

A ECONOMIA POLÍTICA
DAS RELAÇÕES SUL-
SUL: UMA ANÁLISE
COMPARATIVA DOS
INVESTIMENTOS DA
**CHINA NO BRASIL E
NA ÁFRICA DO SUL**



AUTORES

ANA GARCIA

LISA THOMPSON

CLEITON BRITO

MARIA ELENA RODRIGUEZ

REVISÃO

JÉSER ABILIO

KAREN LANG

COM O APOIO DE

KARIBU FOUNDATION E FAPERJ

**A ECONOMIA POLÍTICA DAS RELAÇÕES SUL-SUL:
UMA ANÁLISE COMPARATIVA DOS INVESTIMENTOS
DA CHINA NO BRASIL E NA ÁFRICA DO SUL**

-

ANA GARCIA, LISA THOMPSON, CLEITON BRITO E MARIA ELENA RODRIGUEZ

FICHA CATALOGRÁFICA:

BPC POLICY BRIEF V. 14 N. 05

JUNHO/2023.

RIO DE JANEIRO. PUC - BRICS POLICY CENTER

ISSN: 2318-1818

17P ; 29,7 CM

PALAVRAS CHAVES:

1. ANÁLISE COMPARATIVA; 2. BRASIL; 3. ÁFRICA DO SUL;

4. CHINA; 5. INVESTIMENTO DIRETO ESTRANGEIRO E EMPRÉSTIMOS



Os BRICS - Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul - começaram a se constituir como uma plataforma política e econômica no final dos anos 2000. A ascensão dos BRICS reforçou um imaginário de “modernização” e “desenvolvimento” no Sul Global, abrindo espaço para um certo otimismo acerca da habilidade desses países em se tornar uma alternativa para a hegemonia do Ocidente. Sob uma perspectiva histórica, a América Latina e a África precisam diversificar seus parceiros econômicos para contrabalancear a onipresença dos Estados Unidos e da Europa em ambas as regiões. Entretanto, até que ponto os investimentos Sul-Sul podem gerar novos caminhos para um desenvolvimento regional e nacional baseado em pilares mais justos e socioambientalmente mais sustentáveis? Ou, ao contrário, até que ponto os investimentos Sul-Sul reproduzem a tradicional divisão internacional do trabalho e as práticas de exploração de recursos naturais e do trabalho, enquanto geram novas assimetrias?

Desde os anos 1990, a China tem buscado expandir o seu capital nos mercados estrangeiros e aumentar seu peso geopolítico na nova ordem mundial. O país adotou dois grandes programas para promover a expansão econômica e política no Sul Global. O primeiro foi a estratégia “*Going Global*” de 1999, que objetivava facilitar a internacionalização das empresas chinesas e expandir o acesso a recursos naturais, adentrar os mercados consumidores de outros países, instalar fábricas nos seus parques industriais e exportar a sobrecapacidade das firmas chinesas, enquanto simultaneamente assegurava a sua oferta doméstica de alimentos. Em 2013, a China lançou uma outra estratégia: a Iniciativa Cinturão e Rota (BRI, em inglês). Sob o comando de Pequim e com a ambição de desenvolver mais e 140 países, esse projeto tem como objetivo gerar um novo fluxo global de capital, serviços e comunicação no qual a estrutura econômica e a influência política chinesa estão no seu centro.

O Brasil e a África do Sul se tornaram grandes parceiros da China nas suas respectivas regiões, mas também no BRICS e em outras arenas multilaterais. Eles figuram também entre os maiores receptores de financiamentos e investimentos chineses no exterior. Assim, com o crescimento exponencial da presença econômica da China na África e na América Latina nas últimas duas décadas, esse assunto se tornou um tema de pesquisa analítica e de estudo de caso cada vez mais importante. O BRICS Policy Center, da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, e a *School of Government*, da *University of the Western Cape*, pesquisaram e compararam os investimentos chineses na África do Sul e no Brasil para responder às seguintes questões. Quais são as principais características dos investimentos chineses nos dois países? Quais são as políticas governamentais e instituições estatais específicas que as sustentam e facilitam, e que dinâmicas socioambientais e laborais têm sido geradas nos territórios onde os projetos chineses são implementados? Os resultados são apresentados em três relatórios diferentes: dois contêm os resultados de extensas pesquisas realizadas em cada país, Brasil e África do Sul; o presente relatório centra-se nas principais semelhanças e diferenças nos investimentos chineses e nas relações diplomáticas bilaterais com ambos os países, conforme ilustrado através de estudos de caso específicos sobre as zonas econômicas especiais do Brasil e da África do Sul.

AS SEMELHANÇAS E DIFERENÇAS NA RELAÇÃO ECONÔMICA DA CHINA COM O BRASIL E COM A ÁFRICA DO SUL: INVESTIMENTOS DIRETOS, EMPRÉSTIMOS E COMÉRCIO

Existem semelhanças e diferenças importantes entre o investimento externo direto (IED) chinês no Brasil e na África do Sul. No Brasil, o Estado chinês estabeleceu efetivamente a sua presença na década de 2010 através de grandes investimentos nos setores de petróleo, de mineração, de geração de energia hidrelétrica e bancário. Mapeamos 138 projetos, que juntos totalizaram aproximadamente US\$ 72,253 bilhões entre 2010 e 2021. A China é um dos maiores investidores no Brasil, alternando com os Estados Unidos em primeiro e segundo lugar. As empresas públicas chinesas (SOEs) são responsáveis por uma parcela maior do montante total investido, mas apoiam aproximadamente o mesmo número de projetos que as empresas privadas. Os investimentos brownfield representam a maior parte do total investido, geralmente realizados por empresas públicas. O setor de energia recebeu os maiores investimentos e se destaca pela escala de ativos, especialmente no subsetor de transmissão. A indústria manufatureira, por sua vez, teve o maior número de projetos. Os investimentos no subsetor de geração de energia foram quase inteiramente direcionados a usinas hidrelétricas e fontes de energia renováveis, como energia solar e eólica. Em 2020, em plena pandemia de Covid-19, os níveis de investimento diminuíram consideravelmente. Contudo, em 2021, os fluxos de investimento foram retomados e o número de projetos voltou a aumentar, sobretudo no setor dos serviços.

Na África do Sul, por outro lado, o Estado chinês começou a investir muito antes, no início da década de 2000. Os fluxos anuais para África aumentaram de 75 milhões de dólares em 2003 para 2,7 bilhões de dólares em 2019. IED atingiu um pico de 5,5 bilhões de dólares em 2008 devido à venda de 20% das ações do Standard Bank SA ao Banco Industrial e Comercial da China. Os investimentos chineses têm se expandido no setor de mineração, nas infra-estruturas de transportes e nas Zonas Econômicas Especiais (ZEE) da África do Sul. O maior investimento foi feito na ZEE de Musina Makhado, que foi aprovada pelo governo apesar dos seus muitos impactos socioambientais, afetando modos de vida.

No que tange o setor de infraestrutura, os investimentos diretos e os empréstimos chineses são notavelmente mais expressivos na África do Sul. Estima-se que os compromissos chineses em infraestrutura na África ultrapassaram os 25,6 bilhões de dólares em 2018, tornando-se a maior fonte individual de financiamento no continente. Contudo, há uma questão de transparência: é muito difícil encontrar dados exatos sobre o montante dos empréstimos chineses à África do Sul, uma vez que o governo e outras partes interessadas não disponibilizam estes dados prontamente ao público. Um caso que suscitou grande preocupação pública foi, por exemplo, o empréstimo da China South Rail à Transnet, no qual milhões de dólares foram perdidos devido à corrupção no processo de licitação.

Tanto no Brasil como na África do Sul, os fluxos financeiros e empréstimos chineses vieram principalmente do Banco de Desenvolvimento da China (CDB). O banco em questão forneceu empréstimos na forma de *project finance*, linhas de crédito para empresas chinesas voltados à expansão de suas operações em ambos os países e empréstimos para empresas estatais brasileiras e sul-africanas.

Na África do Sul, os empréstimos chineses fazem parte da ajuda oficial ao desenvolvimento, enquanto no Brasil são oferecidos numa base comercial. No caso brasileiro, em meados da década de 2000, o CDB financiou projetos nos setores de petróleo e gás e geração de eletricidade (gasodutos e energia térmica a carvão), mas na década de 2010 voltou-se para projetos em energias renováveis e mobilidade elétrica que promoveram tecnologias chinesas (usinas hidrelétricas e fábrica de veículos elétricos). No entanto, os maiores empréstimos foram concedidos à petrolífera estatal brasileira Petrobras. Entre 2009 e 2017, o CDB concedeu seis empréstimos no valor combinado de US\$ 25 bilhões. Esses empréstimos foram parcialmente baseados em “empréstimos por petróleo”, pois estavam vinculados à condição de a Petrobras priorizar o fornecimento de petróleo à determinadas empresas chinesas e, em alguns casos, utilizar os recursos para adquirir bens e serviços dessas empresas. Os empréstimos do CDB ajudaram a Petrobras a financiar a exploração dos campos petrolíferos do pré-sal no contexto adverso da crise financeira global de 2008. Esses empréstimos também foram significativos, principalmente, após a divulgação dos resultados das investigações anticorrupção da Lava Jato envolvendo a Petrobras, que culminaram com a queda do seu valor de mercado e trouxeram dificuldades na obtenção de recursos de outros credores.

Na África do Sul, os empréstimos chineses geralmente assumem a forma de assistência internacional ao desenvolvimento (AID), também conhecida como cooperação internacional para o desenvolvimento. A AID é oferecida de duas formas: através de acordos bilaterais entre empresas públicas chinesas e/ou empresas privadas, ou bancos chineses que oferecem empréstimos a juros baixos à países africanos. É a abordagem do Sul Global em realizar a assistência internacional de forma diferente, sem as pesadas condicionalidades impostas pelas elites estatais do Norte e pelas suas organizações internacionais aliadas. Assim, a AID refere-se a empréstimos considerados “sem condicionalidades”. No entanto, consideramos este termo um termo inadequado, uma vez que todos os empréstimos devem ser reembolsados e, caso os fundos sejam utilizados de forma imprudente ou os Estados beneficiários não forem capazes de reembolsar os empréstimos, a China tem a reputação de encontrar outras formas de ressarcimento. A AID também cobre a assistência liderada pela China à megaprojetos para impulsionar o crescimento e o “desenvolvimento inclusivo entre pessoas”. **Muitas vezes, não há divulgação pública sobre se a AID é um investimento e/ou um empréstimo e/ou algum outro tipo de assistência.**

O **comércio** é um dos principais pilares das relações Brasil-China e África do Sul-China, já que a China se tornou o principal parceiro comercial de ambos os países no mesmo ano: 2009. Em ambos os casos, as relações comerciais com a China assemelham-se à divisão do trabalho tradicional: as exportações brasileiras para a China estão concentrados em três produtos primários – minério de ferro, soja e petróleo bruto – que representaram 80% do total das exportações anuais do Brasil para a China entre 2010 e 2022, enquanto que o país importa uma ampla gama de produtos manufaturados da China. Esta interdependência econômica assimétrica tende a manter a desindustrialização da economia brasileira no médio prazo, uma vez que o Brasil perdeu para a China o seu lugar como principal exportador de bens manufaturados para outros países sul-americanos.

As exportações da China para a África do Sul aumentaram a uma taxa anual de 14,3%, passando de 637 milhões de dólares, em 1995, para 20,5 bilhões de dólares, em 2021¹. Os principais produtos de exportação são equipamentos de radiodifusão (1,4 bilhões de dólares), computadores (1,18 bilhões de dólares) e planos revestidos de ferro laminado (US\$ 504 milhões). Na África do Sul, uma área chave de influência da política econômica chinesa reside na criação de áreas comerciais preferenciais para o IED. Estas são agora denominadas zonas econômicas especiais (ZEE). O nosso estudo de caso sobre os investimentos chineses nas ZEE na África do Sul mostra que envolvem menos regulações laborais, com o intuito de distorcer as estatísticas sobre a quantidade de mão-de-obra local incluída nos projectos de investimento.

Tabela 1.

As relações econômicas da China com o Brasil e com a África do Sul: Investimentos diretos, empréstimos e comércio

China	Brasil	África do Sul
Investimento externo direto chinês	A China é um dos maiores investidores, se alternando com os Estados Unidos	A China é o maior investidor
Principais setores dos investimentos	Petróleo, mineração, hidrelétricas, bancos e serviços	Mineração, infraestrutura de transporte e zonas econômicas especiais
Maiores investimentos	Energia (usinas hidrelétricas e fontes de energia renováveis, como solar e eólica)	Zona Econômica especial Musina Makhado
Chinese loans	Não endividado	Endividado
Tipos de empréstimos	Comercial	Assistência internacional ao desenvolvimento (IDA), também conhecida como cooperação internacional para o desenvolvimento
Projetos financiados	Setores de petróleo e gás e energia elétrica (gasodutos e energia térmica a carvão) – década de 2000's; Energia e mobilidade elétrica, atreladas à promoção de tecnologias chinesas (hidrelétricas e fábrica de veículos elétricos) - década de 2010's	Electricidade (Eskom) e rodoviária e ferroviária (Transnet), incluindo o projecto de infraestrutura ferroviária China South Rail, liderado por Gupta, onde milhões de dólares foram desviados tanto por funcionários da Transnet como por empresas lideradas por Gupta.
Maiores empréstimos	Empresa estatal brasileira Petrobras ("empréstimos por petróleo")	Empresas públicas sul-africanas, Eskom (fornecedora de electricidade) e Transnet (rodoviária e ferroviária). Os últimos empréstimos foram concedidos em 2018; Especula-se que o Banco de Desenvolvimento da China se tornou o credor de último recurso da Eskom devido à sua situação financeira instável.
Comércio	A China é o principal parceiro comercial	A China é o principal parceiro comercial
Relações comerciais	O Brasil exporta minério de ferro, soja e petróleo bruto para a China e importa produtos manufaturados chineses. Tendência de interdependência econômica assimétrica levando à desindustrialização no Brasil.	As zonas econômicas especiais tornaram-se áreas comerciais preferenciais.

1. <https://oec.world/en/profile/bilateral-country/chn/partner/zaf>

RELAÇÕES POLÍTICAS E DIPLOMÁTICAS BILATERAIS ENTRE A CHINA E O BRASIL E ENTRE A CHINA E A ÁFRICA DO SUL: SEMELHANÇAS E DIFERENÇAS

As relações económicas sob a forma de IDE, empréstimos e comércio têm sido acompanhadas por laços políticos e diplomáticos mais estreitos entre a China e o Brasil e entre a China e a África do Sul. **Multilateralmente, estes três países participam do G20, do BRICS e do BASIC, além de serem membros fundadores do Novo Banco de Desenvolvimento e membros do Banco Asiático de Investimento em Infraestrutura.** Os anos de 2014 e 2015, quando estes bancos foram lançados, também foram marcados pela expansão e consolidação de acordos bilaterais.

Regionalmente, a China criou e manteve importantes fóruns de cooperação na América Latina e na África. No entanto, enquanto o Fórum de Cooperação China-África (FOCAC), criado em 2000, desempenhou um papel importante nas relações diplomáticas e económicas entre a China e a África do Sul, o Fórum China-CELAC, criado mais recentemente, em 2014, não desempenhou um papel decisivo nas relações Brasil-China.

As relações político-diplomáticas entre **Brasil e China** remontam à década de 1970. Desde então, realizaram-se mais de 90 reuniões de chefes de estado e representantes de estado de ambos os países, das quais mais de 60 tiveram lugar a partir da década de 2010. Durante os governos Lula da Silva (2002-2010) e Dilma Rousseff (2011-2016), as relações entre o Brasil e a China intensificaram-se significativamente. As iniciativas bilaterais incluem a criação da Comissão de Alto Nível Sino-Brasileira para Coordenação e Cooperação (COSBAN) em 2004; a adoção dos Planos de Ação Conjunta Brasil-China para 2010-2014 e 2015-2021, bem como do Plano Decenal de Cooperação 2012-2021, e a elevação das relações bilaterais ao nível de “Parceria Estratégica Global” em 2012. Durante todas essas iniciativas e visitas mútuas, os líderes dos países foram acompanhados grupos de interesse empresariais, resultando em memorandos de entendimento (MoUs) para setores específicos e acordos para empresas chinesas e brasileiras. Por exemplo, foram assinados acordos sobre investimentos chineses nos setores ferroviário e elétrico brasileiros, que incluíram a participação da State Grid na construção da linha de transmissão de alta tensão para a hidrelétrica de Belo Monte, envolvendo o Banco Nacional de Desenvolvimento Económico e Social (BNDES), China Eximbank, CDB. Ocorreu também um acordo para a expansão do crédito para exportadores e investidores, realizado pela China Investment Corp, além de um MoU com a Build Your Dreams (BYD) para a produção de baterias recarregáveis e sistemas de armazenamento de energia.

Após o golpe parlamentar que levou ao impeachment da presidente Dilma Rousseff, em 2016, o governo de Michel Temer (2016-2018) redirecionou o foco da política externa do Brasil para a construção de laços mais estreitos com parceiros tradicionais, como os EUA e a União Europeia, e uma relação mais pragmática com a China. Mesmo assim, Temer visitou a China por dois anos consecutivos, acompanhado de diversas empresas e associações empresariais. Como resultado, o Ministério de Minas e Energia firmou acordo com a State Grid para a fase 2 da linha de transmissão de alta tensão da usina hidrelétrica de Belo Monte. Além disso, foi assinado contrato de financiamento com a China Communication and Construction Company (CCCC), que investiria

US\$ 700 milhões na construção de um terminal privado no Porto de São Luís; também foi assinado acordo entre o BNDES e o CDB para um empréstimo de US\$ 3 bilhões.

No entanto, em 2018, o número de acordos firmados entre o Brasil e a China começou a diminuir, uma vez que a eleição de Jair Bolsonaro no Brasil gerou incertezas sobre as relações com a China, decorrentes principalmente do alinhamento de Bolsonaro com Donald Trump. Apesar da retórica beligerante de Bolsonaro em relação à China, no seu primeiro ano de mandato em 2019, foram realizadas visitas mútuas de alto nível por ocasião da 5ª Reunião da COSBAN, da 3ª Reunião de Diálogo Estratégico Global e da 11ª Cúpula dos BRICS. Foram assinados vários acordos de cooperação e memorandos de entendimento setoriais, resultando na expansão das operações comerciais chinesas.

Além das relações diplomáticas, diversas **políticas públicas, programas e legislações sobre investimentos estrangeiros** no Brasil têm, em certa medida, facilitado a entrada de investimentos chineses. A administração Dilma Rousseff adotou políticas públicas e legislação relacionadas com investimentos focadas no estímulo às atividades industriais, que vão desde cortes de impostos e programas de empréstimos para a produção de automóveis ou etanol até incentivos à exploração e produção de petróleo nos campos do pré-sal. Também estabeleceu um modelo de partilha de produção que garantiu à Petrobras uma participação mínima nas operações petrolíferas. Os governos Temer e Bolsonaro, por outro lado, favoreceram a liberalização do mercado e a privatização, adotando políticas que levaram à desestatização de certos setores, como o petróleo e a infraestrutura. Houve, no entanto, certas continuidades ao longo dos governos Dilma Rousseff, Temer e Bolsonaro, tais como a privatização dos aeroportos em curso e a abertura gradual das companhias aéreas ao capital estrangeiro.

Algumas políticas públicas durante os governos Dilma Rousseff e Michel Temer facilitaram, de fato, a entrada de empresas chinesas, particularmente nas indústrias automobilística e petrolífera. No setor do petróleo, foi criado, em 2010, o modelo de partilha de produção para exploração e produção de petróleo na região do pré-sal, que facilitou a entrada de estatais chinesas no setor em cooperação com a Petrobras. Após a posse de Michel Temer, em 2016, uma de suas primeiras medidas foi alterar a lei do pré-sal para abrir os campos de petróleo offshore a investidores estrangeiros, eliminando a participação obrigatória da Petrobras nas operações. No entanto, isso não impediu a Petrobras de participar de diversos leilões: em alguns casos, venceu a licitação em parceria com empresas chinesas. O setor automobilístico, por seu lado, se beneficiou de reduções e isenções fiscais e tem atraído vários investidores da China, como Lifan Motors, Foton Aumark, Chery, China Automotive Systems e BYD Motors, entre muitos outros.

As políticas do governo Bolsonaro para promover privatizações e concessões nas áreas de infraestrutura e energia não tiveram muito sucesso. Embora estes setores tenham sido importantes para os investidores chineses, as políticas acabaram não atraindo investimentos do país asiático.

Embora a China enquadre as suas relações com o Brasil como “relações Sul-Sul”, especialmente durante a década de 2010 sob a administração Lula da Silva, o país asiático coloca muito mais ênfase nesta ideia no caso da África do Sul. O discurso oficial da China descreve as relações diplomáticas e econômicas entre **a África do Sul e a China** como parte do realinhamento do

Sul Global. A China afirma ser uma ex-colónia e, atualmente, um Estado em desenvolvimento e, como tal, o seu papel dominante na economia mundial torna-a líder do novo Sul Global. A auto-nomeação da China nesta posição de liderança é um realinhamento tático para desafiar a hegemonia dos EUA no Norte Global.

A influência económica do governo chinês em toda a África foi reforçada através da sua estreita relação com o governo sul-africano, que é liderado pelo Congresso Nacional Africano. Através de fortes relações bilaterais, a China redesenhou gradualmente a forma como o continente africano dá prioridade a iniciativas de desenvolvimento conjuntas em plataformas de desenvolvimento internacionais e regionais. Por exemplo, sob a influência da política externa da China, a União Africana e a Comunidade de Desenvolvimento da África Austral (SADC) reorganizaram a agenda continental para incluir essas iniciativas de desenvolvimento conjunto com a China.

Assim, a relação económica em expansão entre a China e a África do Sul mudou a natureza e o conteúdo ideacional da política externa da África do Sul no continente africano. Embora os ideais do Pan-Africanismo ainda sejam abundantes, estes são retratados através das lentes do “Sul Global e da Cooperação Sul-Sul”, que colocam os interesses fora do continente antes dos “sonhos” de uma comunidade continental e da continuidade histórica em evolução. Sob a liderança da Presidência, a África do Sul poderia concentrar-se mais em garantir que as prioridades nacionais e continentais não sejam diluídas. No entanto, dada a necessidade urgente no continente de melhores infraestruturas de transporte e de diversificação das economias, é claro que a “absorção” financeira positiva dos benefícios desta colaboração Sul-Sul é demasiado elevada para se direccionar o foco sobre as potenciais desvantagens que ela traz à agenda africana. Assim, a política externa sul-africana na última década mostra uma clara mudança de uma agenda de base continental para uma agenda do Sul Global.

Após a criação do FOCAC em 2000, o comércio chinês com África acelerou tão rapidamente que, em 2009, substituiu os EUA como o maior parceiro comercial de África. A África do Sul e a China expandiram e consolidaram o seu tratado bilateral de investimento (BIT), assinado em 1997, de forma bem ampla, embora com muitas omissões relacionadas, por exemplo, com direitos laborais e compromissos e obrigações relacionadas às mudanças climáticas. O número de acordos entre os dois estados, juntamente com o robusto comércio bilateral, aumentou rápida e significativamente desde a visita do Presidente Jacob Zuma a Pequim em 2014. Embora o Presidente Thabo Mbeki tenha enfatizado uma abordagem mais centrada em África durante os seus anos de presidência (1999-2008), incluindo os seus fortes apelos à um renascimento africano, quando o Presidente Zuma assumiu o cargo, houve uma mudança clara na direção da construção de parcerias globais, especialmente depois de aderir aos BRICS em Setembro de 2010.

As relações África do Sul-China foram oficialmente descritas pelo governo chinês como uma “parceria estratégica abrangente”, que é o mais alto nível de apoio económico e político que Pequim oferece às economias emergentes em África e no Sul Global. A assistência internacional ao desenvolvimento (AID) é uma forma de cooperação económica que envolve empréstimos chineses, investimento de capital, colaboração em projectos de infra-estruturas e assistência técnica e capacitação. De acordo com o discurso oficial chinês, todos estes tipos de expansão do capital e assistência económica estão livres das pesadas condicionalidades impostas pelas

elites estatais do Norte e pelas suas organizações internacionais aliadas. Muitos líderes estatais africanos foram seduzidos pela narrativa de empréstimos dos chineses, que utiliza termos como “benefícios mútuos” e “sem condicionalidades”. Apesar de parecer altruísta, a AID tem consequências, uma vez que os estados africanos que contraem grandes empréstimos se tornam ainda mais endividados. Um elemento central da política chinesa da AID é o grau de não divulgação pública. No caso sul-africano, essa falta de transparência é um dos aspectos mais preocupantes das relações China-África do Sul.

Table 2.

Relações políticas e diplomáticas bilaterais entre China e Brasil e China e África do Sul

China	Brasil	África do Sul
Importantes fóruns de cooperação regional	Fórum China-CELAC (2014): não desempenhou papel decisivo nas relações Brasil-China.	Fórum de Cooperação China-África – FOCAC (2000): desempenhou um papel importante nas relações diplomáticas e econômicas entre a China e a África do Sul.
Relações político-diplomáticas	Relacionamento mais pragmático, após o golpe parlamentar que levou ao impeachment de Dilma Rousseff em 2016. Relações bilaterais significativas, interesses comerciais concomitantes, acordos nos setores ferroviário e elétrico e expansão do crédito para exportadores e importadores. Diversas políticas públicas, programas e legislações sobre investimentos estrangeiros no Brasil facilitaram a entrada de investimentos chineses. A privatização dos aeroportos e a abertura gradual das companhias aéreas ao capital estrangeiro.	Realinhamento do Sul Global, com a China desempenhando um importante papel de liderança na economia mundial. Fortes relações bilaterais. Prioridade em iniciativas conjuntas de desenvolvimento em plataformas internacionais e regionais. Forte influência no conteúdo da política externa sul-africana, que se concentra numa agenda do Sul Global. Omissões nos tratados bilaterais sobre direitos laborais e compromissos e obrigações relacionados com as alterações climáticas.

DINÂMICAS NOS TERRITÓRIOS: ZONA ECONÔMICA ESPECIAL MUZINA-MAKHADO (ÁFRICA DO SUL) E UNIDADES FABRIS NO PARQUE INDUSTRIAL DE MANAUS (BRASIL)

A história da Zona Franca de Manaus (ZFM) difere significativamente daquela das ZEE no contexto africano. A ZFM foi criada na década de 1960 como parte da política industrial da ditadura militar brasileira. Foi uma das primeiras zonas de livre-comércio implementadas no mundo e resultou de uma combinação de vários interesses tanto a nível nacional como internacional. A região Amazônica tornou-se sede da ZFM cuja principal “vantagem competitiva” era uma política fiscal que oferecia incentivos fiscais e não fiscais às empresas que implementavam projetos nesta zona econômica especial.

Dentro da ZFM, o Parque Industrial de Manaus (PIM) se estabeleceu como um pólo para a proliferação de fábricas de diversos segmentos industriais. Instalaram-se primeiro empresas da Europa, dos EUA e do Japão nas décadas de 1970 e 1980 e depois dos tigres asiáticos na década de 1990 e, finalmente, da China na década de 2000. Em 2017, os investidores chineses em Manaus tinham um total de 22 fábricas nos segmentos de eletrônicos, mecânicos, termoplásticos e de duas rodas. Em relação à força de trabalho, em 2017, essas empresas chinesas empregavam cerca de 10 mil trabalhadores, o que representava aproximadamente 10% de toda a força de trabalho do parque industrial.

A África do Sul emitiu uma Lei de Zonas Econômicas Especiais apenas em 2014. Desde então, as ZEE têm sido modeladas como paraísos fiscais de investimento, que oferecem incentivos como impostos mínimos sobre as sociedades, direitos aduaneiros e isenções de Imposto sobre Valor Agregado (IVA), estabelecimento de um único ponto de contato para facilitar a instalação de empresas estrangeiras rapidamente, significativa redução das tarifas de água e eletricidade e, muitas vezes, fez vista grossa aos direitos e regulamentos laborais, incluindo o salário mínimo. Embora as ZEE sejam vistas como grandes criadoras de emprego, existem outras desvantagens potenciais, tais como as diretrizes das ZEE sobre contratos de trabalho com investidores e operadores para garantir perturbações mínimas na produção, o que também pode limitar os direitos laborais. No entanto, até muito recentemente, as organizações laborais sul-africanas permaneceram amplamente à favor das ZEE como forma de criar emprego em grande escala.

Questões trabalhistas também estão no centro do debate no Pólo Industrial de Manaus (PIM), especialmente no setor de manufatura, onde as iniciativas atendem aos interesses de empresas estatais e privadas. Manaus abriga uma força de trabalho especializada que tem décadas de experiência em manufatura a um custo menor. Nosso trabalho de campo foi realizado em quatro fábricas chinesas no PIM. Por meio de visitas às fábricas e entrevistas com gerentes, trabalhadores, administradores e líderes sindicais, entre outros, bem como análise de documentos, identificamos as principais questões relativas às práticas trabalhistas nas plantas chinesas no PIM. Trabalhadores e empregados relatam uma deterioração das condições de trabalho, incluindo salários mais baixos e menos benefícios e incentivos do que os pagos por outros grandes players globais no setor de manufatura em Manaus, especialmente as japone-

sas, sul-coreanas e algumas empresas europeias. Os chineses oferecem estritamente o mínimo legal. Em outras palavras, as empresas chinesas tendem a se ajustar à legislação brasileira, mas não oferecem nada acima do que a lei estipula. A política das empresas é pagar aos funcionários de suas subsidiárias um salário próximo ao valor médio pago pela matriz na China. Não foram encontrados dados que indiquem não conformidade com as leis trabalhistas. As empresas chinesas enfatizam o lado mais técnico do trabalho sob a coordenação de uma equipe de gestão composta por expatriados. Elas geralmente deram preferência a trabalhadores com experiência no Parque Industrial de Manaus, como forma de contribuir para a meta das empresas chinesas de reduzir o custo de treinamento de funcionários. Isso revela uma tentativa de transferir a responsabilidade pelo treinamento para os trabalhadores. Tanto o Estado quanto o mercado fogem da responsabilidade de oferecer treinamento.

Os gerentes de fábrica locais não têm voz ativa em questões de recursos humanos, que são totalmente controladas pela matriz na China. O ato de colocar o poder de decisão nas mãos do conselho de administração na China é uma maneira de evitar lidar diretamente com a pressão local. Isso pode ser exemplificado no caso de disputas trabalhistas, já que a matriz na China é quem decide sobre o cumprimento dos acordos trabalhistas negociados em Manaus. Em relação ao controle e supervisão da fábrica, os trabalhadores têm pouca autonomia para tomar decisões. Segundo os trabalhadores, os chineses não criam espaço para diálogo na fábrica, não aceitam sugestões e tecem uma rede de relações muito hierárquica.

Assim, na correlação de forças entre capital e trabalho, **as políticas estatais têm beneficiado mais o capital do que toda a força de trabalho em Manaus**. Os principais avanços da população trabalhadora da capital do Amazonas são resultado da luta da classe trabalhadora contra as forças do capital, e não das ações do Estado. Os trabalhadores estão à mercê das idas e vindas das empresas manufatureiras, por um lado, e, por outro, devem lidar sozinhos com a falta de cursos educacionais, políticas de habitação e saneamento e programas de treinamento profissional/técnico.

O impacto político e econômico da China no Brasil é muito diferente daquele no contexto africano, pois no Brasil pouco valor é dado ao capital político ou diplomático ou aos interesses estratégicos ligados às ambições geopolíticas da China. Em um lugar onde as empresas internacionais dominam a produção e as vendas, os investidores chineses apenas seguem o fluxo; eles jogam o jogo dentro das possibilidades oferecidas, cortando custos e adotando estratégias para sobreviver ou ficar à frente de seus concorrentes. Tais estratégias incluem a redução de custos, pagando salários e benefícios menores aos gerentes e supervisores chineses que trabalham no Brasil do que os pagos na China.

O caso da Zona Econômica Especial Musina Makhado (ZEEMM), na África do Sul, levanta questões semelhantes. Além disso, problemas ambientais e a questão da participação e transparência têm estado no centro dos debates. A ZEEMM foi criada pelo Departamento de Comércio e Indústria, em 2017. A zona é um complexo industrial e um pólo metalúrgico de manufatura que foi anunciado como o novo motor para inovação econômica e de desenvolvimento local, regional e continental. No mesmo ano, 2017, o Departamento de Comércio e Indústria nomeou a empresa chinesa Shenzhen Hoi Mor, uma empresa de Hong Kong da Zona de Shenzhen, para

ser registrada como operadora da SEZ. Agora, operando como South African Energy Metallurgical Base (SAEMB), a empresa pretende investir US\$ 3,8 bilhões, ou ZAR55 bilhões.

O Plano Operacional Mestre da ZEEMM também destaca que a segurança e a mão de obra dentro da ZEE serão rigorosamente controladas, inviabilizando quaisquer tentativas de supervisão pública por grupos ambientais interessados. No início de 2022, no entanto, a primeira avaliação de impacto ambiental (AIA) de alto nível foi aprovada. Antes da aprovação oficial, organizações ambientais fizeram lobby para ressaltar que a ZEEMM não está em conformidade com a legislação ambiental do Estado sul-africano e não faz parte do Plano Nacional de Recursos Integrados. Em resposta à resistência ambiental, o tamanho autorizado da usina termelétrica a carvão foi reduzido. No entanto, a AIA aprovada de fevereiro de 2022 contém a capacidade sugerida de 1320 MW para a termelétrica, juntamente com os componentes da indústria metalúrgica.

Uma questão de ordem ambiental, que impacta modos de vida locais, é o fato de que o governo aprovou a instalação da ZEE na Biosfera de Vhembe. A biosfera contém uma rica diversidade de flora e fauna que a ZEE impactará drasticamente. Um método importante usado para avaliar os efeitos ambientais e socioeconômicos da ZEE nas comunidades e seus meios de subsistência em Vhembe tem sido a pesquisa de campo. Nosso trabalho de campo envolveu entrevistas com partes interessadas, entre elas informantes-chave dos governos provinciais e locais em Limpopo, bem como consultas com comunidades afetadas que vivem perto da ZEE. Temos nos envolvido regularmente com as comunidades de Musina, Mudimele e Mulambwane para informá-las e capacitá-las quanto aos seus direitos e para entender seus interesses e preocupações. Discussões recentes de trabalho de campo com as comunidades revelaram que o governo não lhes forneceu informações suficientes sobre os impactos das ZEEs em seus modos de vida para que elas tomem decisões informadas. Está claro que as comunidades não entendem a natureza da ZEE e impacto desta sobre o seu modo de vida a médio e longo prazo.

Table 3.

Zona Econômica Especial Muzina-Makhado (África do Sul) e unidades fabris no Parque Industrial de Manaus (Brasil)

China	Brasil (Parque Industrial de Manaus)	África do Sul (Zona Econômica Especial Muzina-Makhado)
Perfil	Um centro para instalação de fábricas de vários setores industriais, que oferece incentivos fiscais e não fiscais para empresas que estabelecem projetos nesta ZEE.	Um paraíso fiscal para investimentos em ZEE que oferece incentivos, incluindo impostos corporativos mínimos, isenções de impostos alfandegários e IVA, estabelecimento de um único ponto de contato para ajudar na rápida criação de negócios, tarifas de água e eletricidade bastante reduzidas e, muitas vezes, nenhuma atenção aos direitos trabalhistas, regulamentações e salário mínimo.
Setores dos investimentos	Eletrônico, mecânico, termoplástico e duas rodas	Industrial e metalurgia de manufatura
Desvantagens/conflitos	Questões trabalhistas: piores condições de trabalho, salários mais baixos, menos benefícios e incentivos; excesso de controle e supervisão na fábrica e falta de espaços para participação e opinião dos trabalhadores; ausência de cursos de educação, políticas de habitação e saúde e programas de qualificação profissional/técnica.	Problemas ambientais: não cumprimento da legislação ambiental; impacto drástico na diversidade da fauna e da flora; participação limitada da comunidade; falta de informações do governo sobre os impactos socioeconômicos e sobre os modos de vida das comunidades ZEE.

CONCLUSÃO E RECOMENDAÇÕES

Os casos em questão nos mostram que, dentro do modo de produção capitalista, que sistematicamente extrai valor do trabalho e da natureza, os investimentos Sul-Sul não fornecem uma alternativa econômica concreta e positiva para trabalhadores, comunidades e o meio ambiente locais. Ao analisar os impactos da assistência socioeconômica bilateral chinesa, nossa ênfase é reforçar a importância dos papéis da pesquisa acadêmica e grupos trabalhistas e movimentos sociais, entre outros, em pressionar funcionários públicos e instituições estatais a reconhecer que a abordagem “sem condicionalidades” da China carrega consigo uma necessidade maior de *accountability*. Isso vale tanto para o próprio estado anfitrião ao gerenciar investimentos, empréstimos e projetos, mas também para as partes interessadas chinesas. Os casos investigados aqui mostram uma necessidade clara de atores estatais pressionarem ativamente por melhores termos nas relações com investidores estrangeiros chineses, a fim de garantir melhores condições de vida para as classes trabalhadoras formais e informais, para que sejam incorporadas a tais projetos de desenvolvimento de maneiras socioeconomicamente benéficas e ambientalmente equilibradas.

No caso da ZFM, um grande desafio é moldar programas públicos para expandir os direitos dos cidadãos e melhorar suas condições sociais locais. A população do Amazonas não deve ser tratada apenas como força de trabalho para corporações nacionais e globais, mas como cidadãos de uma economia que esteja alinhada à soberania social. Apesar da economia forte da cidade e das altas receitas geradas tanto para as empresas quanto para o governo estadual, Manaus é uma das capitais mais violentas e desiguais do Brasil e carece seriamente de políticas públicas. Portanto, a questão é: como transformar uma política industrial em uma política pública que gere mais benefícios para os trabalhadores? Até o momento, os principais benefícios conquistados pela população trabalhadora da capital do Amazonas são resultado da luta da classe trabalhadora contra as forças do capitalismo, e não de ações do governo federal. Assim, os trabalhadores estão à mercê das vicissitudes da atuação das empresas manufatureiras, por um lado, e são forçados a lidar com a falta de programas educacionais, políticas de habitação e saneamento e oportunidades de treinamento profissional ou técnico, por outro.

No caso da Zona Econômica Especial de Musina Makhado, os direitos socioeconômicos dos trabalhadores relacionados ao acesso ao emprego na província de Limpopo se tornaram a suposta compensação necessária para a destruição de ecossistemas raros e a degradação da biosfera de Vhembe, reconhecida pela UNESCO. O governo provincial justifica a degradação ambiental como algo que vale a pena para reforçar os meios de subsistência econômicos. No entanto, essa abordagem é extremamente míope, pois, além das contribuições para a mudança climática propiciadas pela operação usina de carvão e do cluster industrial metalúrgico na Zona Econômica Especial, a escassez hídrica significativa é quase uma certeza, ameaçando assim os meios de subsistência de todas as partes interessadas da sociedade civil no distrito de Vhembe. Até agora, o acordo das comunidades locais com o estabelecimento da Zona Econômica Especial é muito provisório, pois há uma crescente conscientização popular sobre os potenciais impactos ambientais sobre os moradores e pequenos agricultores na área.

A estratégia chinesa de vincular a ZEE às agendas mais amplas do FOCAC e da União Africana é notavelmente astuta e regularmente reforçada, como provavelmente veremos mais tarde em 2023, quando a África do Sul presidir a Cúpula do BRICS, em Durban. Além disso, os vínculos ambiciosos da ZEE Musina-Makhado à Iniciativa Chinesa do Cinturão e Rota foram mencionados publicamente em inúmeras ocasiões oficiais e são frequentemente mencionados pela Embaixada Chinesa na África do Sul. Onde esse diálogo oficial deixa os trabalhadores da Província de Limpopo não está claro neste estágio. No entanto, dado o nível geral de instrução da maioria dos desempregados no distrito de Vhembe, as chances são de que o *trade-off* de empregos às custas do meio ambiente pode muito bem ser menos uma situação de “ganha-perde” e mais do tipo “perde-perde”, já que nem o emprego nem a sustentabilidade ambiental são prováveis. A natureza precária da alternativa que esse tipo de cooperação Sul-Sul supostamente oferece será destacada como resultado.

É imprescindível que os governos do Brasil e da África do Sul comecem a mudar sua própria posição e negociar com a China para obter os melhores resultados de suas relações. A transferência de tecnologia Sul-Sul e a cooperação efetiva em áreas como saúde, meio ambiente,

agricultura e energia são fundamentais para alcançar melhores condições sociais e trabalhistas para a maioria de nossas populações. A recente viagem do presidente Lula à China, em abril de 2023, deu um primeiro passo nessa direção ao avançar em acordos que vão além das relações comerciais baseadas no agronegócio, estabelecendo acordos na área de ciência, tecnologia e inovação, como a renovação do projeto de satélite comum CEBRS.

As relações Brasil-África do Sul devem ser melhoradas por meio de trocas e do estabelecimento de estratégias comuns baseadas em programas de desenvolvimento que coloquem as necessidades das pessoas antes do lucro. O Brasil e a África do Sul não devem se alinhar somente com a China ou com os EUA e a Europa, mas sim criar a base para uma cooperação Sul-Sul real para agirem juntos e tirem vantagem das tensões internacionais entre essas potências.

Uma agenda Sul-Sul mais equilibrada e mutuamente benéfica, portanto, precisa ser muito mais Sulista e menos liderada pela agenda chinesa. O viés ideológico do “Sul Global” é importante para criar uma identidade e unidade entre os países em desenvolvimento, mas apenas até certo ponto. Assim como o “Ocidente” foi criado com o propósito de colonização, o “Sul Global” precisa ser utilizado para a busca da descolonização econômica. Sem isso, a agenda Sul-Sul perderá seu papel transformador e credibilidade no médio a longo prazo. Como este relatório enfatiza, a cooperação Sul-Sul pode acabar sendo uma agenda China-Sul. Isto simplesmente repetiria a história de subordinação do Sul “em desenvolvimento”, que atola os Estados em novas narrativas políticas que mascaram padrões semelhantes de extrativismo de recursos.



Centro de Estudos e Pesquisas BRICS

Casadas, 3º andar, Rua das Laranjeiras 307, Laranjeiras,
Rio de Janeiro, RJ, Brasil. CEP 22240-004

-  bricspolicycenter.org
-  [@bricspolicycenter1](https://www.youtube.com/@bricspolicycenter1)
-  [@BRICSPolicy](https://twitter.com/BRICSPolicy)
-  [@bricspc](https://www.instagram.com/@bricspc)
-  [@bricspolicycenter](https://www.facebook.com/@bricspolicycenter)