



RIVALIDADE EUA-CHINA NA ECONOMIA DIGITAL: QUAIS AS REPERCUSSÕES GEOPOLÍTICAS?

Tatiana Prazeres

“COMPETIÇÃO EXTREMA”

A ascensão da China constitui uma mudança estrutural na ordem internacional. Em 2010, a China tornou-se a segunda maior economia do mundo. Em 2013, passou a ser a principal potência comercial. Estimativas apontam que antes de 2030 deve ultrapassar os EUA em tamanho do PIB.¹

A China tornou-se também mais assertiva no plano externo. Busca ocupar um espaço no cenário internacional equivalente ao seu peso econômico². Na última década, ademais, o desenvolvimento tecnológico teve destaque entre as prioridades do país, com resultados visíveis. Não apenas a economia e a sociedade são cada vez mais digitais, como também empresas e tecnologias chinesas passam a ser mais influentes em outros países³.

Não surpreende que essas mudanças gerem tensões na ordem internacional, com fricções entre a potência estabelecida e a emergente. EUA e China vivem hoje um período de rivalidade estratégica, de disputa entre grandes potências ou, nas palavras de Joe Biden, uma “competição extrema” – o que naturalmente tem repercussões globais.





Joe Biden assume o comando dos EUA no pior momento do relacionamento bilateral desde que os EUA reconheceram a China sob o comando do Partido Comunista, em 1979. O sentimento anti-China entre os americanos atinge níveis históricos⁴. A preocupação com a China é um dos raríssimos pontos de convergência entre republicanos e democratas.

Desde que Richard Nixon iniciou a reaproximação com a China no início dos anos 1970, a orientação dos EUA era a de trazer o país asiático para uma ordem concebida e liderada pelos americanos, influenciando sobretudo sua atuação externa⁵. O ingresso da China na Organização Mundial do Comércio, em 2001, é emblemático dessa orientação. Com o engajamento, a ideia era de que a China se tornasse um “ator internacional responsável”.

Ainda que a chamada política de engajamento tenha se ajustado ao longo das últimas décadas, houve uma guinada significativa na visão americana a respeito da China no governo de Donald Trump.

Sob sua administração, a orientação vigente deu lugar a uma atuação caótica, no esforço de sobretudo conter a China. Vieram sanções, tarifas, restrições a investimento e tecnologia, além de uma retórica mais agressiva e de pressão para que outros países seguissem a mesma linha.

O DECOUPLING TECNOLÓGICO

Para alguns, teria havido uma lógica por trás da postura dos EUA em relação à China nos anos Trump. O chamado *decoupling* – ou o desacoplamento, o descolamento das duas economias – seria o objetivo buscado pelos EUA.

Na verdade, o chamado *decoupling* foi buscado de maneira seletiva⁶, em apenas algumas áreas. A principal delas é a tecnológica.

Mesmo que o governo Biden deixe para trás o discurso do *decoupling* tecnológico, terá, ao que tudo indica, objetivos muito semelhantes aos do seu predecessor nessa área.

Nos últimos anos, medidas foram tomadas pelos EUA com o propósito de:

- (I) conter o desenvolvimento tecnológico chinês;
- (II) diminuir a dependência americana de tecnologias chinesas;
- (III) proteger os interesses econômicos e tecnológicos dos EUA frente à competição chinesa;
- (IV) conter a adoção, em terceiros mercados, de certas tecnologias chinesas;
- (V) difundir a percepção, dentro e fora dos EUA, de que a China representa uma ameaça à segurança nacional.

Para atingir esses objetivos, os EUA tomaram medidas em várias frentes. Por exemplo, reforçaram seu mecanismo para filtrar investimentos estrangeiros no país. Os alvos principais eram os investimentos chineses, sobretudo aquisições que envolvessem tecnologias críticas nos EUA, mas também acesso a dados de cidadãos americanos.

No campo das importações, houve aumento de barreiras tarifárias. Produtos chineses beneficiados pela política do *Made in China 2025* foram rapidamente atingidos por ondas de tarifas.

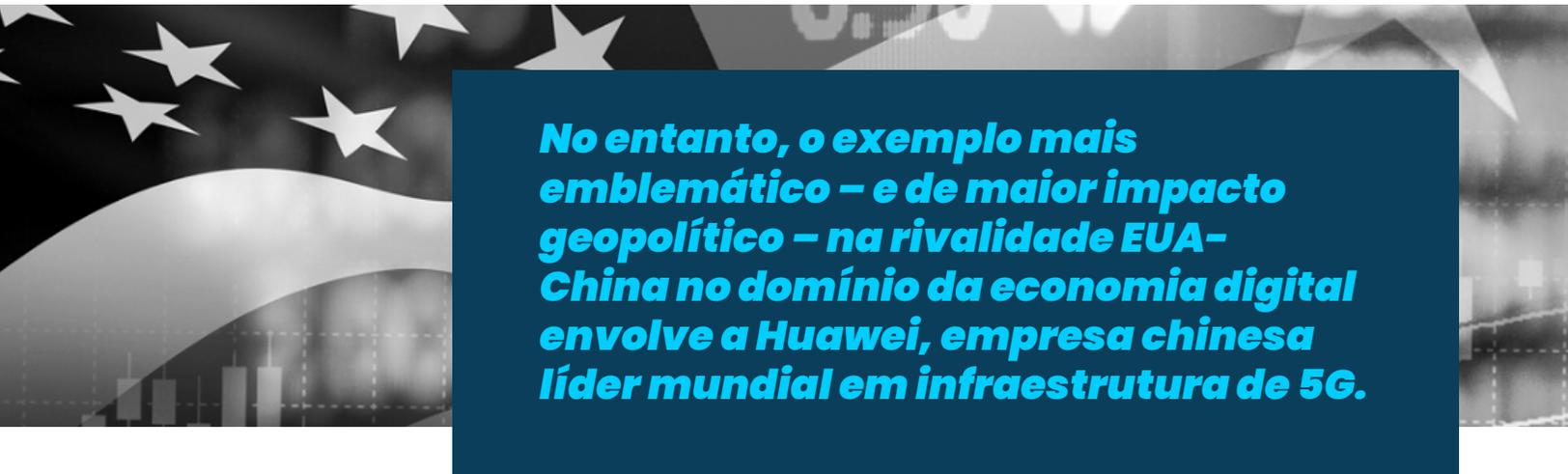
No âmbito das exportações, os EUA também adotaram restrições. Em alguns casos, proibiram transações com empresas chinesas específicas, como a Huawei, gigante do 5G, e a Megvii, referência em inteligência artificial. Medidas no campo financeiro e no âmbito da cooperação científica e tecnológica também foram adotadas para atingir os objetivos acima.

Por outro lado, na China, os esforços para diminuir a dependência em relação a tecnologias americanas já estavam em marcha antes da reorientação da política dos EUA para a China. No entanto, o processo foi acelerado à medida que a determinação de Washington em conter o país asiático passou a ser cada vez mais evidente.

Entre as medidas mais recentes, vale mencionar a aprovação, em outubro de 2020, da Lei de Controle de Exportações. Por mais que analistas tenham focado na possibilidade de a China restringir a exportação de bens (incluindo terras raras), uma motivação importante da nova legislação é a tecnologia digital.



Com esse reforço legal, a China pretende também proteger a inteligência – algoritmos, *softwares*, códigos-fonte –, que explica justamente a posição de liderança ocupada por empresas como a ByteDance, que tem no TikTok seu produto mais conhecido fora da China. O aplicativo da empresa chinesa foi um dos alvos do governo Trump.



No entanto, o exemplo mais emblemático – e de maior impacto geopolítico – na rivalidade EUA-China no domínio da economia digital envolve a Huawei, empresa chinesa líder mundial em infraestrutura de 5G.

A tecnologia 5G, sabe-se, é a base da nova economia digital, servindo para impulsionar tecnologias como inteligência artificial, computação na nuvem, *big data*, *internet* das coisas, etc.

Em um dos desdobramentos recentes da disputa entre Pequim e Washington, os EUA criaram empecilhos adicionais, possivelmente intransponíveis, para que fornecedores de qualquer lugar do mundo possam vender semicondutores de última geração para a empresa chinesa.

Semicondutores são claramente um gargalo para o desenvolvimento tecnológico da China. Privar os chineses desse insumo estratégico foi uma das maneiras que os EUA encontraram para conter e retardar o progresso tecnológico do país. Semicondutores, aliás, estão no topo da lista de produtos mais importados pela China.

Apesar dos impactos negativos para a China no curto prazo, os esforços dos EUA para conter o desenvolvimento tecnológico do seu rival podem se revelar contraproducentes. Diante das primeiras restrições impostas à Huawei, por exemplo, os chineses “aceleraram, sem constrangimentos, os esforços em direção à autossuficiência em tecnologias críticas, alocaram recursos públicos e orientaram esforços privados de maneira a não precisar contar com fornecedores americanos”⁷.

A realidade é que, com o crescimento da China, aumenta a percepção, nos EUA, de que o país asiático constitui uma ameaça. Essa visão marca os EUA pós-Trump mesmo que outras administrações possam vir a estabelecer uma retórica menos belicosa e uma dinâmica menos confrontacionista no relacionamento com Pequim.

Os chineses, por sua vez, à medida que se aproximam do topo do podium da economia mundial, preparam-se para circunstâncias externas mais desafiadoras. Depois de terem crescido na esteira da globalização, de terem se beneficiado dela e também contribuído para o crescimento econômico global, hoje sabem que encontram resistências externas maiores, e não apenas nos EUA. Eles preparam-se para isso de diferentes maneiras – e uma delas é acelerando investimentos em tecnologia para diminuir dependência de insumos estratégicos importados.

Especialmente sob Xi Jinping e com mais determinação a partir dos anos Trump, nos EUA, a China abraçou uma visão tecnonacionalista do mundo. O novo plano quinquenal chinês (2021-2025) tem exatamente na autossuficiência tecnológica um de seus pilares centrais.

Para completar este quadro, vale notar que a COVID-19 e a crise econômica que a acompanhou acirraram as tensões entre as duas potências. A pandemia faz com que a China se aproxime ainda mais rapidamente dos EUA em termos econômicos, intensificando a rivalidade.

ECONOMIA DIGITAL NA RIVALIDADE EUA-CHINA E AS REPERCUSSÕES GEOPOLÍTICAS

A disputa pela liderança na economia digital tem enorme importância nas tensões entre EUA e China. Trata-se de uma competição que envolve empresas, tecnologias, padrões técnicos, dados, mercados, comércio e investimentos. Para os EUA, a disputa relaciona-se cada vez mais à segurança nacional.

A competição nesse domínio tem amplas repercussões, porque dados e algoritmos importam para todos os domínios da vida econômica – e não apenas para empresas de tecnologia. A disputa tem implicações geopolíticas importantes, além do impacto sobre geração de riqueza e influência internacional.

EUA e China disputam espaço na economia digital com grande distância dos demais competidores – o que alimenta o acirramento das tensões bilaterais. O G2 da tecnologia tem 75% de todas as patentes relacionadas a *blockchain*, 50% dos gastos globais em *internet* das coisas e mais de 75% do mercado de computação na nuvem⁸.

Não há clareza sobre até onde podem ir as repercussões geopolíticas da disputa entre as duas potências no domínio digital. No entanto, a construção de cenários é útil para antecipar possíveis desdobramentos.

Na essência, a rivalidade entre EUA e China cria o risco de que haja uma fragmentação da economia digital. Nesse contexto, várias perguntas se impõem, por exemplo: as tensões podem levar a estruturas tecno-econômicas distintas? Farão surgir diferentes padrões técnicos, gerando dificuldades de compatibilização? Aprofundarão a separação entre a internet na China e nos EUA, com um número cada vez maior de aplicativos e plataformas que funcionam apenas em uma ou outra jurisdição? A internet passará se aproximar de uma *splinternet*?⁹.

As tensões afetam não apenas China e EUA, mas também se relacionam com interesses e valores distintos de outros atores, como a União Europeia e mesmo o Brasil.

Visões diferentes sobre a internet e a economia digital têm levado à adoção de políticas nacionais para dados contendo distinções importantes entre si, o que repercute negativamente sobre o comércio e os investimentos.

Diante disso, pergunta-se, por exemplo, se será possível um entendimento mínimo sobre governança de dados em nível global que assegure o livre-fluxo de dados – essencial para a expansão da economia digital – e, ao mesmo tempo, garanta o direito de os países tomarem medidas necessárias para proteção de objetivos legítimos, como privacidade, segurança e direitos do consumidor.

Ademais, pensando-se em possíveis cenários, parece alta a chance de que preocupações com a segurança nacional, incluindo ciber-segurança, ganhem importância na formulação de políticas para tecnologia, comércio e investimentos. Como consequência, haveria mais barreiras aos fluxos comerciais e de investimentos para setores vistos como críticos – um conceito que, aliás, também tende a se expandir, acompanhando o nível de preocupação crescente com a China, sobretudo nos EUA¹⁰.

Ainda no plano geopolítico, há a possibilidade de que terceiros países sejam forçados a tomar partido na disputa tecno-econômica entre EUA e China, na esteira do risco de fragmentação da economia digital e do aumento de importância relativa de questões de segurança. Esse cenário não pode ser descartado mesmo que a grande maioria dos países prefira guardar distância da disputa entre as duas potências. A reação do resto do mundo, com 60% do PIB mundial, terá grande impacto na rivalidade entre EUA e China.

Como notou o Eurasia Group, o chamado decoupling tecnológico é o desenvolvimento de maior impacto para a globalização desde o colapso da União Soviética¹¹.

ECONOMIA DIGITAL, MUDANÇAS NA ORDEM INTERNACIONAL E O FUTURO

O relacionamento EUA-China é o principal elemento definidor da ordem internacional das próximas décadas. Doses de cooperação, competição e confrontação estarão presentes na dinâmica bilateral.

É possível que ambos os países criem oportunidades para cooperação – como, sob Biden, na área do clima. Em boa medida, a competição é inevitável. A confrontação bilateral, com sorte, será limitada a questões pontuais.

Seria importante que EUA e China pudessem estabelecer parâmetros que permitam conter as tensões e gerir as diferenças.

Encontrar um *modus vivendi* capaz de evitar que a dinâmica bilateral tome ares de confrontação contribuiria para a recuperação da economia mundial e, sobretudo, evitaria que a rivalidade econômica, comercial e tecnológica seguisse avançando para o domínio de defesa e segurança.

Como Kishore Mahbubani, há quem argumente que seria do interesse dos EUA definir esses parâmetros para o relacionamento com a China enquanto eles ainda ocupam a liderança¹². Mais inteligente, observa Mahbubani, seria buscar, enquanto é tempo, um entendimento com os chineses para uma coexistência próspera e pacífica¹³.

A questão de fundo é como Washington lidará com as alterações estruturais que estão em curso na ordem internacional. Na essência, essas mudanças têm a ver com o fato histórico de que os EUA não terão, para sempre, a posição de liderança absoluta no mundo¹⁴. Na fronteira dessa disputa, está a competição pelo domínio da economia digital.



Tatiana de Lacerda Prazeres

Senior fellow na Universidade de Negócios Internacionais e Economia, de Pequim

Senior Fellow na Universidade de Negócios Internacionais e Economia, em Pequim. É doutora em Relações Internacionais. Foi Secretária de Comércio Exterior e também Conselheira Sênior do Diretor-Geral da Organização Mundial do Comércio, em Genebra. É colunista da Folha de São Paulo.



NOTAS E REFERÊNCIAS

- 1 <https://fortune.com/2021/01/18/chinas-2020-gdp-world-no-1-economy-us/>
- 2 <https://www1.folha.uol.com.br/colunas/tatiana-prazeres/2020/12/quatro-pontos-para-entender-a-decada-da-china.shtml>
- 3 “A política Made in China 2025, anunciada em 2015, é um marco das ambições tecnológicas do país. Inteligência Artificial ganhou uma política própria e status de prioridade. Em 2020, ano marcado pela pandemia, a China anunciou seu computador quântico e lançou o BeiDou – o GPS chinês mais preciso que o GPS”. <https://www1.folha.uol.com.br/colunas/tatiana-prazeres/2020/12/quatro-pontos-para-entender-a-decada-da-china.shtml>
- 4 <https://www.pewresearch.org/global/2020/10/06/unfavorable-views-of-china-reach-historic-highs-in-many-countries/>
- 5 <https://www1.folha.uol.com.br/colunas/tatiana-prazeres/2020/11/china-china-china-russia.shtml>
- 6 Ao mesmo tempo em que o governo Trump buscou descolar-se da China em alguns aspectos, dedicou-se a abrir mercado para o setor financeiro americano e a aumentar a venda de produtos agrícolas dos EUA na China, como evidenciado na chamada Fase 1 do Acordo Comercial entre China e EUA, assinado em janeiro de 2020. Não parece correto generalizar e afirmar que o *decoupling* teria sido o objetivo em todas as frentes.
- 7 <https://www1.folha.uol.com.br/colunas/tatiana-prazeres/2019/10/decisoes-dos-eua-em-relacao-a-china-podem-ter-efeito-oposto-ao-desejado.shtml>. Por exemplo, a impossibilidade de a Huawei contar com a Google como uma de suas fornecedoras fez a empresa chinesa investir maciçamente no Harmony, a sua própria versão do Android.
- 8 https://unctad.org/system/files/official-document/der2019_en.pdf
- 9 Dentre as várias consequências da adoção de limites rígidos para os fluxos de ideias, talentos e capital entre os dois gigantes seria a desaceleração da inovação em nível global. Petri (2020). Technological Rivalry. In Dollar, Huang & Yao (orgs). China 2049.
- 10 Esta lógica, por exemplo, está presente em Darby & Sewall, The Innovation Wars: America’s Eroding Technological Advantage. <https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2021-02-10/technology-innovation-war>
- 11 <https://www.eurasiagroup.net/live-post/risk-2-great-decoupling>
- 12 <https://www1.folha.uol.com.br/colunas/tatiana-prazeres/2020/07/se-os-americanos-pensassem-o-impensavel-fariam-o-oposto-do-que-estao-fazendo.shtml>
- 13 Mahbubani (2020). Has China Won? <https://www.publicaffairsbooks.com/titles/kishore-mahbubani/has-china-won/9781541768123/>
- 14 <https://www1.folha.uol.com.br/colunas/tatiana-prazeres/2020/11/china-china-china-russia.shtml>