesa nesta instituição também preocupa Moscou.

É certo, porém, que uma nova ordem internacional surge, e nela as relações entre a Rússia e a China continuarão carregando grande relevância, não só pelo enorme peso que pode vir de sua cooperação, como pelos limites e contenção impostos no mesmo quadro estratégico bilateral. Sua rivalidade se assenta em matéria política, econômica e securitária, e o quadro cooperação-rivalidade não tende a desaparecer.

China, Rússia e a Integração Asiática

Diego Pautasso

1 Introdução

O fim da Guerra Fria acelerou a reaproximação entre Rússia e China, sob Gorbatchov e Xiaoping, com a superação da inimizade herdada do sistema bipolar; a alteração de alinhamentos diplomáticos e da posição americana na região; a criação de políticas de segurança bilateral; a intensificação da cooperação em áreas estratégicas (setores bélico, nuclear e aeroespacial); a ampliação do comércio e de investimentos bilaterais; a integração infraestrutural e energética; e o aprofundamento da integração regional.

A transição que pela qual a China passa é uma parte central tanto das transformações asiáticas quanto globais.

2 Processo de integração na Ásia após a Guerra Fria

O fim da GF retirou as bases dos mecanismos de regulação que permitiam certa estabilidade e controle do uso da violência, levando à desordem mundial e à falência do irrealista projeto unilateral americano. Na Ásia, levou à rápida mudança dos arranjos diplomáticos e econômicos, permitiu a formação de novos países e desencadeou processos de integração regional (OCX, ASEAN).

O impulso decisivo destes processos de integração foi a desintegração da URSS - com a formação da CEI como resposta russa ao enfraquecimento do país e à Comunidade dos Estados Es-

lavos que a excluía. O acordo de Almaty incluía todos os países ex-soviéticos, exceto o Báltico e a Geórgia (que posteriormente a integrou temporariamente, até a deterioração de suas relações com a Rússia decorrente de seu conflito).

No interior da Ásia, se buscou criar algum suporte regional diante dos novos desafios, com a União Centro-Asiática (Uzbequistão, Cazaquistão, Quirguistão e, após 1998, Tadjiquistão). Atualmente Organização para a Cooperação Centro-Asiática (CACO), seu processo de integração tem sido frágil, refletindo dependências da Rússia e frente à notável ascensão chinesa, além das dificuldades internas pela construção nacional.

Há também a Organização para a Cooperação Econômica (ECO), de 1985, formada pelo Irã, Paquistão e Turquia, e em 1992 expandida com Afeganistão, Azerbaijão, Cazaquistão, Quirguistão, Tadjiquistão, Turcomenistão e Uzbequistão; e o Diálogo para a Cooperação da Ásia (ACD), de 2002, que inclui 30 nações asiáticas e que funciona com um encontro anual entre ministros de relações exteriores.

Com a dormência da CEI, a Rússia tentou recuperar seu protagonismo com outras iniciativas regionais, como a Comunidade Econômica Eurasiática (EAEC) em 1995, com Rússia, Cazaquistão, Bielorrússia, Quirguistão (1996) e Tadjiquistão (1999). Em 2003 o governo russo criou o Espaço Econômico Único, com os países mais alinhados a Moscou (Ucrânia, Cazaquistão e Bielorrússia).

Os países que buscaram evitar a excessiva dependência de Moscou formaram o GUUAM em 1997, com Geórgia, Ucrânia, Azerbaijão, Moldova e Uzbequistão (1999). A esta organização os EUA se aproximaram após o 11 de Setembro, com o estabelecimento de bases em Khanabad e Kokaid (Uzbequistão), Dushanbe e Kuliab (Tadjiquistão), e Manas (Quirguistão).

A percepção russa de acercamento da OTAN é muito clara (com a ampliação para ex-membros da URSS e a ameaça de construção de um sistema americano antimísseis na Europa do Leste), assim como na intervenção a países próximos a Moscou (Ucrânia e Sérvia). Na OSCE (Organização para Segurança e Cooperação na Europa), Moscou entende que a ênfase em direitos humanos e democracia tem sido excessiva, em detrimento de temas securitários e de *peacekeeping*. Outros focos da diplomacia russa foram a segurança energética europeia e o unilateralismo diplomático americano.

Na Bacia do Pacífico, a diplomacia tem um ativismo multilateral mais expressivo que o Ocidente, na APEC e ASEAN. As primeiras participações chinesas e russas na ASEAN se deram em 1991 e, desde então, se tornaram participantes ativos. Cabe ressaltar que, desde o fim da GF, a ASEAN não é um bloco anticomunista, e agora integra os países da Indochina.

Para a diplomacia chinesa, a mudança representou a superação da inimizade regional e a transformação de “cachorros do imperialismo americano” em atores prioritários para a projeção e cooperação chinesa. Normalizou relações com a Indonésia, Cingapura, Brunei e Vietnã; enviou tropas de paz para o Camboja; e a repressão de 1989 serviu para que evitasse o isolamento proposto pelo Ocidente. A crise asiática de 1997 projetou a liderança chinesa quando esta não desvalorizou sua moeda e não agravou o cenário regional.

Em 2009 foi realizada a primeira cúpula do BRIC; estes países têm objetivos externos muito diferentes, mas se aproveitaram da notoriedade pública do grupo (originalmente uma categoria de investimento internacional) para ali construir um mecanismo multilateral.

O mais importante processo desencadeado pela China e Rússia, porém, foi a Organização da Cooperação de Xangai (OCX), de 2001, iniciado pela visita do primeiro ministro chinês Li Peng ao Cazaquistão em 1994, que ali delineou os princípios e objetivos de igualdade e benefício mútuo, construção de uma nova Rota da Seda e desenvolvimento da cooperação multilateral.

Segundo Wang (2005), a originalidade da OCX é se centrar nos temas de segurança (separatismo, terrorismo e fundamentalismo), mas não se restringir ao uso da força no combate aos “três males”, incluindo em sua pauta a reconstrução econômica e o desenvolvimento da Ásia Central como meios importantes para combatê-los.

Segundo Khanna (2008), a Ásia Central é um conduto da globalização Ocidente-Oriente pela Rota da Seda, e um espaço de competição de potências - para a diplomacia chinesa, a integração regional contribuiu com a integridade do oeste chinês, impulsionou os investimentos e fluxos de comércio, ampliou o fornecimento de recursos naturais e energéticos, estabilizou a região apoiando países instáveis e evitou a presença militar-estratégica dos EUA.

O oeste chinês é um espaço de conexão entre o litoral asiático e a Ásia Central, e a formação de uma economia continental chinesa articulária um sistema regional sinocêntrico. O dinamismo chinês dá sinais deste processo, pelo declínio da preponderância japonesa e pelo crescente poder diplomático frente aos EUA. O país, à data da escrita (2011), já era o principal parceiro comercial de antigos aliados americanos.

3 China e Rússia: sistema regional e transição sistêmica

A Rússia, por ter derrubado antigos muros e protagonizar a OCS, é importante, mas o avanço dos mecanismos de integração asiáticos depende especialmente da China, que tem sido capaz de recriar um sistema sinocêntrico que pode, por sua vez, recentralizar a economia mundial.

A China se beneficiou muito da aproximação com os EUA nos anos 1970, e depois das medidas protecionistas anti-japonesas e de desvalorização do iene, além do fim da bipolaridade, crise do milagre japonês e dificuldades de reafirmação americana. Sua liderança se dá a partir de uma **esfera de co-prosperidade** com o Sudeste Asiático e pela própria OCS, com países da Ásia Central e a Rússia.

Em comparação com os países europeus, os asiáticos tiveram poucas guerras entre si, e não houve competição na construção de impérios ultramarinos, mesmo durante a era Qing, cuja expansão não visava extrair recursos das novas fronteiras econômicas. O sistema capitalista moderno foi extraído das pressões competitivas entre Estados europeus, que produziram constantes redefinições territoriais. Nesse sentido historicamente informado, a China não reproduz a dinâmica militarista japonesa, pois se volta à proteção da integridade territorial e a recuperação de territórios perdidos. Não é revisionista nem expansionista - é justamente a preservação do *status* internacional que a interessa para reduzir sua inferioridade relativa.

A integração asiática se baseia em princípios muito diferentes dos westphalianos: os Estados mais fracos buscam benefícios, ao invés de balanceamento; o Estado central busca minimizar conflitos com os mais fracos; a hierarquia se

sustenta por normas culturais compartilhadas, não apenas pela força; e o Estado central tem baixo nível de interferência nos assuntos dos países mais fracos. O sistema asiático vê uma **hierarquia formal e igualdade informal**, o exato oposto do sistema europeu.

O processo tem se manifestado de várias formas. A China tem reocupado seu papel central, fortalecendo suas iniciativas multilaterais (Grupo dos O, OCX, ASEAN+3, APEC, ASEM, FOCA-LAL, etc.), e deslocando os EUA e o Japão como poderes centrais. Economicamente, está centralizando investimentos e correntes comerciais. E é no âmbito populacional e cultural que está o elemento eficaz: os chineses de ultramar sabem lidar com sistemas legais frágeis, dominam os referenciais diferentes de valores e a cultura de negociação. No Sudeste Asiático, existem 55 milhões de chineses com potencial financeiro desproporcional, além de fazerem 3/4 da população de Cingapura.

Quanto à Rússia, há de se responder se (i) priorizará a opção euroasiática; e (ii) se o fizer, se aceitará a dinâmica hierárquica de integração asiática sinocêntrica. De qualquer forma, parece pouco provável que a Rússia perca relevância, ou que aceite o papel de “aliado menor” dos EUA na Ásia.

Por experimentação, a China desenvolveu os Cinco Princípios da Coexistência Pacífica (respeito mútuo ao território e soberania; não agressão; não interferência em assuntos internos; igualdade e benefício mútuo; coexistência pacífica) e o socialismo de mercado chinês como liderança sobre o sistema regional sinocêntrico.

O sistema regional tem base histórica, e se baseia na formação social. Ali as sociedades se assentam em conveniências sociais e comunitárias, por vezes em detrimento da própria norma legal; talvez isto explique a prioridade chinesa na múltipla reconstrução nacional na região. Em

2004, Hu Jintao afirmou, junto aos Cinco Princípios, os “quatro não” (hegemonia, força, blocos e corrida armamentista) e os “quatro sins” (confiança, redução de dificuldades, cooperação e evitamento do confronto).

Vale lembrar que o socialismo de mercado chinês se assenta numa formação social complexa e transitória (histórica), em que o elemento dominante é estatal-socialista, com controle do setor financeiro, das terras, da política macroeconômica, do poder político e dos setores estratégicos da economia. Não se trata de um capitalismo restaurado; o Estado detém os elementos de acumulação, e o planejamento estatal integra o mercado para a construção do desenvolvimento nacional.

Esta experiência não inclui um futuro sem conflitos, mas sim num projeto voltado a criar alternativas às contradições do capitalismo, ou seja, formas de organização da sociedade que deem soluções ao enorme potencial tecnológico e produtivo logrado com a RCT, sem buscar a utopia de uma sociedade destituída de conflitos. Se trata, portanto, fundamentalmente, de uma *busca por soluções sistêmicas* em política internacional e desenvolvimento nacional.

4 Considerações finais

A criação da OCX e demais mecanismos de integração regional nos anos 1990 foram consequência direta do fim da Guerra Fria. As relações econômicas e diplomáticas evoluíram, primeiro com os EUA, nos anos 1970, depois com os Tigres, e agora com os antigos aliados soviéticos, como Vietnã e Índia.

A erosão da bipolaridade beneficiou em muito a China, que conseguiu explorar contradições para consolidar reformas internas e a legitimidade do PCCh. Seu dinamismo lhe permitiu, gradualmente, desalojar os EUA e o Japão como

centros de liderança asiática conforme a URSS se desintegrava, assumindo a condição de polo dos processos de integração asiáticos.

Em suma, a Ásia do Leste foi a **região mais afetada** pelo quadro da Guerra Fria, e hoje é a **mais importante** para o reordenamento mundial. Há, sim, conflitos territoriais, movimentos separatistas, litígios fronteiriços; mas esta ainda é a região mais dinâmica e complexa do sistema internacional, e representa o maior desafio à manutenção da posição americana.

O fim da GF proporcionou aos EUA uma perspectiva de vitória e supremacia, e à China um quadro de vulnerabilidade; baixada a poeira, o quadro é completamente diferente: uma China modernizada e ascendente, e um EUA fraturado e decadente no unilateralismo. O reordenamento mundial depende fundamentalmente da transição sino-asiática, da liderança chinesa do sistema regional asiático e da consolidação de alternativas ali desenvolvidas ao ciclo de dominação anglo-saxão.

As alternativas construídas serão resultado, em primeiro lugar, da síntese entre aspectos históricos e o projeto socialista; e, em segundo lugar, das novas forças e valores surgidos com os países emergentes (Brasil, África do Sul, Índia) no âmbito das relações Sul-Sul.

A Economia Continental Chinesa

Diego Pautasso

1 Introdução

Proporemos que a China, ao desenvolver uma economia continental, utiliza sua capacidade econômica como instrumento de política externa e desenvolve um *efeito gravitacional* como parte de sua estratégia internacional - frente a análises que caracterizam a economia chinesa como “oca”, dependente e básica (GILPIN, 2004) ou como “desestabilizadora” e avessa à cooperação (MEARSHEIMER, 2006). Buscaremos mostrar que o país busca se utilizar de sua capacidade econômica para ampliar seu espaço internacional pelas *linhas de menor resistência*.

2 Desenvolvimento chinês e a formação da economia continental

Um ponto central do desenvolvimento chinês tem sido a superação do atraso, da vulnerabilidade internacional, da fragmentação territorial e de concepções experimentais da Revolução, seguindo a proclamação da República, a Revolução e as reformas de 1978. O desenvolvimento é o ponto de fusão entre o socialismo chinês e o próprio projeto nacional chinês.

O governo chinês teve que aprender com as dificuldades soviéticas, com o dinamismo dos Tigres, e instabilidades domésticas e externas do fim do Séc. XX - a repressão na Praça, a desintegração da URSS, o militarismo dos EUA na Guerra do Golfo, o veto americano ao ingresso

chinês na OMC, a venda de armas a Taiwan, as provocações em relação ao Tibet, o bombardeio à embaixada chinesa em Belgrado, as disputas no Mar da China, as crises financeiras de 1997, etc. Em 1993 Deng conseguiu reestabelecer a coesão política e consolidar a direção das reformas.

As reformas foram cautelosas. A liberalização foi gradual e planejada; promoveu as exportações e não deixou de proteger o mercado interno. Reformou empresas e estimulou estatais, combinou preços de mercado com regulados, e integrou-se seletivamente ao sistema internacional.

A formação da economia continental depende de três grandes eixos: a integridade territorial, a integração física do espaço nacional e a promoção do mercado interno.

Das dificuldades da China em manter seu território unido, em dificuldades com domínio estrangeiro e senhores da guerra, vem o objetivo de integridade da Nova China, evitando separatismos e recuperando suas posses em Hong Kong, Macau e Taiwan.

A integração física do território nacional é fundamental para superar o isolacionismo local de uma sociedade com histórico feudal e atacar as ameaças separatistas, em especial de minorias não-han. A Nova China precisa integrar o que Khanna (2008) chama de “as quatro chinas”: Beijing, Shanghai, Tibet e Xinjiang. Para tal, o investimento público em obras de infraestrutura

tura e políticas de interiorização do desenvolvimento são fundamentais, apesar de resistências da elite litorânea. No entanto, a resistência do mercado interno frente à instabilidade internacional se mostrou muito forte - por isso em 1999 foi criado o projeto Grande Desenvolvimento do Oeste, buscando reduzir desigualdades regionais. Outro exemplo é a administração de Chongqing diretamente pelo governo central, com o mesmo status de Beijing, Tianjin e Shanghai, buscando transformá-la num centro de integração interna pelo Yang-Tse.

O terceiro eixo - desenvolvimento e fortalecimento do mercado interno - vem da convivência da economia de subsistência, a pequena produção mercantil, a indústria rural privada e coletiva, o capitalismo privado, o capitalismo de Estado e o socialismo. A transformação ocorre pela especialização da agricultura e decomposição da economia natural com produção de bens para a cidade e aprofundamento da conexão com o mercado, êxodo rural e emprego nos setores industriais e de serviços. A urbanização aumenta a procura por bens agrícolas, acompanhada por apoio tecnológico que, nos últimos anos, aumentou a ampliação de 125% na produção de alimentos mesmo com o declínio da população rural.

Nesse contexto, a elevada demanda externa serve ao investimento em capital fixo e aumento de salários mesmo com abundância de mão de obra - e incentivando a expansão de serviços públicos antes desconhecidos à economia natural (saúde, educação, energia elétrica, iluminação pública e privada), bem como de bens industriais que antes eram de autoconsumo (alimentação, têxteis).

O Plano Quinquenal de 2011 a 2015 previu o aumento do mercado interno de 35% para 55% do PIB; um sistema de seguridade social e salário mínimo, melhorando as condições de vida

e criando mais estabilidade política; e a ampliação do poder de compra, que deverão fortalecer muito a economia chinesa. Nas últimas duas décadas, a população urbana dobrou de 9% para 18% (vivendo em cidades com mais de 1 milhão de habitantes) e o PIB *per capita* foi de 800 USD para quase 7000 USD. A tendência é que a valorização cambial também amplie seu PIB nominal, visto que a desvalorização artificialmente reduziu o PIB em dólares. A elevação dos preços das *commodities* é apenas a “ponta do iceberg” de um mercado de potencial surpreendente.

3 Capacidade econômica e efeito gravitacional

A capacidade econômica tem sido um instrumento fundamental à universalização da política externa chinesa - é este grande mercado interno o centro de gravidade da dinâmica econômica asiática. Podemos sugerir uma espécie de efeito gravitacional que, por sua vez, permite à diplomacia chinesa explorar essas vantagens sem ter de confrontar a ordem mundial.

O fortalecimento internacional da China tem dependido de seu planejamento. O controle de câmbio explica parte de seu desempenho exportador; mais do que a mão de obra barata, a moeda desvalorizada, crédito estatal abundante e taxas de juros baixas são estímulos à conquista de mercados externos - além da opção agressiva de transformar nichos em mercados de massa com margens de lucro menores. É importante, também, a atração de investimentos externos diretos (IEDs) - por exemplo, com a criação das Zonas Econômicas Especiais. Essas áreas têm se diversificado e expandido pelo território como polos irradiadores de modernização. A limitação de investimentos exclusivamente estrangeiros e o estímulo de *joint ventures* contribuiu, também, para transferências de tecnologia e para a

preservação da capacidade decisória interna.

Isto é particularmente importante, pois o Estado chinês preservou o controle político sobre o planejamento econômico, criando seus mecanismos de internalização e difusão de desenvolvimento, reduzindo vulnerabilidades e integrando o país à economia mundial. Diferente de uma visão da China como exportação de bens a partir de investimentos estrangeiros, sua dinâmica permaneceu assentada no investimento público, na exportação de estatais e na expansão doméstica do consumo - ou seja, o governo tem sabido explorar a demanda externa para fortalecer suas empresas com capacidade de competição global. Suas exportações são cada vez mais valiosas, suas estatais estão cada vez mais presentes em empreendimentos internacionais conta com cada vez mais investimentos no exterior.

O fortalecimento das reservas internacionais do país também protege diante de instabilidades financeiras internacionais. A capacidade econômica interna, acompanhada de saldos comerciais, poupança e reservas internacionais, cria as condições para uma política de crédito expansiva. Isso permitiu à China se tornar uma alternativa de comércio e crédito para países periféricos - os países emergentes já romperam seu exclusivismo com o Ocidente e o sistema de *Bretton Woods*.

A relação entre a formação dessa economia continental, o incremento da capacidade econômica e o efeito gravitacional têm se sentido na esfera regional, na reconstituição de um sistema sino-cêntrico. Nesse sistema regional, tal relação explica a estratégia de ascensão da China, a integração asiática e seus efeitos sobre a transição sistêmica.

Na esfera regional o protagonismo chinês é sentido em todas as esferas: o ingresso em mecanismos de integração (APEC, ASEAN+3, ASEM, FOCALAL, OCS), a integração geográfica com

obras de infraestrutura energética e de transportes (BRI), a integração comercial como o maior parceiro da maioria dos países da região, a autonomia decisória política como membro permanente do CSNU, a liderança em contenciosos como na Península Coreana, e a influência populacional e cultural pela presença histórica de populações chinesas em toda a Ásia que representam uma enorme rede de negócios e influência cultural, pois conhecem os sistemas legais, os referenciais de valores e o ambiente de negócios de seus locais de residência.

Essa reconstituição sistêmica sintetiza elementos novos e velhos: a longa tradição regional asiática de baixo número de guerras e conflitos, rara mudança territorial, ausência de competição colonialista e reduzido ímpeto armamentista. Isso explica porque o sistema chinês não é revisionista nem expansionista - a prioridade é a integridade territorial, não o expansionismo militar japonês-alemão.

A integração asiática se baseia num sistema hierárquico muito diferente do westphaliano - os Estados mais fracos buscam benefícios, não equilíbrio; o Estado central busca minimizar conflitos, não projetar força; a hierarquia se sustenta não apenas por poder material, mas por normas culturais compartilhadas; e o Estado central tem baixo nível de interferência nos assuntos dos países mais fracos. Considera que existe hierarquia formal e igualdade informal, o oposto do sistema westphaliano.

A China expandiu sua presença na Ásia com a saída dos EUA do Vietnã; com o Acordo Plaza de 1985, se beneficiou do impulso regional desenvolvimentista, transplantando a ponta de menor valor agregado do sistema produtivo japonês; além de substituir outros países exportadores, ampliou muito sua demanda, o que fortaleceu ainda mais este efeito gravitacional. A liderança chinesa foi progressivamente decla-

rada com a crise do milagre japonês e com a queda da URSS, das fraturas ideológicas e da ruptura sino-soviética.

4 A estratégia internacional chinesa e a transição sistêmica

Se o desenvolvimento americano moldou a história do Século XX, o desenvolvimento chinês moldará a do Século XXI. Se a transição é irreversível, resta acompanhar e compreender como a ordem mundial vai acompanhar e se adaptar à China e suas novas soluções.

A transição é caracterizada pelo rearranjo de forças e abertura de espaços para países emergentes. Desde a década de 1970, em especial desde a Guerra Fria, a expansão sistêmica americana coincidiu com grande competição internacional entre suas unidades, diante da multiplicação de Estados e descolonização e ascensão de novos polos de poder. A crescente competição é parte da transição.

A China tem tido uma inserção internacional cada vez maior, além da ampliação de suas capacidades materiais. Suas ações diplomáticas costumam ser voltadas à estabilidade e reforma - a defesa do *status quo* permite tempo para acumular forças. A diplomacia chinesa busca (i) integrar o sistema internacional; (ii) envolver-se mais expressivamente com o Sul; e (iii) a condição de líder do espaço regional. Nesse sentido, desde a liderança de Deng Xiaoping, a China aderiu aos regimes de controle de armamentos, se envolveu em operações de paz, apoiou a maior parte das resoluções do CSNU, realizou concessões para ingressar na OMC, integrou o Banco Mundial, se tornou o maior tomador de crédito e assinou pactos voltados à defesa de direitos civis e políticos.

Até os anos 1990, a China via a atuação multilateral com ceticismo, diante de manipulações dos EUA e do Japão; desde então tem se envolvido em atuação multilateral para melhorar sua imagem e reduzir os riscos do isolamento, diversificar a interdependência, e buscar melhor equilíbrio nas organizações multilaterais numa atuação mais assertiva - também em organismos multilaterais regionais securitários (OCS) e ações direcionadas ao combate de ameaças não tradicionais.

A China tem se afirmado como país subdesenvolvido, semicolônia e se apresentado como uma alternativa ao Ocidente tradicional. Buscando esse espaço próprio, defende um modelo de “ganhos mútuos”, seguindo um “mundo harmonioso” ou o Consenso de Beijing. O desafio dos EUA é que a China se beneficia tanto de seus modelos alternativos quanto da aderência aos modelos tradicionais ocidentais. A atuação na África é um exemplo de cooperação Sul-Sul executada conforme a Europa perdia ímpeto e os EUA se concentravam em outras regiões.

O espaço regional é particularmente importante para iniciativas mais ousadas diante da capacidade limitada de atuar na arena internacional - como o foco central na Ásia em engajamento e cooperação para dirimir ameaças à segurança e impulsionar a integração regional.

Essa transição tem certa peculiaridade. O sistema americano é denso e hierárquico, inclusive no poder nuclear, de forma que deslocá-lo conflituosamente não é uma opção interessante - mas favorecendo também a acomodação dos EUA. Não interessa à China subverter uma ordem que a beneficia, e sim deslocá-la para ocupar uma posição protagonista porém segura. Tem tentado evitar a tese da “ameaça chinesa” e do isolamento proposto pelo Ocidente, se apresentando como uma potência cooperativa.

O desafio chinês é lidar com as incertezas do

pós-Guerra Fria. Os EUA tem expandido seus domínios militares e sua esfera de defesa sobre a Ásia Central, Europa Oriental, Oriente Médio e ampliação de infraestrutura militar. Economicamente, isso incentivou a resistência e os regimes de centro-esquerda; diplomaticamente, a situação tem recrudescido a certa arbitrariedade com “intervenções humanitárias”, “ataques preventivos” e “direito de proteger” que fragilizaram as instituições e fortaleceram as resistências.

A dificuldade dos EUA não está apenas em lidar com a China, mas renovar sua liderança por meio de instituições cuja legitimidade eles próprios fragilizaram. A China apenas explora essas contradições buscando as linhas de menor resistência - ampliando seu espaço sabendo que o declínio americano não é um colapso, preservando muitas vantagens e primazias. A China tem se engajado e, simultaneamente, rejeitado as tentativas de normatizar o desenvolvimento e as ameaças a sua segurança.

nacionais. É imprescindível descifrar o nexo entre o desenvolvimento nacional e a estratégia internacional da China e seu impacto num mundo em transformação onde economias nacionais começam a ser capazes de liderar imensos esforços de integração regional.

5 Conclusões

A inserção chinesa não foi apenas uma mudança de discurso. A partir dos anos 1970, mudou sua diplomacia, superou o isolamento e os percalços internos. Aproximou-se temporariamente dos EUA e reagiu às drásticas mudanças do final dos anos 1980; tem optado pelo **fortalecimento do multilateralismo**, buscando o envolvimento em organismos consagrados pelo sistema antigo quanto em novos organismos regionais e Sul-Sul; diversificou alianças, instrumentos e evitou isolamentos artificiais. Sua estratégia é o amálgama dos desenvolvimentos nacionais e promoção de novas parcerias internacionais, buscando **maximizar os benefícios da interdependência**.

Não busca formar um único poder global, nem eliminar a importância e poder das economias

A Nova Rota da Seda e a recriação do sistema sinocêntrico

Diego Pautasso, Carlos Ungaretti

1 Introdução

É certo que a China está em ascensão acelerada. As controvérsias são sobre a dinâmica e efeitos dessa ascensão e seus efeitos para a região e o ordenamento internacional. A iniciativa OBOR (*One Belt, One Road*) deverá ser um divisor de águas, ampliando o peso da China nos assuntos internacionais.

Já sugerimos a recriação de um sistema sinocêntrico, reafirmando a China como polarizador do Leste da Ásia, assumindo lideranças regionais informais e globais formais remontando a períodos dinásticos. Conforme a Federação Russa perdeu o controle sobre os países socialistas do sudeste asiático, o milagre japonês entrou em crise e os EUA concentraram esforços no Oriente Médio, a China concentrou fluxos de riqueza e a tomada de decisão das principais iniciativas diplomáticas da região (OCS, ASEAN+1, OBOR), bancos de fomento (AIIB), etc.

A iniciativa OBOR potencializa a dialética entre desenvolvimento nacional e assertividade internacional chinesa. O êxito da proposta seria deslocar o domínio americano da região.

2 As mudanças da política externa chinesa e a iniciativa OBOR

A reforma de 1978 buscou corrigir os rumos de uma modernização socialista, reorganizando as prioridades chinesas para responder ao atraso econômico, caos político e isolamento internacional. Inicialmente a atuação externa *low-profile* foi buscada.

A diplomacia chinesa mudou desde então, aumentando sua participação nas instituições de governança global de forma extensa e intensa (LIU, 2014). Além da OBOR, tem pressionado organismos multilaterais por reformas, como o FMI, liderado processos de integração regional e promovido novos arranjos financeiros (Banco Asiático de Investimentos em Infraestrutura, Novo Banco de Desenvolvimento dos BRICS); participado de grupos importantes, como os G20 financeiro e comercial; se engajado em grupos de impacto político internacional (BRICS), etc.

A china busca um equilíbrio entre assumir a responsabilidade de grande poder e se concentrar

em seu núcleo estritamente definido de “interesses fundamentais”, como desenvolvimento e integridade territorial. Os interesses fundamentais, porém, vinculam-se à inserção internacional - aprofundam os laços com a economia mundial, desde a dependência por recursos e mercados, até a defesa de interesses ligados a investimentos externos; outros países demandam maior envolvimento chinês no financiamento, cooperação e coordenação política globais; e passa a reivindicar e atuar junto à governança global quando potencializar sua capacidade interna.

Desde os anos 1990 tem se envolvido cada vez mais em organismos multilaterais, passando da “passividade e da suspeita” para um compromisso ativo. Sua diplomacia bilateral, porém, também é extremamente ativa como alternativa a dificuldades em espaços multilaterais.

A primeira noção chinesa de projeção internacional foi cunhada em 2003 - a *ascensão pacífica*. Desde então adotou noções mais assertivas, como o *Chinese Dream* na formatação de uma nova arquitetura financeira global e na construção da Nova Rota da Seda.

Desde a Crise de 2008, a China teve cada vez mais protagonismo e responsabilidades com instâncias multilaterais. As novas diretrizes de sua política externa reforçam a contribuição para o desenvolvimento econômico do continente e uma atuação diplomática de “grande potência com características chinesas” (KEJIN e XIN, 2015). As questões domésticas e externas estão interligadas, exigindo da China uma estratégia aberta e proativa.

Assim, sugerimos que a iniciativa OBOR representa uma ampliação e aprofundamento de proatividade - antes focada num vetor a leste (ASEAN+1) e um a oeste (OCX), agora alcança grande parte da Europa, Oriente Médio e até África - um *transbordamento* da diplomacia e *alargamento* do sistema sinocêntrico. Xi Jinping anunciou a criação do AIIB no mesmo discurso em que sinalizou as propostas do cinturão marítimo do OBOR/BRI.

Em março de 2015 foi elaborado um “plano de ação” para o futuro da iniciativa: um cinturão conectando o vibrante eixo econômico asiático à Europa, englobando países com enorme potencial de desenvolvimento econômico, ligando a China ao Oriente Médio através da Ásia Central, e, em seu cinturão marítimo, conectando a costa chinesa à Europa pelo Mar do Sul da China pelo Índico e pelo Pacífico.

Assume-se que a iniciativa busca integrar Ásia, África e Europa através de cinco rotas. O cinturão continental conecta (a) China e Europa através da Ásia Central e Rússia; (b) China e Oriente Médio através da Ásia Central; (c) China, Sudeste Asiático, Ásia Meridional e Oceano Índico; e pelo cinturão marítimo (d) China e Europa através do Mar do Sul da China e (e) China, Pacífico Sul e o Mar do Sul da China. Aproveitando a infraestrutura internacional já existente, buscaria estabelecer seis corredores econômicos internacionais: (i) o China Mongólia-Rússia; (ii) a *New Eurasian Land Bridge*; (iii) o China-Ásia Central-Ásia Ocidental; (iv) o Bangladesh-China-Índia-Myanmar; (v) o China-Indochina; e (vi) o China-Paquistão.

A iniciativa se relaciona com os Cinco Princípios da Coexistência Pacífica e à busca por relações *win-win*, fundadas em bases comuns de cooperação e desenvolvimento. Yiwei (2006) argumenta que a iniciativa difere da globalização tradicional na medida em que possui potencial inclusivo, sem assimetrias entre marítimo e terrestre, urbano e rural, subdesenvolvido e em desenvolvimento. A

inclusão passa pelo que o autor chamou de “cinco fatores de conectividade” - comunicação política, conectividade de infraestrutura, comércio desimpedido, circulação monetária e entendimento entre pessoas.

A iniciativa, em última instância, busca fomentar um “grande mercado euroasiático”, reunindo 4,4 bilhões de pessoas de 64 países e um PIB de 21 trilhões de dólares. A modernização e ampliação de infraestrutura contribuiriam para o aprofundamento da integração econômica regional.

A interligação se utiliza de projetos estratégicos, como a modernização do porto de Piraeus (Grécia) e a construção de uma ferrovia entre Hungria e Sérvia. A Grécia e a Polônia são passagens importantes, enquanto a iniciativa de cooperação China-Europa (16+1) possibilita maior envolvimento político. A Alemanha é estratégica em representar o ponto inicial e final da ferrovia Chongqing-Xinjiang-Europa. A cooperação sinoeuropeia também está no pacote financeiro para o Plano Juncker, injetando 315 bilhões de euros na recuperação econômica da União Europeia.

Tabela 1: Acordos e comunicados bilaterais entre a China e países ao longo da Rota

País	Iniciativa
Uzbequistão	Plano de cooperação com nova parceria e ratificação da Iniciativa.
Rússia	Estabelecimento de plano bilateral para integrar a Iniciativa com a União Eurasiática.
Polônia	Elevação das relações para parceria estratégica.
Sérvia	Elevação das relações para parceria estratégica e reforço da cooperação no desenvolvimento da Iniciativa.
Alemanha	Finalização da quarta consulta intergovernamental e compromisso com o desenvolvimento dos corredores de transporte na Eurásia.
Laos	Adequação da Iniciativa com o Oitavo Plano de Desenvolvimento Social e Econômico de Laos.
Sri Lanka	Reforço de laços bilaterais e compromisso com o desenvolvimento da infraestrutura do Sri Lanka.
República Tcheca	Estabelecimento de relações bilaterais e assinatura de dois memorandos de cooperação relativos à iniciativa.
Irã	Plano de cooperação prevendo a continuidade da parceria estratégica por 25 anos.
Egito	Plano prevendo o aprofundamento da cooperação entre os dois países para os próximos 5 anos.
Arábia Saudita	Aprofundamento de relações bilaterais.
Cazaquistão	Englobar os planos <i>Bright Road</i> do Cazaquistão na Iniciativa.
Paquistão	Finalização dos acordos relativos à construção do corredor econômico entre ambos os países.

A iniciativa busca moldar um panorama diferente para a integração da Eurásia - seus objetivos incluem responder à penetração americana na região (propostas Transpacífico, Acordo de Parceria Transatlântica de Comércio e Investimento); dirimir seus desafios securitários (os três males); garantir a internacionalização de sua economia e moeda; e criar mercado para suas indústrias, ampliando o suprimento de recursos energéticos e naturais para sustentar seu crescimento econômico e diversificar rotas de importação de energia.

3 Uma visão sobre os projetos da iniciativa OBOR

O grande projeto da iniciativa se divide em projetos regionais centrados em projetos de infraestrutura e corredores de desenvolvimento. Um deles é o corredor econômico China-Paquistão, que inclui a hidrelétrica de Karot, no rio Jhelum, financiada pelo Fundo da Nova Rota da Seda. Inclui também a exploração de carvão, construção de plantas eólicas e fotovoltaicas, modernização da ferrovia de Karakoram e de outra ligando Karachi e Pashawar, além da construção do Porto de Gwadar. As propostas em torno do corredor Bangladesh-China-Índia-Myanmar incluem a finalização de infraestrutura multimodal de 2800km entre Kunming e Kolkata.

No corredor China-Ásia Central-Ásia Ocidental destaca-se a proposição da ferrovia de alta velocidade da Ásia Central, de Urumqi(Xinjiang) passando pelo Uzbequistão, Turcomenistão, Irã, Turquia e Alemanha (YIWEI, 2016). Essa construção também colocaria o sistema ferroviário dentro da bitola adotada pela China e por outros países, incentivando o comércio e acelerando a integração chinesa (LI, 2016). Não eliminaria as vias atuais de transporte, complementando-as sem substituir a ferrovia Yiwu-Teerã (RAMACHANDRAN, 2016).

O corredor da península indochinesa tem o potencial de incrementar a competitividade da Indonésia, Filipinas, Camboja e Myanmar reduzindo custos logísticos - conectando-se também com trechos marítimos e utilizando a plataforma política da Grande Sub-Região do Mekong (GMS). Cita-se o projeto de desenvolvimento da rede ferroviária, integrando a região do grande Mekong e conectando Kunming com Singapura. A projeção chinesa para a região também cria potencial de cooperação e competição com a Índia.

A Nova Rota da Seda Marítima ganhou visibilidade com a visita de Xi Jinping em encontro da ASEAN-China em Brunei em 2013 (SZCZUDLIK-TATAR, 2013). A modernização portuária visa dar conta da forte interação com os países do Leste e Sudeste Asiático, sobretudo a ASEAN. A Área de Livre Comércio entre China e ASEAN entrou em efeito em 2010.

A China está também envolvida na modernização de infraestrutura no Sri Lanka, em Myanmar e em Bangladesh. No Sri Lanka, ressalta-se o desenvolvimento do porto de Hambantota, na cidade de Colombo, que tende a se tornar uma megalópole e um centro portuário e comercial.

Em Myanmar, a China está envolvida com a construção do porto de Kyaukphyu e o estabelecimento de uma ZEE na província de Raakhine, criando uma conexão efetiva com o Oceano Índico também em alternativa às importações energéticas pelo Estreito de Malaca.

Em Bangladesh, modernizam-se o porto de Chittagong e ligações rodoviárias e ferroviárias entre

Kunming, na província de Yunnan, e a província de Chittagong. A influência indiana e americana é evidenciada pelo arquivamento da proposta chinesa de construção de um porto em Sonadia, seguido pela aprovação de proposta japonesa de construção de um porto de águas profundas em Matabari. Há também projetos para construção de um entreposto marítimo nas Maldivas, proporcionando outro acesso ao Oceano Índico e Mar Árábico.

A iniciativa atinge também a costa oriental africana - os mais longínquos territórios alcançados por Zheng He no século XV. Se trata de uma região estratégica para projetos de infraestrutura e estabelecimento de polos industriais.

Há forte engajamento de grupos empresariais em portos ocidentais da África, como a participação da *China Communication Construction Company* na expansão do porto de Lamu (Quênia); os 23% do porto de Djibuti sob controle da *China Merchants Holding International Company Ltd*; o envolvimento da *China Harbour Engineering Company* na construção de porto em Bagamoyo (Tanzânia); e sua atuação no porto de Maputo (Moçambique). A *Hutchins Port Holdings Ltd* opera um terminal de cargas no porto de Dar es Salaam (Tanzânia). Na costa ocidental, como em Kribi (Camarões), Libreville (Gabão) e Tema (Togo) a China também atua, e a construção de rodovias Leste-Oeste (diferente do tradicional eixo Norte-Sul) favorece o comércio intra-africano e integra as economias do continente junto à economia mundial e chinesa.

De acordo com Len (2015), a China percebe que sua crescente demanda por recursos naturais e energéticos é fonte de vulnerabilidades, demandando alternativas de suprimento. Estima-se que 70% das importações energéticas da China passem pelo Estreito de Malaca (BRUGIER, 2014). Esse cenário se agrava com a enorme importação de petróleo, que ultrapassou a americana em 2013 (REUTERS, 2016).

Percebe também a necessidade de modernização naval, militar e civil, para protegê-los seus interesses nas linhas de comunicação oceânicas. Há preocupações securitárias no Mar do Sul da China e com Taiwan e a presença americana na região, revelando competições sino-americanas (GLASER, 2012); e o crescente engajamento chinês na Ásia não permite abrir mão de suas reivindicações territoriais e marítimas (PANDA, 2016), ao mesmo tempo em que precisa preservar sua liderança e evitar disputas que prejudiquem seus esforços e atraiam ingerência externa.

4 A iniciativa OBOR e a consolidação do sistema sinocêntrico

A Iniciativa é uma visão estratégica de longo prazo da diplomacia chinesa que reforça a integração euroasiática, aprofunda e alarga o sistema sinocêntrico. Seu potencial decorre de articular *capacidades* chinesas com *demandas* de vizinhos.

As capacidades chinesas decorrem de (i) um enorme estoque de capital; (ii) uma indústria de base com grande capacidade produtiva (aço, cimento, máquinas); e (iii) um impressionante *know-how* em serviços de engenharia. A exportação de capital é uma alternativa a suas reservas internacionais - o AIIB é o pontapé inicial de um banco de desenvolvimento de grandes proporções. Citam-se também o Banco de Desenvolvimento China-África, o Banco de Desenvolvimento da China, o

NDB/BRICS e o Fundo da Rota da Seda, que complementam os mecanismos de financiamento de infraestrutura no mundo e na Ásia.

A criação dessas novas instituições demonstra a busca por uma nova arquitetura financeira internacional - nas contestações a *Bretton Woods* depois da Crise de 2008 e na proatividade propondo novos espaços de cooperação econômica. Nove dos doze membros do Conselho de Diretores do AIIB são obrigatoriamente destinados a Estados asiáticos - o que sinaliza o compromisso da China com a região e com o assinado na Cúpula do G20 - a necessidade da representatividade dos países pobres na governança econômica internacional.

O *know-how* de engenharia tem se mostrado na realização de obras de infraestrutura incluindo ferrovias de alta velocidade, o que é por si o núcleo de uma estratégia de inserção internacional chinesa. Essa estratégia se expande com a oferta de infraestrutura de transporte, energia e comunicação - indispensáveis a qualquer projeto de desenvolvimento, o que apresenta o aporte chinês como uma grande oportunidade.

O AIIB assegura o compromisso regional e contra choques financeiros externos; já apresenta alguns resultados concretos, operando como promoção indireta da Iniciativa OBOR. Assim, tanto o AIIB quanto a Iniciativa são elementos centrais da diplomacia chinesa.

Enquanto a ênfase chinesa em infraestrutura reitera a política *win-win*, os EUA e seus aliados reiteraram uma política de força em diversos países, levando a efeitos humanitários catastróficos (BANDEIRA, 2016). Não se trata de escolhas ideais ou morais, mas de analisar as alternativas em tela e as diferenças entre elas.

A infraestrutura leva à integração física; a integração física leva à integração econômica, e esta tende a levar ao desenvolvimento integral e compartilhado dos setores financeiro, energético, de comunicações, logística e turismo ao longo da Rota. Além disso, a integração proposta alude à *conectividade de ideais, instituições e do próprio comportamento diplomático* (CALLAHAN, 2016), buscando estabelecer sinergias entre o Sonho Chinês e o “Espírito da Rota da Seda”, promovendo também as concepções de “sonho asiático” e “comunidade de futuro compartilhado”.

O potencial da OBOR é tão grande quanto sua ambição. As capacidades chinesas suprem as demandas de seus vizinhos, e agora passam a ultrapassar sua “periferia” (ZHAO 2004) e seus “círculos concêntricos” de atuação externa.

O transbordamento do desenvolvimento e integração asiáticos - centrados na China - são sintomas de disputas sobre os caminhos da globalização. A estratégia busca os caminhos de menor resistência, mas tende a encontrar desafios proporcionais a sua ousadia. Os EUA tem tentado evitar o ressurgimento da Rússia e a ascensão chinesa por políticas de *regime change*, guerras por procuração e expansão do intervencionismo da OTAN. As contradições, os conflitos, o terror, o extremismo e as catástrofes humanitárias, também, tendem a estar presentes.

5 Considerações finais

A política externa chinesa se enraiza em princípios, como os Cinco Princípios da Coexistência Pacífica, se revelando, também, cada vez mais assertiva. O novo pensamento diplomático do *sonho chinês* e do *rejuvenescimento* da China, bem como novas ambições de *soft power*, tem novos desafios e demandas provocados também pela Iniciativa.

Por si, a iniciativa OBOR auxilia no enfrentamento desses desafios. Reduz assimetrias entre regiões costeiras e interioranas; combate os “três males”; moderniza os transportes na Eurásia; fomenta mercados regionais; cria demanda para um excesso de capacidade industrial ociosa da China; atende carências ao longo do Cinturão e da Rota; favorece a diversificação das fontes e rotas de importação de recursos energéticos, naturais e de alimentos; apoia a internacionalização de estatais e não-estatais; apoia e é apoiada pelo surgimento de novos mecanismos de financiamento, bem como da internacionalização do RMB; e confere à China um maior envolvimento na coordenação das dinâmicas políticas eurasiáticas.

Considerando que a Iniciativa está comprometida com o processo de “nova normalidade econômica”, provavelmente continuará no centro da inserção externa da RPC. Constitui um projeto, portanto, que se propõe a reposicionar a China no plano internacional e redefinir elementos da ordem internacional.

O processo de adesão da China e da Rússia à OMC e as implicações para a agenda dos BRICS

BRICS Policy Center

1 Introdução

Há dez anos, a ausência da Rússia e da China da OMC se tornou insustentável diante da importância de suas economias. O processo de adesão foi tortuoso, diante de adaptações liberalizantes negociadas no âmbito da OMC. Suas economias só passaram por um processo de abertura muito recente, sob as lideranças de Deng Xiaoping e Mikhail Gorbachev.

Em dezembro de 2011 o protocolo de adesão da Rússia foi aceito. Compararemos o processo com o ingresso da China, aprovada em 2001, buscando identificar as condicionantes impostas aos países. A adesão terá efeitos importantes, especialmente diante do peso que a Rússia dá aos BRICS em sua agenda de política externa.

2 Os tortuosos processos de adesão da China e da Rússia

A China se retirou do Acordo Geral sobre Tarifas Aduaneiras e Comércio (GATT) após a Revolução de 1949. Após a Revolução Cultural, o governo chinês expressou interesse em retornar ao GATT, buscando aceleração das reformas econômicas; a entrada na Organização também impediria a discriminação comercial e beneficiaria as indústrias nas quais o país possuía vantagens de mão-de-obra. Os consumidores chine-

ses passariam a ter acesso a uma maior variedade de produtos, e o país poderia utilizar a Organização para solucionar controvérsias e participar da formação de novas regras.

A negociação da China durou 15 anos, diante da ampliação da agenda do GATT quando se tornou a OMC - antes restrita ao comércio de bens, passara a incluir serviços, investimento, barreiras não-tarifárias e propriedade intelectual. O alto controle chinês sobre sua economia implicaria também práticas “desleais” diante de regimes já negociados, como o acordo *antidumping* e o Acordo de Subsídios e Medidas Compensatórias. As principais exigências eram o fim de políticas intervencionistas como tarifas elevadas de importação, proteção inadequada de propriedade intelectual e presença do Estado nas atividades de produção e importação.

Também foi necessária a normalização comercial China-EUA, concluída em 1999 com a redução de tarifas agrícolas e industriais, permissão de comercialização de produtos agrícolas por empresas privadas, fim de barreiras fitossanitárias não comprovadas e redução de subsídios, tarifas, cotas, barreiras a investidores estrangeiros e exigências de conteúdo nacional ou transferência de tecnologia.

A Rússia iniciou seu processo de adesão em 1993, buscando maior inserção no mercado mundial e de exportação. Seus compromissos estão alinhados a promover abertura comercial e

integração ao comércio internacional, buscando a modernização de sua economia e melhora das condições de investimento estrangeiro.

As negociações duraram 18 anos, diante de divergências na liberalização de bens agrícolas e de propriedade intelectual e de barreiras sanitárias impostas pela Rússia; o não reconhecimento da Rússia como economia de mercado pelos EUA sinaliza a continuidade de algum atrito entre os países.

Outro elemento de dificuldade foi a guerra com a Geórgia, membro da OMC, o que paralisou as negociações. Em 2011 foi anunciado um acordo entre Rússia e Geórgia, segundo o qual entidades privadas seriam contratadas por uma terceira parte para fiscalizar o comércio nas regiões separatistas.

O protocolo de adesão da Rússia foi aprovado em 2011, após a assinatura de 30 acordos sobre serviços e 57 acordos sobre bens. Com sua adesão, 95% do comércio mundial passa agora pela OMC.

Tanto a China quanto a Rússia assumiram como compromisso a liberalização de seus regimes comerciais, a promoção de maior integração, de maior previsibilidade para investimentos e conformação com regras da OMC.

3 Os termos do ingresso: uma breve análise dos protocolos de adesão

Os compromissos chineses envolviam o fim da discriminação de bens e serviços, revisão da legislação comercial, fim de subsídios a produtos agrícolas e de exportação, ampliação do acesso a mercado e ampliação do Acordo sobre Direitos de Propriedade Intelectual Relacionados ao Comércio (TRIPS), ponto controverso da parte

chinesa.

A China se comprometeu a eliminar os preços duplos para bens nacionais e de exportação; pôr fim ao controle de preços como protecionismo; reduzir gradualmente as barreiras ao comércio; permitir maior acesso ao mercado de bens; reduzir as tarifas para 15% para bens agrícolas e 8,9% para bens industriais; e reduzir os subsídios a 8,5% do valor total, além de abrir o setor de telecomunicações e serviços financeiros à concorrência internacional.

Foi estabelecido um prazo de três anos para o acesso de todo o território chinês ao mercado internacional, de forma que as ZEEs não seriam mais válidas diante da ausência de controle do governo sobre o fluxo de investimentos estrangeiros.

No caso da Rússia, o teto da tarifa de importação se reduziu a 7,8% para todos os produtos, exceto agrícolas (10,8%) e manufaturados (7,3%). Aqui houve maior pressão sobre a Rússia que sob a China.

Todas as cotas e restrições não justificáveis no âmbito da OMC deveriam ser gradualmente eliminadas, incluindo barreiras fitossanitárias e técnicas - diante do histórico russo em impor barreiras sanitárias sem justificativa científica. Durante o período de transição, a Rússia teve mais liberdade que a China para manter alguns produtos controlados dessa forma.

Houve maior pressão sobre acesso a mercado, com a percepção americana que, com a China, tal tema não havia sido devidamente negociado. Os subsídios deveria ser gradualmente eliminados.

A Rússia também tinha práticas de controle de preço (como no gás). O governo russo não aceitou negociar tal tema como condição para sua entrada, por considerá-lo assunto interno. Esta foi uma exceção importante.

Uma breve análise revela maior rigidez nas condições impostas à Rússia. Isso pode decorrer da percepção de lacunas nas negociações com a China e transformações no cenário global nos últimos 10 anos.

Uma exceção, relevante para os BRICS, é a exceção mantida em certa magem de restrições a centenas de produtos (alimentos, matérias primas, minerais). Os impactos mundiais desse tipo de medida pode colocar questões importantes na coordenação intra-BRICS e Sul-Sul diante de seu impacto alimentar.

Tanto o acordo da Rússia quanto o da China os colocam no Sistema Geral de Preferências como países em desenvolvimento, portanto desfrutando de prazos e condições diferenciados para implementação dos acordos. Este aspecto é notável diante da taxa de crescimento de suas economias.

4 Considerações finais

Após uma década na OMC, a economia chinesa mudou muito, com crescimento de 10% ao ano, como maior exportador e segundo maior importador do mundo. Suas tarifas de importação se reduziu de 43,2% para 9,8%, em média. O setor se tornou o quarto maior exportador e terceiro maior importador de serviços.

Sua relação com países subdesenvolvidos e em desenvolvimento cresceu 24%, crescendo também com os EUA e a UE. Desde sua adesão, metade de suas exportações advém de empresas com capital estrangeiro. Os países em desenvolvimento são o principal destinatário do investimento chinês.

Promulgou 3000 leis nacionais e 190000 leis locais para se adequar à OMC; seu ambiente comercial começou a usar as palavras não-discriminação, transparência e *rule of law*, me-

lhorando o investimento internacional.

Destaquemos também os aspectos problemáticos: a desvalorização artificial do RMB e o favorecimento de empresas nacionais em processos de contratação governamental. Alguns apontam que sua liberalização está estagnada, mas pode simplesmente estar chegando ao limite no qual interferiria com a política de desenvolvimento chinesa.

Não está claro qual será o impacto da entrada da Rússia; mas suas negociações revelaram (i) atritos com os EUA; e (ii) proximidade aos BRICS. Em 2012 o BRICS foi pessimista e estabeleceu apenas a ampliação nas linhas de crédito entre seus membros.

É esperado que continue seu processo de liberalização e abertura, mas os atritos diplomáticos e em barreiras sanitárias contra os EUA e o Brasil terão impactos desgastantes. Se esses atritos não forem impedidos no futuro, poderão ser um limite na articulação entre a Rússia e os países desenvolvidos da OMC, assim como com os em desenvolvimento e o BRICS.

A entrada da Rússia estabelece uma base comum de critérios para o aprofundamento do comércio multilateral - mas as possibilidades de real convergência de interesses intra-BRICS ainda estão por ser exploradas.