

## Como a China e o Brasil Podem Cooperar na Iniciativa Cinturão e Rota

Jiang Shixue

Professor Distinto da Universidade de Shanghai

Professor Visitante da Universidade de Ciência e Tecnologia de Macau

*Este texto é baseado no artigo “Relações Econômicas Sino-Brasileiras no Âmbito da Iniciativa Cinturão e Rota”, publicado pelo autor no Relatório de Evolução da Cooperação Econômica e Comercial entre a China e os Países de Língua Portuguesa (2020), editado por Gu Xueming e Lin Guangzhi.*

A Iniciativa Cinturão e Rota – em inglês, *Belt and Road Initiative (BRI)* – visa a construir uma plataforma aberta e inclusiva em que qualquer país pode ser participante, contribuinte e beneficiário com igualdade. A América Latina é a extensão natural da Rota da Seda Marítima do Século XXI, portanto os países latino-americanos são bem-vindos a participar na cooperação internacional dessa iniciativa, fortalecendo a coordenação das políticas econômicas, integrando estratégias de desenvolvimento e contribuindo para que mais países e regiões possam beneficiar-se da iniciativa.

Até o momento, 19 países latino-americanos já assinaram memorandos de entendimento ou outros documentos relevantes sobre a Iniciativa Cinturão e Rota. Apesar de o Brasil não tê-lo feito, já mostrou enorme interesse em participar da iniciativa. Sem dúvida nenhuma, como o maior país em desenvolvimento no hemisfério ocidental, a participação do Brasil aumentará a posição do “Um Cinturão, Uma Rota” na cena internacional e contribuirá para a promoção de relações econômicas e comerciais bilaterais entre a China e os países latino-americanos, nomeadamente o Brasil. A Iniciativa Cinturão e Rota destaca-se por cinco prioridades de cooperação: a coordenação de políticas, a interconectividade de infraestruturas, o livre fluxo de comércio, a circulação de capitais e o entendimento entre os povos.

No documento “Vision and Actions on Jointly Building Silk Road Economic Belt and the 21st Century Belt and Road” [1], a Iniciativa Cinturão e Rota destaca-se pelas cinco prioridades de cooperação acima referidas. Para que as relações China-Brasil se beneficiem da iniciativa, faz-se necessário que se concentrem nas quatro grandes questões a seguir:

### **1) A coordenação de políticas entre os dois países deve ser reforçada.**

O reforço da comunicação a respeito das políticas constitui uma garantia importante para promover a construção da Cinturão e Rota. Segundo o documento

supramencionado, a China espera trabalhar, em conjunto com os países envolvidos, para:

“reforçar a cooperação intergovernamental, implementar ativamente os mecanismos de comunicação e intercâmbio intergovernamentais em todos os níveis no que se refere à macropolítica, aprofundar a integração de interesses, fomentar a confiança política mútua e alcançar novos consensos de cooperação. Os países ao longo da Cinturão e Rota da Seda podem realizar de forma plena intercâmbios e conexões em termos das estratégias e medidas do desenvolvimento econômico, elaborar planos e medidas destinadas a promover a cooperação regional, resolver, por meio de consultas, os problemas surgidos no processo de cooperação e proporcionar conjuntamente apoios de políticas para a cooperação pragmática e a implementação dos projetos em larga escala.” [Idem]

Antes do surgimento da Iniciativa Cinturão e Rota, a China já havia estabelecido, de formas variadas, mecanismos de comunicação e intercâmbio intergovernamentais de alto nível com o Brasil: em 1993, a China e o Brasil estabeleceram uma “parceria estratégica”, elevada ao nível de “parceria estratégica global” em 2012; em 2004, foi criado o Comitê de Coordenação e Cooperação de Alto Nível China-Brasil (COSBAN); em 2009, foi criado o Comitê Conjunto de Intercâmbio e Cooperação Brasil-China entre os Ministérios da Defesa dos dois países; em 2011, as duas partes introduziram um mecanismo para o Diálogo de Alto Nível Brasil-China sobre Ciência, Tecnologia e Inovação.

Adicionalmente, a China e o Brasil fecharam vários acordos de cooperação bilaterais no âmbito da coordenação de políticas. Dentro dos mecanismos referidos anteriormente, o COSBAN desempenha o papel mais importante. Em contrapartida, ele vem sendo afetado por fatores diversos, como a instável conjuntura política do Brasil, e não se reúne desde 2015. Dessa forma, quando o atual vice-presidente brasileiro, Hamilton Mourão, iniciou a sua visita à China no dia 19 de maio de 2019, a retomada das reuniões do COSBAN foi uma das suas missões principais da viagem.

## **2) Empresas chinesas devem participar ativamente no Programa de Parcerias de Investimentos (PPI) proposto pelo Brasil.**

O programa lançado pelo ex-presidente brasileiro Michel Temer, no dia 12 de maio de 2016, tem como objetivo melhorar a construção de infraestrutura do Brasil, abarcando áreas como estradas, aeroportos, portos, pontes e o setor de energia. O Brasil espera a participação do capital estrangeiro, bem como o capital privado nacional, em tal programa. Até o momento, o governo do Brasil já anunciou mais de 250 projetos. Se a

conexão entre a Iniciativa Cinturão e Rota e o PPI fosse realizada, certamente haveria uma sinergia positiva, até porque investimentos em infraestrutura possuem características próprias, tais como a necessidade de capital em grande escala, a longa duração da construção, a dificuldade técnica de nível elevado e o retorno lento do investimento.

De acordo com a prática internacional, com a experiência da cooperação sino-latino-americana no passado e com as condições atuais do Brasil, os modelos de Parcerias Público-Privadas (PPPs) e de *Build-Operate-Transfer* (BOT) podem apresentar algumas vantagens em relação a outros tipos. Apesar dos desafios relacionados à corrupção, o Brasil tem um sistema jurídico completo e maduro, pois qualquer violação da lei pode causar um custo muito alto. Tendo isso em vista, é necessário que as empresas chinesas conheçam o sistema jurídico brasileiro e obedeçam rigorosamente as leis relacionadas à área de infraestrutura, nomeadamente, direitos do trabalho, da proteção ambiental e tributário.

Deve-se notar que diferentes projetos de infraestrutura são marcados por variados níveis de dificuldade pela influência de fatores como políticas governamentais, condições naturais, origem do capital, exigência tecnológica, período de construção e ambiente ecológico. Assim, quando as empresas chinesas efetuam uma consulta e uma construção conjunta de infraestrutura com o Brasil, a determinação do nível de dificuldade tem de ser feita. Com certeza, a superestimação da dificuldade levará à perda de oportunidades de investimento, enquanto que a sua subestimação poderá causar problemas sucessivos.

### **3) A complementaridade econômica e a vantagem comparativa entre os dois países devem continuar a funcionar como a força motriz para o reforço das relações comerciais bilaterais.**

A ex-presidente brasileira Dilma Rousseff disse que o comércio bilateral entre a China e o Brasil precisava de “ir além da complementaridade” [2]. Por vezes, alguns políticos, empresários e acadêmicos brasileiros também defendem convicções semelhantes, considerando que a China não deve importar em grande escala os produtos primários e recursos do Brasil. Por um lado, é verdade que as relações comerciais sino-brasileiras devem maximizar o desenvolvimento diversificado; contudo, por outro, deve-se apontar que a complementaridade econômica e a vantagem comparativa fazem parte de um dos pré-requisitos essenciais para o comércio internacional.

A complementaridade e as vantagens comparativas entre a economia dos dois países são claras: a China dispõe de uma forte capacidade de fabricação e uma grande necessidade de recursos, e a parte brasileira tem uma capacidade de fabricação mais fraca, porém com recursos ricos. De qualquer forma, tendo em conta a complementaridade das duas partes e as suas respectivas vantagens comparativas, ainda existe um enorme potencial para o aumento significativo do comércio entre a

China e o Brasil.

Com a expansão da escala comercial, é inevitável que haja alguns conflitos comerciais, e o comércio sino-brasileiro não é exceção. Perante os conflitos, o cumprimento das regras da Organização Mundial do Comércio (OMC) pelas duas partes e o combate em conjunto ao protecionismo comercial são as soluções ideais. Ao mesmo tempo, o Brasil é um dos membros da OMC que mais realizam inquéritos antidumping relativos à China. Embora o ex-presidente brasileiro Luiz Inácio Lula da Silva já tivesse feito o reconhecimento da República Popular da China como economia de mercado em 2004, o Brasil ainda aplicava frequentemente o preço de referência em alguns casos. Em julho de 2016, o Brasil iniciou, dentro de apenas 10 dias, três inquéritos antidumping relativos aos produtos exportados pela China e utilizou os Estados Unidos como o país análogo, agravando a irracionalidade das medidas antidumping.

No dia 29 de maio de 2017, o Brasil formalizou o seu pedido de acesso à Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Em março de 2019, o presidente Jair Bolsonaro pediu, durante a sua visita, o apoio do governo dos Estados Unidos ao ingresso do Brasil na OCDE; contudo, o seu homólogo estadunidense, Donald Trump, indicou que os Estados Unidos poderiam dar o apoio caso o Brasil desistisse do status de país em desenvolvimento. [3]

No fim, o Brasil aceitou a exigência dos Estados Unidos e, nesse sentido, perderá o tratamento especial para os países em desenvolvimento na OMC, mudando de posição sobre questões importantes no que diz respeito ao interesse desses países. Assim, as relações comerciais entre o Brasil e os países em desenvolvimento, incluindo a China, irão sofrer uma mudança. Tendo como exemplo a área de agricultura, a taxa de subsídios para os produtos agrícolas exportados do Brasil reduziria de 10% para 5%, o que poderia criar alguns obstáculos ao esforço de expandir a exportação agrícola do Brasil para a China. Por isso, as duas partes devem trabalhar em conjunto, na base da consulta, em pé de igualdade, para resolver as novas questões surgidas após o Brasil sair do grupo dos países em desenvolvimento.

#### **4) Estimular a circulação de capitais entre a China e o Brasil.**

Com capacidade de acumulação de capital relativamente mais fraca, o Brasil possui uma grande demanda por capitais estrangeiros, e existem várias oportunidades de circulação de capitais entre o país e a China. Em contrapartida, esse intercâmbio financeiro parece ser unidirecional, pois pouco capital brasileiro entrou no mercado chinês. [4] Para fortalecer a circulação de capitais entre as duas partes no âmbito da Iniciativa Cinturão e Rota, é necessário que o Brasil melhore o seu ambiente de investimento.

Indubitavelmente, dentre os fatores que influenciam o investimento estrangeiro, o ambiente de negócios ocupa uma posição importante. O Brasil dispõe de um ambiente

“duro” (*hard environment*) muito agradável por ter recursos abundantes e um mercado gigante; todavia, seu ambiente “suave” (*soft environment*) ainda precisa de ser aperfeiçoado, nomeadamente, por questões como o alto custo do financiamento, ambiente de segurança insatisfatório, baixa eficiência do trabalho, sistema tributário complexo, grave problema de corrupção, baixa qualidade da mão-de-obra, forte presença das organizações sindicais, entre outras. No contexto internacional, essas condições desfavoráveis são denominadas “Custo Brasil”. No *Doing Business 2018*, o ranking global do Banco Mundial, o Brasil foi colocado em 125º lugar em um total de 190 países analisados.

Durante o processo da atração dos investimentos chineses, o Brasil deve impedir a disseminação da “teoria da ameaça chinesa”. As relações comerciais entre a China e o Brasil têm como base a cooperação ganha-ganha, mas é inegável que essa “teoria” vem sendo mencionada reiteradamente na sociedade brasileira, causando, inclusive, efeitos significativos sobre políticos e empresários, bem como sobre os meios de comunicação.

Por exemplo, no dia 23 de agosto de 2010, o então presidente brasileiro, Luiz Inácio Lula da Silva, autorizou um decreto-lei que limitava a aquisição de terras por estrangeiros. De acordo com essa nova restrição, o pedido da compra acima de 100 hectares de terras por estrangeiros deve ser submetido à aprovação do Congresso Nacional do Brasil. [5] Também vale a pena notar que, durante a campanha eleitoral de 2018, o candidato Bolsonaro manifestou a preocupação de que a China queria “comprar” o Brasil.

Sob a condição de que as relações econômicas se desenvolvam rapidamente e de que a taxa de câmbio das principais moedas internacionais não seja estável, as vantagens da troca das moedas locais destacam-se de maneira óbvia. A aceleração da internacionalização da moeda chinesa, o Renminbi, oferece uma oportunidade positiva para a circulação de capitais entre a China e o Brasil. A fim de aproveitar ao máximo essa oportunidade, os bancos centrais dos dois países devem analisar com grande cuidado os resultados obtidos no acordo da troca das moedas locais em 2013, e reforçar ainda mais essa cooperação.

---

[1] Esse documento foi publicado em março de 2015 pela Comissão Nacional de Desenvolvimento e Reforma do Ministério das Relações Exteriores e do Ministério do Comércio da República Popular da China, com autorização do Conselho de Estado. Disponível em: <http://2017.beltandroadforum.org/english/n100/2017/0410/c22-45.html>.

[2] Discurso da ex-presidente brasileira Dilma Rousseff na cerimônia de encerramento do Seminário Empresarial Brasil-China: Para Além da Complementaridade, proferido em Pequim, em 12 de abril de 2011. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/discursos/discursos-da->

[presidenta/discurso-da-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-na-cerimonia-de-encerramento-do-seminario-empresarial-brasil-china-para-alem-da-complementaridade.](#)

[3] Disponível em: <https://www.telesurenglish.net/news/Trump-Backs-Bolsonaro-for-OECD-Membership-But-Only-After-Macri-20191010-0027.html>.

[4] O Brasil possui uma baixa capacidade de acumulação de capital, portanto há grande demanda por capital estrangeiro. Consequentemente, há muitas oportunidades para os dois países promoverem uma cooperação financeira. Aparentemente, até o momento, esse tipo de cooperação é unilateral, e não bilateral, ou seja, o capital flui principalmente da China para o Brasil, e não deste país para aquele. Para atrair mais capital chinês sob a Iniciativa Cinturão e Rota, o Brasil deveria almejar a melhora seu ambiente para investimentos.

[5] Disponível em: <https://www.nuwireinvestor.com/brazil-expected-to-add-new-restrictions-to-foreign-land-ownership/>.