

FERNANDA ILHÉU

PROFESSORA NO ISEG EXECUTIVE EDUCATION
PRESIDENTE DA ASSOCIAÇÃO
AMIGOS DA NOVA ROTA DA SEDA | Ph.D.

A China

e o *decoupling* americano e o *de-risking* europeu

O que quer a China do mundo?

Quando a China assinou em 11 de dezembro 2001 o acordo de adesão à Organização Mundial de Comércio (OMC), ninguém poderia prever corretamente as consequências desse ato, nem o impacto que teria na vida de milhões de pessoas na China e fora dela, na reestruturação da indústria global, no comércio internacional, na geoeconomia e na geopolítica mundial do século XXI.

De acordo com o Banco Mundial, nas últimas décadas cerca de 850 milhões de pessoas saíram na China da linha de pobreza absoluta (US\$2,30 por dia na definição chinesa). Este processo impactou também o crescimento económico, de muitos países do Sul global, que entraram nas cadeias de valor da indústria chinesa e ao mesmo tempo contribuiu para o aumento do poder de compra das classes mais pobres dos países desenvolvidos, ao vender-lhes produtos a preço muito inferior ao praticado tradicionalmente nesses mercados. A China passou a ser também um país que atraía muito capital estrangeiro e investia muito no exterior, o mercado chinês era, e ainda é, o mercado onde todas as empresas globais e multinacionais querem estar e o investimento chinês o que todos os países queriam atrair, e a sua maioria ainda quer.





A China passou a ser admirada pelo seu sucesso econômico, pela forma como em cerca de 30 anos, se integrou na economia global e evoluiu de um país em extrema pobreza para a segunda economia no mundo, mas presente-mente é temida como concorrente, uma ameaça estratégica, uma rival sistêmica.

Um relatório recente do ISC-Intelligence and Security Committee do parlamento britânico define a natureza das intenções chinesas como *“ambição ao nível global de se tornar uma superpotência econômica e tecnológica, da qual os outros países dependam”* ...*“o que coloca uma ameaça de segurança nacional à Grã- Bretanha”* estas palavras estão alinhadas com afirmações da CIA e FBI nos EUA, que nos últimos anos olham para a China como o seu maior adversário. Kerry Brown, professor e diretor do Lau China Institute do Kings College, em Londres, afirmou a propósito da análise deste relatório, no *The Guardian* de 2 de agosto 2023, que essa ameaça pode ser exagerada e que a afirmação sobre a ameaça chinesa tem crescido quase em paralelo com o declínio da autoconfiança ocidental e questiona se a primeira causou a segunda ou ao contrário. Mas esse relatório adianta uma resposta *“a maior ameaça da China para nós é o nosso próprio estado de espírito confuso e em pânico, demonstrando um falso nível de coerência e inteligência estratégica face a Pequim para compensar a nossa própria complacência, incompetência e falta de autoconhecimento”*. Eu diria que as maiores ameaças do Ocidente são não conseguir adaptar o seu modelo econômico e social à entrada da China na globalização e não conseguir negociar com a China os termos de uma cooperação com normas de competição mais transparente. Na realidade para se conseguir essa negociação será necessário termos resposta à questão *“O que quer a China do Mundo?”*

Alguns acadêmicos chineses afirmam que o que a *“China quer é ser respeitada no Mundo e receber o tratamento devido”*. Nas celebrações dos 100 anos do Partido Comunista da China, em 2021, os líderes chineses em muitas comunica-

ções afirmaram que o objetivo de longo prazo é *“o grande rejuvenescimento da nação chinesa”* – tornar-se um país totalmente modernizado, próspero, respeitado e liderando o poder mundial. Este último ponto é o que levanta mais preocupações ao atual poder mundial, que tem desenvolvido um ambiente de concorrência estratégica de grande tensão com a China em todas as frentes, criando mesmo cenários de conflito militar na Região do Indo-Pacífico. O fim do consenso *Chinamérica* está já a criar um clima de guerra fria, com os EUA a restringir drasticamente o investimento estrangeiro chinês em setores estratégicos como a inteligência artificial e o 5G, pressionando simultaneamente os países aliados a seguir a mesma estratégia e a China a responder preparando-se para se tornar autossustentável em quase todos os domínios, ao mesmo tempo que reforça alianças estratégicas com os seus vizinhos, e com o Sul Global. Estamos a começar a assistir à construção de dois blocos geoeconômicos e geopolíticos, a um mundo balcanizado que nos levará a anos de recuo econômico e tecnológico e que poderá mesmo colocar em risco a paz mundial. Muitos líderes mundiais defendem um consenso nas negociações entre os dois países para tentar evitar esse desfecho.

Nesse sentido, os EUA e a União Europeia (UE) terão vantagem se tentarem negociar com um melhor entendimento dos motores da política externa chinesa e os correlacionados objetivos da sua diplomacia, eles não são secretos.

O Dr. Bates Gill, Diretor Executivo do China Analysis Centre da Asian Society Policy Institute, no seu recente livro *Daring to Struggle: China Global Ambitions Under Xi Jinping*, para explicar a diplomacia chinesa atual, identifica recorrendo a várias publicações de reputados políticos e académicos seis objetivos estratégicos: legitimidade, soberania, riqueza, poder, liderança e grandes ideias. Uma reflexão sobre estes objetivos poderá ajudar-nos a perceber melhor onde estão as oportunidades e ameaças da ambição global chinesa e os seus efeitos no relacionamento com os outros países nas mais variadas áreas.

Estes seis objetivos estão todos interligados e sobrepõem-se como se pode ver no gráfico 1.



Nesta análise, a legitimidade/sobrevivência do Partido Comunista da China (PCC) é o objetivo central para conseguir realizar os outros. Este objetivo procura obter, internamente, o fortalecimento do partido através da narrativa ideológica, nacionalismo, desempenho, cultura, sucesso económico, aceitação no exterior, e, externamente, a aceitação e apreço dos governos e reconhecidos líderes estrangeiros para as instituições do sistema de governação chinesa e para as suas políticas internas e interesses externos. Essa aceitação é depois utilizada para reforçar a legitimidade interna do partido. Quando lemos o *China Daily* ou o *Global Times* é frequente encontrarmos essas comunicações feitas por membros de governos estrangeiros, diplomatas, académicos ilustres entre outros. Neste objetivo se insere a narrativa forte de Xi Jinping do “sonho chinês”, anunciada no início do seu mandato, que contempla o renascimento da nação, o seu desenvolvimento, a prosperi-

dade para todos, o seu poder internacional. A governação ancorada no autoritarismo consegue uma grande eficácia, o lema do PCC é “concentrar o poder para realizar grandes obras”; por outro lado um enorme esforço de crescimento científico permite colocar a China na vanguarda de muitas soluções científicas e inovações tecnológicas, que lhe granjeiam o reconhecimento externo. Muitos países do mundo democrata estão estagnados há anos, e pode colocar-se a questão do que é que está errado ou ultrapassado nos seus modelos que não lhes permite concorrer com a China internacionalmente, levando à classificação da China “como rival sistémico”.

O segundo objetivo é a soberania. Retomar os territórios perdidos e expandir as fronteiras estratégicas é crucial para a legitimidade do PCC e os seus interesses geopolíticos. Quando falamos dos territórios perdidos, estamos a falar



da presença chinesa nos mares do Sul da China, da reintegração de Hong Kong e Macau como regiões administrativas especiais da China, da reunificação com Taiwan e do controlo ideológico e segurança nas províncias do Tibete e Xinjiang. A expansão das fronteiras estratégicas, embora de uma forma pacífica de relacionamento e integração económica, também causa medos e tensões com os países vizinhos. Este objetivo tem uma importância muito grande na política externa chinesa e cria tensões nas suas relações internacionais. A China não aceita, e considera uma ameaça à sua soberania, qualquer ação, qualquer envolvimento de outros países nestes assuntos que considera de política interna.

O terceiro objetivo é a geração de riqueza e prosperidade e está fortemente ligado à legitimidade do PCC e ao seu poder, depende das relações com o mundo exterior, neste objetivo se inserem os programas da Iniciativa Faixa e Rota e da China 2025, que visam nos países desenvolvidos, a expansão do investimento direto estrangeiro e aquisições de empresas, e o acesso a ativos rentáveis, a tecnologia de ponta, a redes de distribuição, e marcas globais e nos países em desenvolvimento a integração nas suas economias regionais, através de projetos de desenvolvimento infraestruturais, nomeadamente de comunicação, energia, industrialização entre outros. No entanto, devido a problemas económicos internos e às ameaças de um mundo bipolar, a China está já a reduzir a sua expansão externa e ao mesmo tempo a investir mais internamente para se proteger dessa dependência e obter a autossuficiência económica. Este motor é muito importante para os sucessos passado e futuro da China e está também fortemente relacionado com outro importante objetivo: o poder mundial.

O quarto objetivo o poder mundial, consiste em aproveitar o crescimento económico e a riqueza criada para se fortalecer e modernizar militarmente, de forma a tornar-se inatacável e para moldar as decisões de outros países, levando-os a alinhar com os interesses chineses. O investimento da China na reforma e modernização das suas forças armadas dá ênfase aos domínios tecnológicos da guerra, sejam eles terrestres, aeroespaciais, marítimos, do ciberespaço ou outros, ao mesmo tempo que aumenta a sua ex-

pansão geográfica no exterior. A China tem evoluído de uma filosofia de relacionamentos externos, baseada na sedução e charme para as elites e populações de outros países, o chamado *soft power*, para uma filosofia de *hard power* baseada no poderio económico, político e militar, à semelhança do poder americano.

O quinto objetivo da diplomacia chinesa é a liderança da China na cena mundial, é conseguir que a sua voz seja ouvida e seguida internacionalmente. A China pretende expandir a sua contribuição nas instituições internacionais, por exemplo ter posições de liderança no sistema das Nações Unidas. A China quer ter uma palavra nos sistemas de padronização internacionais seja nas redes 5G e 6G, seja na inteligência internacional, na computação quântica, na segurança cibernética, nas energias renováveis, no armanejamento de energia, entre outros. Neste objetivo, incluem-se as iniciativas da China de criar instituições internacionais para concorrer com as existentes, como por exemplo, a criação do AIIB-Asian Infrastructure Investment Bank.

O sexto objetivo é a promoção de grandes ideias e normas alinhadas com os interesses do Partido-Estado chinês. Consiste em contar bem a visão da China para o mundo. São fundamentalmente quatro ideias repetidas exaustivamente nos discursos dos líderes chineses e que pretendem levar à aceitação da governação chinesa e das suas soluções para o destino global, como a "*nova era*" o "*construir uma comunidade de futuro partilhado para a humanidade*" a "*unidade na diversidade*" e "*solução chinesa*".

O que querem os EUA e a UE da China? *Decoupling? De-risking?*

As posições americana e europeia têm pontos de consenso ideológico em torno dos valores da democracia e dos direitos humanos, mas divergem nos seus objetivos económicos. Os europeus descartam a possibilidade de *decoupling* económico da China, a sua preocupação é reduzir dependência crítica e vulnerabilidade nas redes de abastecimento, o chamado *de-risking*. A UE continua a dis-

cussão sobre as suas relações com a China e reafirma a política de uma aproximação multifacetada, dizendo, que apesar das diferenças dos seus sistemas políticos e económicos, a UE tem interesse em prosseguir uma política construtiva e de relações estáveis. O comunicado do Conselho Europeu de 30 junho 2023 encoraja a China a cooperar com a UE nas alterações climáticas e na biodiversidade, na saúde e prevenção de pandemias, na segurança alimentar, alívio da dívida, assistência humanitária, redução de calamidades. Esse curto comunicado reafirma depois o compromisso da UE com a defesa dos direitos humanos, nomeadamente no Tibete, Xinjiang e Hong Kong, encontrando esta determinação um obstáculo na negociação diplomática com a China, que tem a ver com o seu objetivo de soberania, embora também se abra uma oportunidade no objetivo riqueza, porque a China precisa do mercado europeu e da cooperação com a Europa em vários níveis.

Um dos aspetos importantes no relacionamento da UE com a China é o Acordo de Investimento UE-China, assinado em dezembro de 2020, ao fim de sete anos de negociações, e que está bloqueado aguardando a sua passagem pelo Conselho e Parlamento Europeus. Este acordo abrirá o mercado chinês em algumas áreas ao investimento privado dos países europeus e abrirá mais ao investimento chinês o mercado europeu.

O investimento chinês é agora visto em alguns países europeus como um potencial impulsor das intenções e influência do estado chinês na geopolítica mundial, esquecendo ou não acreditando, na capacidade dos países europeus de garantir que esse investimento irá ser usado e controlado pelos termos e valores dos países acolhedores desse investimento. O investimento da China na Europa recuou uma década para valores de 2013. A explicação deve-se a motivos da economia chinesa, e também pela atitude da UE face ao investimento chinês. Em 2022, verificamos que a forma de investimento preferencial deixou de ser pela aquisição de empresas e passou a ser investimento *greenfield*, que cresceu 53% relativamente a 2021. Este investimento foi altamente concentrado no setor automóvel nomeadamente em fábricas de baterias e em quatro países: Alemanha, Hungria, Reino Unido e França. Também o

investimento dos países europeus na China voltou a crescer ao fim de quatro anos de decrescimento. O valor do investimento cresceu 92% relativamente a 2021, e foi concentrado nos setores automóvel, produtos químicos e farmacêuticos, seguros e bens de consumo. Os principais países investidores foram a Alemanha, a Holanda, o Reino Unido e a França. A Alemanha atingiu em 2022 um recorde de investimento na China com cerca de 10 mil milhões de euros, realizado por empresas como a Volkswagen, a Daimler, a BMW, a BASF. Só a BMW investiu 3.700 milhões de euros para comprar uma posição de controlo na *joint-venture* BMW Billiance, passando de 50 para 75% do capital.

A estratégia ideológica da UE de *de-risking* não parece coincidir com os interesses das grandes empresas europeias, que preferem estratégias empresariais que as tornem competitivas com as empresas chinesas. Assim, espera-se que os diplomatas chineses e europeus consigam encontrar um ponto de aceitação mútua, considerando obstáculos e oportunidades.

A posição americana é mais radical porque a visão de estratégia geopolítica sobrepõe-se a qualquer outro interesse. Independentemente do partido que lidera o governo americano, os americanos não aceitam perder a liderança hegemónica mundial e consideram que a China constitui a sua principal ameaça.

Num estudo recente do ASPI-Australian Strategic Policy Institute, que se concentrou na pesquisa comparativa do domínio de tecnologias críticas pelas grandes potências em setores considerados como estratégicos, a conclusão é que a China está à cabeça em 37 desses 44 setores tecnológicos. O estudo conclui que a China lançou as bases que lhe permitem posicionar-se como a primeira superpotência científica e mundial.

Nesse sentido, estrategicamente, os EUA têm como objetivo travar o crescimento da China atuando nomeadamente no *decoupling* das duas economias e no desenvolvimento tecnológico da China, criando barreiras alfandegárias e não alfandegárias, proibindo transações comerciais e investimento em áreas consideradas estrategicamente sensíveis.



A 9 de agosto de 2023, os EUA publicaram uma ordem executiva proibindo o investimento de empresas americanas na China em setores como computação quântica, projetos de inteligência artificial e semicondutores de última geração. Tinham já em janeiro de 2023 convencido os Países Baixos e o Japão a seguir a sua determinação de proibir a exportação para a China de tecnologia de fabrico de semicondutores, ao qual a China respondeu de seguida com uma provisão no âmbito da Lei de Controlo de Exportações e Comércio Externo, que obriga os exportadores de gálio e germânio, dois metais essenciais na produção de semicondutores de que a China é grande produtor mundial, a terem de pedir uma licença de exportação informando sobre o comprador e o uso desses metais.

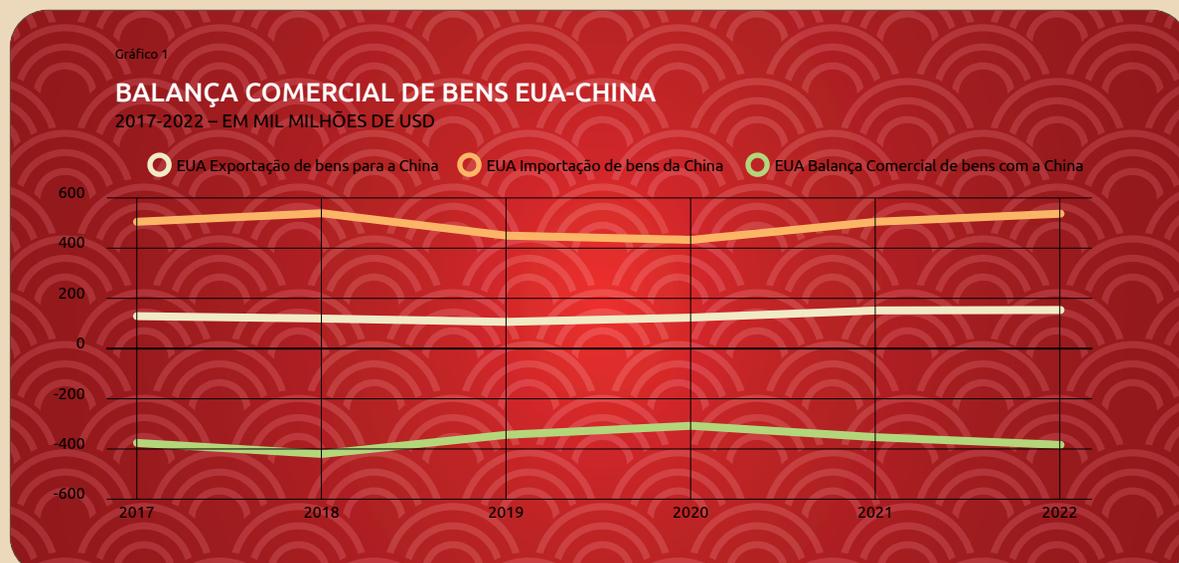
Apesar de todas as restrições bilaterais que ambos os países têm colocado ao comércio bilateral é difícil concluir, apenas com base nas estatísticas comerciais, que entre os dois países existe já um processo de *decoupling* económico significativo.

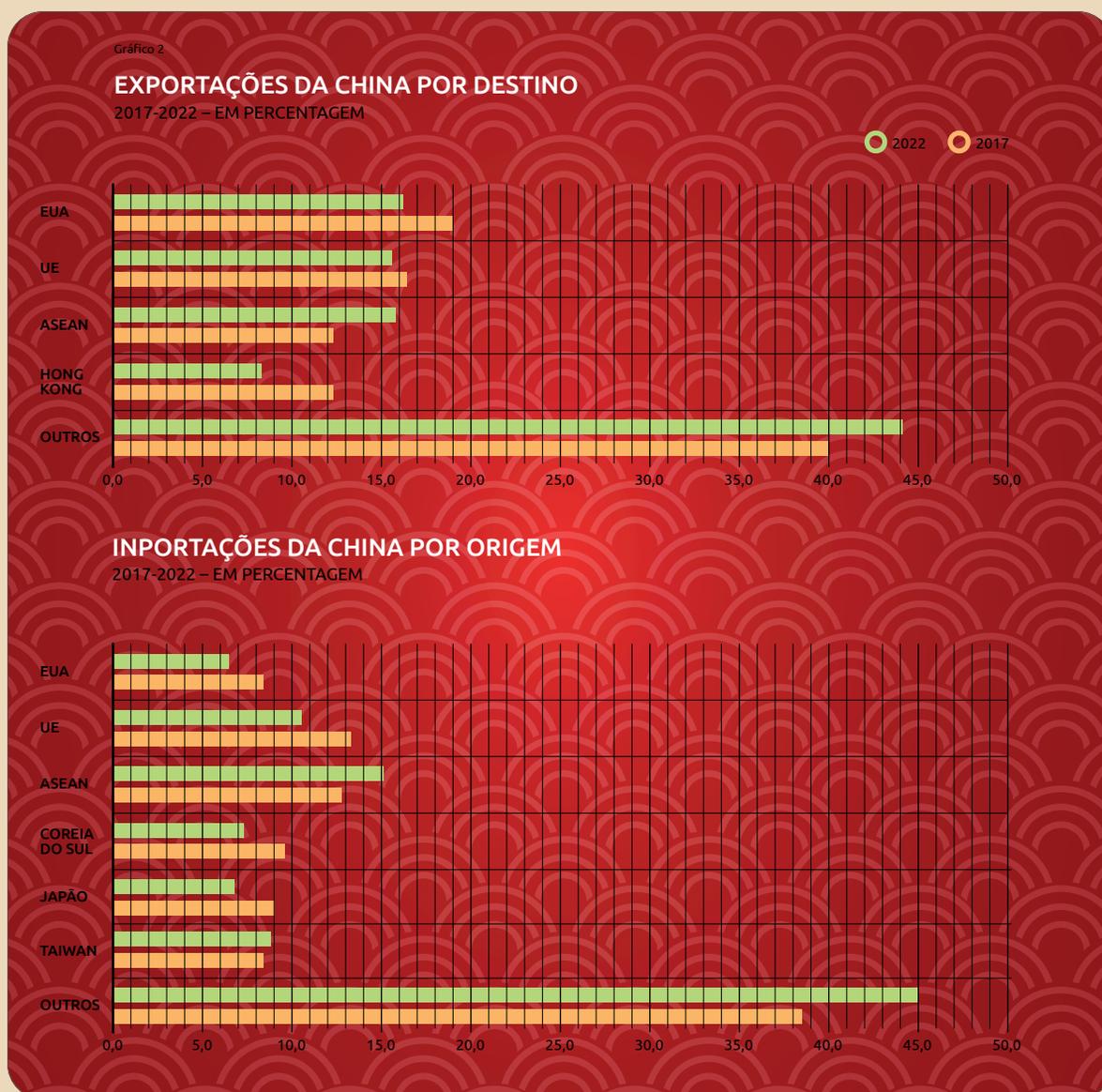
Os dados de 2022 revelaram que o total de comércio entre os dois países cresceu cerca de 2,5% relativamente ao ano anterior, atingindo um valor até superior em US\$33,8 mil

milhões a 2018. Note-se também que se mantém um enorme défice americano, superior mesmo ao registado em 2017, ano que antecedeu o início da guerra comercial EUA-China, que levantou bilateralmente tarifas alfandegárias em aproximadamente US\$450 mil milhões de comércio entre os dois países (quadro 1).

No entanto, no primeiro semestre de 2023, começaram a verificar-se alguns sinais de potencial *decoupling*: os EUA importaram menos 25% de mercadorias da China do que no ano anterior. Por mais de uma década, a China foi o principal fornecedor de bens dos EUA, mas está agora a ser suplantada pelo México e pelo Canadá, mas como afirmei, ainda é um período de análise curto para afirmarmos o *decoupling* das cadeias de valor sino-americanas.

Na realidade, desde o início da guerra comercial entre os EUA e a China que as cadeias de valor globais se estão a reestruturar. O governo americano prefere ter como parceiros comerciais países como a Índia, México, Taiwan, Vietname, e o crescimento das importações americanas de produtos de baixo preço fabricados nestes países está a crescer rapidamente. Já em 2019, cerca de US\$31 mil milhões de importações americanas desviaram-se da China para outros países asiáticos de mão-de-obra barata, cerca de 50% desse valor de mercadorias foi exportado pelo Vietname. A crescente tensão geopolítica entre as duas superpotências, o aumento de custos de mão-de-obra na China





e as dificuldades impostas pela política de COVID-0 durante a pandemia são as razões apontadas por algumas grandes empresas, como a Foxconn e a Pegatron, que fornecem a Apple, para estarem a construir grandes fábricas no Vietname. De referir que da lista de 25 grandes empresas tecnológicas produtoras no Vietname e fornecedoras da Apple, nove são da China continental.

Por outro lado, a China também diversifica os seus parceiros. Como podemos ver no quadro 2, os países da ASEAN assumem-se como grandes importadores da China e como principais fornecedores. De referir também o aumento da importância de Taiwan como fornecedor da China.

De acordo com o *Wall Street Journal*, o investimento chinês está a diminuir no Ocidente. Resultante das tensões geopolíticas, alguns países ocidentais estão a criar barreiras e nalguns casos mesmo a hostilizar o capital chinês, gerando perda de confiança por parte dos investidores chineses, que receiam no futuro sofrer sanções ou políticas públicas direcionadas aos seus investimentos. Alternativamente, as empresas chinesas estão a investir mais em fábricas no Sudeste Asiático, no Médio Oriente e na América Latina, ao mesmo tempo que Pequim reforça a sua política de alianças nesses países. A retirada de dinheiro chinês pode reduzir o *stock* de capitais nos países ocidentais. De acordo com alguns analistas financeiros, o mecanismo que tornou pos-



sível financiar a enorme dívida externa americana com injeções de capital da China, Rússia e do Médio-Oriente está com problemas. Esses analistas referem a falência de bancos de pequena dimensão nos EUA, como o Silicon Valley Bank, como um prenúncio.

Se ainda é cedo para afirmarmos a sustentabilidade do *decoupling* económico entre os EUA e a China, este é bem visível na área política e diplomática. Lembremos o comportamento de Trump durante a COVID-19, chamando ao vírus, o vírus chinês, e tentando por todos os meios incriminar a China pela sua criação. Quis humilhar e desacreditar os chineses e foi relembrar-lhes o século de humilhação, que alguns países europeus, os EUA e o Japão lhes infligiram no século XIX. O espírito nacionalista e anti América da população chinesa foi altamente reforçado por esta afirmação e pelas acusações americanas sobre a origem do vírus. Em 2021, o filme *The Battle of Lake Changjin*, do realizador Chen Kaige, famoso pelo filme *Farewell My Concubine*, foi o maior sucesso de bilheteira nas salas de cinema chinesas naquele ano. O tema deste filme evoca uma dura batalha travada em dezembro de 1950, durante a Guerra da Coreia, em que sob um frio glacial, os soldados chineses obrigaram os americanos a recuar. Recentemente, o mal-estar entre a China e os EUA foi reforçado pela visita a Taiwan de Nancy Pelosi, Presidente da Câmara de Representantes dos EUA (2019-2023), seguida por um grupo de parlamentares americanos, e também pela a história do suposto balão espião chinês, que os americanos abateram e que os chineses classificaram como balão meteorológico e que foi utilizado como pretexto para adiar a visita diplomática do Secretário de Estado, Antony Blinken, à China.

O resultado é o escalamento de um confronto diplomático difícil de atenuar entre os dois países. No entanto, importantes líderes americanos defendem mais um *de-risking* à semelhança da posição da UE do que um *decoupling*.

De referir nomeadamente a visita da Secretária do Tesouro americana, Janet Yellen, a Pequim para encontros com o seu homólogo e entidades financeiras chinesas. Nessa visita ela afirmou que uma coisa é o *decoupling*, outra coisa é diversificar as cadeias de valor críticas ou tomar ações direcionadas para a segurança nacional. Ela concorda com as autoridades chinesas que o *decoupling* entre as duas maiores economias será um desastre para ambas e destabilizará o mundo. Uns dos aspetos das discussões tidas foram a possibilidade de trabalharem em conjunto nos desafios globais, nomeadamente a crise climática, os investimentos da China nos EUA e a sustentabilidade da dívida soberana. Outras visitas de entidades americanas como Hank Paulson, Secretário do Tesouro americano durante a crise 2008-2009, e Henry Kissinger, ex-diplomata americano considerado amigo da China e que muito ajudou a normalizar as relações entre os dois países nos anos 70, tiveram propósitos semelhantes aos de Yellen, mas até agora diplomaticamente pouco foi avançado nesse sentido.

Os EUA pretendem impedir o crescimento da China, mas isso é muito improvável porque a China tem motores internos de autossustentabilidade económica e está a fomentar alianças estratégicas com os países da ASEAN, da Shanghai Organization Cooperation, da Regional Comprehensive Economic Partnership, com os BRICS, formando blocos alternativos que lhe permitem economicamente rendibilizar as suas cadeias de valor global.

É certo que os últimos meses têm sido maus para a economia chinesa e muitos no Ocidente se apressam a vaticinar que a China parou de crescer e poderá estar a seguir os passos da estagnação de décadas do Japão, mas são realidades muito diferentes e temos que aguardar a evolução das medidas de política económica chinesa para ultrapassar os atuais problemas para avaliar a situação. ✘