

II Reunião do Grupo Permanente de Análise sobre China

Rio de Janeiro, 19 de outubro de 2017

Conexões via videoconferência: Pequim, Washington, Buenos Aires e Brasília

ANEXO I

***Fact Sheet* prévio da segunda reunião**

Tema: Uma estratégia para a China?

Questões:

- Falta ao Brasil uma estratégia para a China? Ou falta ao Brasil uma estratégia? Quais os determinantes econômicos e políticos desta estratégia?
- Como outros países, inclusive da América Latina, têm abordado a questão?
- A evolução recente das relações bilaterais (políticas, econômicas, comerciais, culturais e humanas) nos ensina algo? Qual o papel do Governo, do setor privado, da academia e dos *think tanks*?

Os brasileiros que se debruçam sobre as relações com a China, ou mesmo aqueles que seguem os debates de política e economia internacional esporadicamente, irão defrontar-se em algum momento com o tema desta segunda reunião. O assunto é vasto e presta-se a análises com diversos focos, inclusive do ponto de vista doméstico e de elaboração e implementação da política externa brasileira ou, mais ainda, de uma estratégia de desenvolvimento. A própria concepção sobre a necessidade ou não de uma estratégia é um tema que divide opiniões e escolas de pensamento. A reunião não pretende concentrar-se no debate Desenvolvimentistas vs. Liberais, senão ampliar o entendimento sobre se, no caso específico da China, o que muitos reputam como a ausência de uma estratégia teria implicações mais fortes do que em relação a outros parceiros. Por um lado, a ausência de uma estratégia definida como tal não deixa de ser um posicionamento, que pode ser mais favorável e um ou outro parceiro, embora não se acredite que o debate seja um jogo de soma zero. De outro lado, é preciso reconhecer que as particularidades do sistema de tomada de decisões e implementação de políticas na sociedade chinesa, onde coexistem um governo central forte com a descentralização na execução de políticas e um setor privado cada vez mais dinâmico, acabam por explicitar as dificuldades, que não são só brasileiras, de lidar com esse socialismo de mercado – ou capitalismo de Estado. Trata-se de um sistema com nível de coordenação

inequivocamente maior, ainda que isso não significa ausência de discussão ou de competição.

No Brasil, houve desde 2009 tentativas de enfrentar a fraca coordenação do lado brasileiro, tais como consubstanciadas nos Planos de Ação Conjunta e nos Planos Decenais de cooperação entre o Governo brasileiro e o Governo chinês, que constituíram um embrião de estratégia de coordenação dos temas em nível federal (ver planos assinados em 2010, 2012 e 2015 <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/ficha-pais/4926-republica-popular-da-china>).

Já em 1949, o Departamento de Estado publicava o *The China White Paper*. Conforme sugestão de leitura da última reunião, instituições americanas, como comitês do Congresso, publicam relatórios sobre certos aspectos da política e economia chinesa. A União Europeia faz o mesmo (ver, por exemplo, as conclusões do Conselho Europeu sobre a Estratégia da União Europeia para a China <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11252-2016-INIT/en/pdf>). Em 2012, o governo australiano publicou o *White Paper Australia in the Asian Century* (http://www.defence.gov.au/whitepaper/2013/docs/australia_in_the_asian_century_white_paper.pdf), buscando estabelecer as prioridades para o país até 2025. No caso brasileiro e da maior parte dos países da América Latina, não é comum a publicação de uma estratégia isolada. Esta frequentemente deve ser lida no contexto das declarações conjuntas e da formulação e execução da política externa como um todo. Mas essa é a melhor forma de tratar a relação com a China ou até com os outros parceiros? Há espaço para a construção de uma estratégia orientadora que seja, ao mesmo tempo, produto de um diálogo com o setor privado e a sociedade civil?

As relações Brasil-China passam por momento auspicioso e de crescente dinamismo na última década, que coincide com grande ascensão chinesa no cenário internacional. No caso brasileiro, em particular, ressalte-se o aprofundamento cada vez maior dos laços comerciais e econômicos, com ênfase no crescimento dos investimentos diretos chineses no Brasil na fase pós-boom das *commodities*. Esses investimentos são parte importante da estratégia chinesa de expansão internacional como base de (i) sua segurança (energética, alimentar, etc), de (ii) diversificação (de fontes de matérias primas, tecnologias e de parcerias) e de (iii) viabilização de um movimento maior em direção à sustentabilidade, com ramificações profundas na economia chinesa nos próximos anos. Por suas amplas implicações, a estratégia chinesa demanda maior reflexão e possivelmente visão de longo prazo do lado brasileiro em relação às parcerias com a China, às possíveis oportunidades para investimentos cruzados e ao potencial como ponte para as cadeias de valor asiáticas. O Grupo Permanente de Análise sobre China do CEBRI pretende alimentar essa reflexão, que é forçosamente muito mais abrangente e profunda. Como viabilizar a transformação de iniciativas como essa em resultados concretos? Qual o papel do Governo, do setor privado, da academia e dos *think tanks*?

II Reunião do Grupo Permanente de Análise sobre China

Rio de Janeiro, 19 de outubro de 2017

Conexões via videoconferência: Pequim, Washington, Buenos Aires e Brasília

ANEXO II

Relatório da segunda reunião

Falta ao Brasil uma estratégia para a China? Ou falta ao Brasil uma estratégia? Quais os determinantes econômicos e políticos dessa estratégia?

O Grupo Permanente de Análise sobre China, em sua segunda reunião, promoveu reflexão sobre a importância de articular-se mais claramente uma estratégia brasileira para a China, com base nos principais elementos que atualmente norteiam as relações bilaterais, mas também na identificação e avaliação dos principais riscos e oportunidades inerentes ao adensamento dessa relação, sobretudo na área econômica. Discutiu-se a conveniência de aprimorar-se a implementação coordenada de uma estratégia que articule os interesses do País no longo prazo e identifique instrumentos para a promoção desses interesses, trabalho que se beneficiaria de reflexão estruturada do governo, do setor privado, da academia e da sociedade civil. Houve convergência nos debates sobre a importância de estabelecer-se estratégia mais abrangente, em que concepção, coordenação e implementação sejam elementos integrais. Também foi ressaltado que uma estratégia para a China não pode ser pensada isoladamente de uma estratégia para o País, que leve em conta, sobretudo, nossos desafios em relação ao incremento da produtividade da economia e ao baixo conteúdo tecnológico das exportações, mas também uma visão de futuro sobre como se posicionará o Brasil num mundo em que o centro dinâmico pende cada vez mais para a Ásia; e em que China assume liderança crescente, quer pelo grande impacto exercido indiretamente pela economia chinesa na economia global, que já é maior do que aquele exercido pela economia americana em muitos setores, mas também, diretamente, como investidor.

Embora o Brasil não disponha de um documento oficial que busque explicitar uma estratégia para a China com base em processo consultivo mais amplo, uma leitura dos resultados das principais visitas de alto nível entre os dois países e dos documentos oficiais bilaterais, ou mesmo de discursos por parte do governo brasileiro, deixa entrever que, atualmente, a estratégia econômica se concentra na atração de investimentos, sobretudo para infraestrutura, e na intenção de

diversificar as exportações e ampliar a exportação de bens de maior valor agregado, sobretudo naqueles setores em que o Brasil é mais competitivo, como na cadeia da soja ou em alimentos processados, ou em certos nichos da indústria e dos serviços. Não há clareza, entretanto, sobre que instrumentos serão usados para alcançar esses objetivos e se haveria oportunidades para melhor contemplar os interesses brasileiros em meio a um contexto de grande expansão das relações com um parceiro que, em maior ou menor medida, tem grande necessidade de produtos ofertados pelo Brasil. Haveria, assim, um custo de oportunidade em não se contemplar uma estratégia mais clara, incluindo instrumentos de coordenação e meios mais eficazes de implementação.

No caso da China, que tradicionalmente tem uma burocracia organizada e que busca planejar-se com horizontes de longuíssimo prazo, a ausência ou deficiências da atual estratégia brasileira sobressaem, ficando para muitos atores a impressão de que a China sempre “sabe o que quer” e o Brasil não, ou pelo menos de que não haveria clareza do lado brasileiro sobre como melhor aproveitar o grande adensamento das relações, tanto políticas quanto econômicas, em proveito do interesse nacional no longo prazo, em momento fundamental para a consolidação de uma nova ordem mundial.

Como requisito para estabelecer uma estratégia adequada para a China, destacou-se a importância de desenvolver visão apurada sobre o futuro da economia chinesa e “decodificar” suas coordenadas e aspirações na ordem global, com vistas a identificar riscos e oportunidades no relacionamento bilateral. Desde 2013, o relatório *China 2030*, elaborado pelo Banco Mundial em parceria com o governo chinês, alerta para a insustentabilidade do crescimento vertiginoso da China baseado no sobreinvestimento e no aumento da produtividade da mão de obra no setor de manufaturas básicas – indicando o imperativo do “rebalanceamento” da economia chinesa a partir da elevação da produção para estágios mais avançados nas cadeias globais de valor, catalisada tanto por agentes estatais quanto privados. Tal seria a percepção dominante, inclusive, entre os tecnocratas chineses.

Neste contexto, embora, na visão de alguns, o Brasil atualmente apresente posicionamento favorável nas prioridades externas da China – com importantes implicações geopolíticas, inclusive sobre o relacionamento hemisférico com os EUA – a preservação deste status prioritário, no longo prazo, dependerá da adaptação da capacidade produtiva brasileira às transformações almejadas pela economia chinesa nas próximas décadas: assim, deveriam ganhar importância estratégica ações que transcendam o pilar comercial e promovam a inserção do Brasil na “revolução digital” – em particular, a partir do investimento e cooperação bilateral em Ciência, Tecnologia e Inovação. Uma estratégia brasileira para a

China deve contemplar, ademais, o potencial da cooperação técnica bilateral na transição para uma economia de baixo carbono. Notou-se que a China tem estratégia clara com vistas a assegurar sua liderança em elementos fundamentais para a Quarta Revolução Industrial, via inovação e sustentabilidade, mas que essa liderança também encontrará desafios e que não pode ser tomada como um dado. Assim, pode haver espaço para ampliar a cooperação em campos de interesse comum, notadamente em agricultura, biotecnologia, softwares, novos materiais, entre outros.

Lembrou-se que o valor estratégico do Brasil para a China, ademais, tende a concentrar-se em setores específicos, associados à garantia de segurança alimentar, energética e de provisão de insumos minerais. A permanência do Brasil na “página prioritária” chinesa, portanto, perpassa também uma ampla consideração daqueles setores, com vistas a propiciar marcos bilaterais ou marcos regulatórios nacionais capazes de melhor canalizar o potencial da cooperação bilateral com visão de longo prazo.

Entre os principais obstáculos responsáveis por dificultar a formulação e implementação de uma estratégia abrangente do Brasil para a China, sobressaem deficiências na coordenação entre instituições governamentais: observa-se multiplicidade de ações em nível municipal, estadual e federal, com pouca ou nenhuma conexão entre si – como evidenciado pelas dificuldades enfrentadas por exercícios de mapeamento geográfico de projetos de cooperação e investimentos chineses no Brasil, cruciais para a identificação de setores e regiões prioritárias. Ainda, a capacidade brasileira de implementação eficiente de uma estratégia para a China tem sua operacionalização obstruída pela baixa presença de organismos nacionais e de associações de classe brasileiros em solo chinês. Muitos coincidiram na importância do contínuo fortalecimento da Embaixada do Brasil em Pequim. Nesse contexto, um participante recomendou que ministérios e agências brasileiras relevantes devam reforçar sua presença na Embaixada, como forma de fortalecer e facilitar a interlocução com os organismos chineses relevantes e de garantir maior fluidez na interlocução com empresas brasileiras e chinesas. Em relação à Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos (Apex-Brasil), em que já se encontra em curso processo de maior integração com a Embaixada, com vistas à convergência de ações em comércio e investimentos, um participante notou que seria interessante melhor compreender como se dá a atual divisão de tarefas. Também foi notado que são escassas e intermitentes as iniciativas de estabelecimento de representações do setor privado na China.

Entre as principais iniciativas nacionais identificadas em direção a uma estratégia coordenada para a China destacam-se os Planos de Ação Conjunta e

Planos Decenais de cooperação Brasil-China. Trata-se de documentos conjuntos e não documentos que derivam de uma estratégia mais ampla de política externa ou de desenvolvimento. Alguns participantes ponderaram que seria desejável considerar a sintetização de recomendações para o relacionamento bilateral em um *White Paper* – nos moldes do desenvolvido por outros países – responsável por direcionar e coordenar ações estratégicas para a China, particularmente à luz da iminência do processo eleitoral de 2018. Em última instância, reitera-se como condição para a adoção de uma estratégia eficiente para maximização das oportunidades do relacionamento bilateral o avanço na estratégia doméstica para a recuperação econômica brasileira.

Como outros países, inclusive da América Latina, têm abordado a questão?

As discussões contemplaram os desafios enfrentados por demais parceiros chineses na adoção de uma estratégia consistente para a China, bem como os formatos tradicionais assumidos por tais exercícios – considerando os incentivos e limitações da estratégia de expansão chinesa a partir da iniciativa *Belt & Road (B&R)*, mas também muitas outras iniciativas chinesas no tabuleiro regional e multilateral. Embora cada país tenda a adotar um sistema específico para elaboração e execução de sua política externa, nota-se a exacerbação desta particularidade no caso chinês: a alta competência em planejamento estratégico da China e sua capacidade em converter objetivos em resultados concretos (“a China tende a acertar mais do que errar”) estabelece altos parâmetros e desafios para os demais países, que frequentemente apresentam problemas de coordenação institucional similares aos brasileiros.

Neste contexto, seja devido a exigências internacionais ou condicionantes domésticos, diversos países e regiões apresentam a tradição de elaborar documentos com diretrizes a orientar suas relações com parceiros estratégicos: é o caso das principais economias, como os EUA, União Europeia e também da Austrália. Em outros casos, a ausência de uma reflexão consistente talvez não coloque em risco tantos interesses, tendo em vista a complexidade de diferentes economias. Mas, no caso de países como o Brasil, essa reflexão é importante.

A definição de estratégias nacionais para a China, entretanto, é inevitavelmente influenciada pela própria atuação externa da China e seu crescimento previsto: com projeções de que, até 2030, a economia chinesa superará a dos EUA em termos nominais, com um mercado quase duas vezes superior ao norte-americano, colocam-se incógnitas a respeito das futuras ações da China no tabuleiro global, que poderá distanciar-se do perfil mais baixo observado nas últimas décadas. Entre as prioridades da política externa da China, destaca-se

a preservação da soberania chinesa e, notavelmente, a busca por “não entrar em conflito com os EUA”, considerando o potencial norte-americano de colocar obstáculos concretos aos desígnios chineses.

A iniciativa *Belt & Road* estabelece oportunidades e dilemas para diferentes parceiros: caracterizada como extensão geográfica do “velho” modelo produtivo chinês com base no investimento, com dimensão fortemente retórica, a iniciativa estabelece elementos de atração para diversos países, inclusive europeus. Recorde-se, por exemplo, a rápida adesão do Reino Unido ao Banco Asiático de Investimento em Infraestrutura (BII), importante agente promotor da B&R. No espaço asiático, a iniciativa não deixa de conter elementos de sombra para os interesses japoneses e a estratégia eurasiática da Rússia. Destacam-se, ainda, os riscos associados a projetos desenvolvidos em economias menores contempladas pela iniciativa, como no chifre da África. A China estaria dando forma, assim, a um processo de “*shadow globalization*”, com base na criação de iniciativas e organizações asiáticas ou plurilaterais que, embora coexistam com a atual ordem política e econômica mundial, não deixam de lançar a semente de sua transformação. Lembrou-se que a FUNAG e o CICIR promoverão, no primeiro semestre de 2018, seminário no Brasil sobre a *B&R*, o que pode constituir interessante oportunidade para avançar na reflexão doméstica.

Destacaram-se, ainda, possíveis riscos associados à crescente presença chinesa na América Latina, que já representa o maior investidor externo na região – enquanto o Brasil não se encontra entre os cinco primeiros. O Arco Norte da América do Sul tem tido dominância de investimentos da China, já considerada o principal elo para o desenvolvimento de cadeias produtivas na sub-região, o que exige maior reflexão sobre a natureza da dependência em relação a investimentos chineses.

A evolução recente das relações bilaterais (políticas, econômicas comerciais, culturais e humanas) nos ensina algo? Qual o papel do Governo, do setor privado, da academia e dos *think tanks*?

Como parte da estratégia da China de diversificação de riscos, a expansão dos investimentos chineses no Brasil, no período pós-*boom* das *commodities*, traz inúmeras oportunidades para a promoção do desenvolvimento nacional em setores críticos – como agricultura, energia e mineração, mas também infraestrutura. Nestes setores, destaca-se a mutuamente benéfica parceria entre Petrobras e o *China Development Bank* (CDB), bem como a presença significativa e crescente da *China Three Gorges* e da *State Grid* no setor elétrico brasileiro e a importância estratégica da Vale como fornecedora de minérios para

a China. Por outro lado, sobressaem preocupações com os impactos e riscos no longo prazo da concentração de investimentos chineses em alguns setores (e.g. setor elétrico) e as barreiras na China para o incremento da exportação de alguns produtos de maior valor agregado (e.g. cadeia da soja e proteína animal).

Haveria espaço para o Brasil melhor explorar os interesses chineses, mediante elevação do nível do diálogo com o governo chinês com base em estratégias específicas e mutuamente benéficas (e.g. cadeia da soja). Apesar do grande avanço das relações comerciais, econômicas e políticas bilaterais, ressalta a necessidade de ampliar a cooperação em ciência, tecnologia e inovação. Conta a favor do Brasil a percepção chinesa da política externa brasileira como independente – particularmente, em relação aos EUA – de modo a favorecer a confiança mútua. Entretanto, destacam-se problemas de coordenação institucional que dificultam, por exemplo, a interlocução com o setor privado para a consecução de projetos de interesse mútuo em setores estratégicos, a exemplo da infraestrutura (a despeito dos mecanismos existentes, como o Fundo Brasil-China para o incremento das capacidades produtivas). A ampliação da presença de órgãos públicos e entidades brasileiras na China poderia favorecer o acesso de empresas brasileiras a agências chinesas (considerado muito restrito), facilitando a atração de investimentos, a promoção de negócios e até a formação de parques industriais, em consonância com normas éticas e de transparência. De outro lado, é amplo e quase irrestrito o acesso da Embaixada da China a instituições e autoridades de alto nível no Brasil, nos diversos níveis da federação.

A identificação de prioridades para a relação bilateral também perpassa a mobilização de insumos de múltiplos atores. A China apresenta grande capacidade de articulação interna para o desenvolvimento de estratégias cuidadosamente elaboradas, a partir de diálogos abrangentes e pragmáticos. Seria desejável, neste sentido, o desenvolvimento da capacidade brasileira de engajar atores diversos. Do lado do governo, recordou-se o Grupo China, formado no âmbito da Câmara de Comércio Exterior - CAMEX, em 2016, bem como o potencial do Comitê Nacional de Investimentos, criado também no âmbito daquela câmara, com caráter consultivo. A essas, devem juntar-se outras iniciativas na academia e em *think tanks*, que possam propiciar o adensamento do debate no contexto de uma visão ampla, inclusive da perspectiva de outros atores da federação.

O aproveitamento estratégico das complementaridades econômicas bilaterais perpassa ações multifacetadas, abrangendo desde a atualização da relação comercial bilateral e a promoção de investimentos cruzados, a partir de melhor coordenação institucional, até a identificação e correção de deficiências de

planejamento e visão de longo prazo, com base em insumos reunidos junto a atores diversos.

ANEXO III

PARTICIPANTES DA SEGUNDA REUNIÃO

Rio de Janeiro		
Convidado	Cargo	Instituição
Adriano Zerbini	Diretor de Relações Institucionais	BRF
Alexandre Lowenkron	Diretor	BBM
Ana Celia Castro	Professora Titular	Instituto de Economia (IE) - UFRJ
Carlos Mariani Bittencourt	Conselheiro	CEBRI
Cassio von Gal	Diretor	BBM
Daniel Klabin	Presidente de Conselho de Administração	Grupo Klabin
David Kupfer	Diretor	Instituto de Economia (IE) - UFRJ
Ernani Teixeira Torres Filho	Professor Associado	UFRJ
Gabriel Torres	Equipe Projetos	CEBRI
Hussein Kalout	Secretário-Especial	Secretaria Especial de Assuntos Estratégicos da Presidência da República

Isabela Nogueira de Morais	Professora Adjunta	Instituto de Economia (IE) - UFRJ
João Luis Ribeiro de Almeida	Sócio	Demarest Advogados
Julia Dias Leite	Diretora Executiva	CEBRI
Leandro Rothmuller	Diretor	BBM
Leonardo Botelho	Chefe do Departamento de Captação e Relacionamento Institucional Internacional	BNDES
Lia Valls Pereira	Professora	FGV/IBRE
Marcelo Baumbach	Secretário de Ações Estratégicas	Secretaria Especial de Assuntos Estratégicos da Presidência da República
Marcio Senne de Moraes	Diretor de Relações Externas	Vale
Mr. Yang		BBM
Pedro da Motta Veiga	Diretor	Centro de Estudos de Integração e Desenvolvimento - CINDES
Pedro H Mariani	Presidente do Conselho de Diretores	BBM
Pedro Luiz De Oliveira Jatoba	Chefe do Departamento de Prospecção de Negócios da Superintendência de Operações no Exterior	Eletrobras
Reinoldo Poernbacher	Membro Suplente do Conselho de Administração	Grupo Klabin
Renata Nascimento Szczerbacki	Gerente de Estudos de Mercados e Negócios	Petrobras
Tulio Cariello	Coordenador de Análise	Conselho Empresarial Brasil-China

Viviane Leffingwell		Vale
Wang Yili	Tradutora	BBM
Brasília		
Renato Baumann	Secretário Adjunto de Assuntos Internacionais	Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão
Claudia C. Tomazi Peixoto	Coordenadora-Geral de Análise Estratégica	Diretoria de Assuntos Internacionais Estratégicos Secretaria Especial de Assuntos Estratégicos da Presidência da República
Clélio Nivaldo Crippa Filho	Chefe da Divisão de China e Mongólia	Ministério das Relações Exteriores
Daniela Ferreira Miranda		Agência Espacial Brasileira - AEB
Jorge Arbache	Secretário	Secretaria de Assuntos Internacionais do Ministério do Planejamento
Larissa Wachholz	Sócia Diretora	Vallya
Luís Fernando Tironi	Técnico de Planejamento e Pesquisas	Diretoria de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais DINTE - IPEA
Marco Tulio S. Cabral	Coordenador-Geral de Pesquisa	Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais - IPRI
Marianne Martins Guimarães	Segunda Secretária da Divisão de China e Mongólia	Ministério das Relações Exteriores
Mauro Costa Miranda		Banco Central do Brasil
Nanahira de Rabelo	Chefe da Divisão de Cooperação com América do Norte, Ásia, África e Oceania	MCTIC
Pietro Carlos de Souza Rodrigues	Coordenador-Geral de Política Internacional Estratégica	Secretaria Especial de Assuntos Estratégicos da Presidência da República

Renata Corrêa Ribeiro		Agência Espacial Brasileira - AEB
Washington		
Otaviano Canuto	Diretor Executivo para Brasil	Banco Mundial
Buenos Aires		
Embaixador Roberto Jaguaribe	Presidente	APEX
Pequim		
Tatiana Rosito	Representante em Pequim	Petrobras
Marcelo Della Nina	Ministro-Conselheiro	Embaixada do Brasil na China
Carlos Henrique Angrisani	Diplomata	Embaixada do Brasil na China
Pedro Henrique Barbosa	Diplomata, doutorando em Políticas Internacionais	Renmin University
Otávio Miranda	Graduando em Economia e Política Internacional	Remin University