

CONSTRUÇÃO NAVAL: O NOVO CAMPO DE BATALHA NA GUERRA COMERCIAL EUA-CHINA

Por Rana Foroohar*



SeongJoon Cho/Bloomberg.

Em 1975 a indústria naval americana era a primeira em capacidade global; já em 2023, a China produziu mais de 1.000 navios contra 10 dos EUA.

O transporte marítimo está no centro da economia global há mais de 5.000 anos, e não é menos importante agora do que era para nossos ancestrais marítimos.

Apesar de todos os nossos avanços tecnológicos, ele ainda é o meio mais eficaz de importar e exportar bens e matérias-primas. Continua sendo crucial para a segurança nacional, não apenas pelo papel de longa data que desempenhou na defesa das nações e do comércio, mas também porque o *software* portuário e as plataformas de logística de hoje contêm dados cruciais sobre quais países e empresas estão movimentando bens ao redor do mundo.

Até Adam Smith, o pai do capitalismo moderno, acreditava que a construção naval era uma das poucas indústrias que mereciam apoio nacional e não deveriam ser deixadas apenas para as forças do mercado.

Essa é uma parte fundamental do argumento feito em uma nova petição para alívio comercial e apoio estatal à indústria de construção naval dos EUA sob o assim chamado caso da seção 301, arquivado pelo sindicato United Steelworkers e outras organizações trabalhistas americanas em 12 de março.

Os peticionários acusam a China de distorcer os mercados globais nos setores marítimo, logístico e de construção naval por meio de “atos, políticas e práticas irracionais e discriminatórias”.

A petição, à qual o governo dos EUA agora tem 45 dias para responder, busca uma variedade de penalidades e soluções para nivelar o campo de jogo global na construção naval e estimular a demanda por embarcações comerciais construídas nos EUA. Isso inclui taxas portuárias em navios construídos pela China atracando em portos dos EUA e a criação de um Fundo de Revitalização da Construção Naval para ajudar a indústria nacional e seus trabalhadores.

Um caso que pode parecer focado em uma indústria, na verdade, tem implicações globais dramáticas. Não só tem o potencial de reacender o conflito comercial EUA-China, mas também aumentará o foco no crescente poderio militar da China e na enorme indústria de transporte comercial que a sustenta. Ao mesmo tempo, levanta questões sobre a capacidade e até mesmo a disposição dos Estados Unidos de se reindustrializar em setores estratégicos, o que pode afetar a eleição presidencial de 2024.

Os EUA não são um ator significativo na indústria global de construção naval

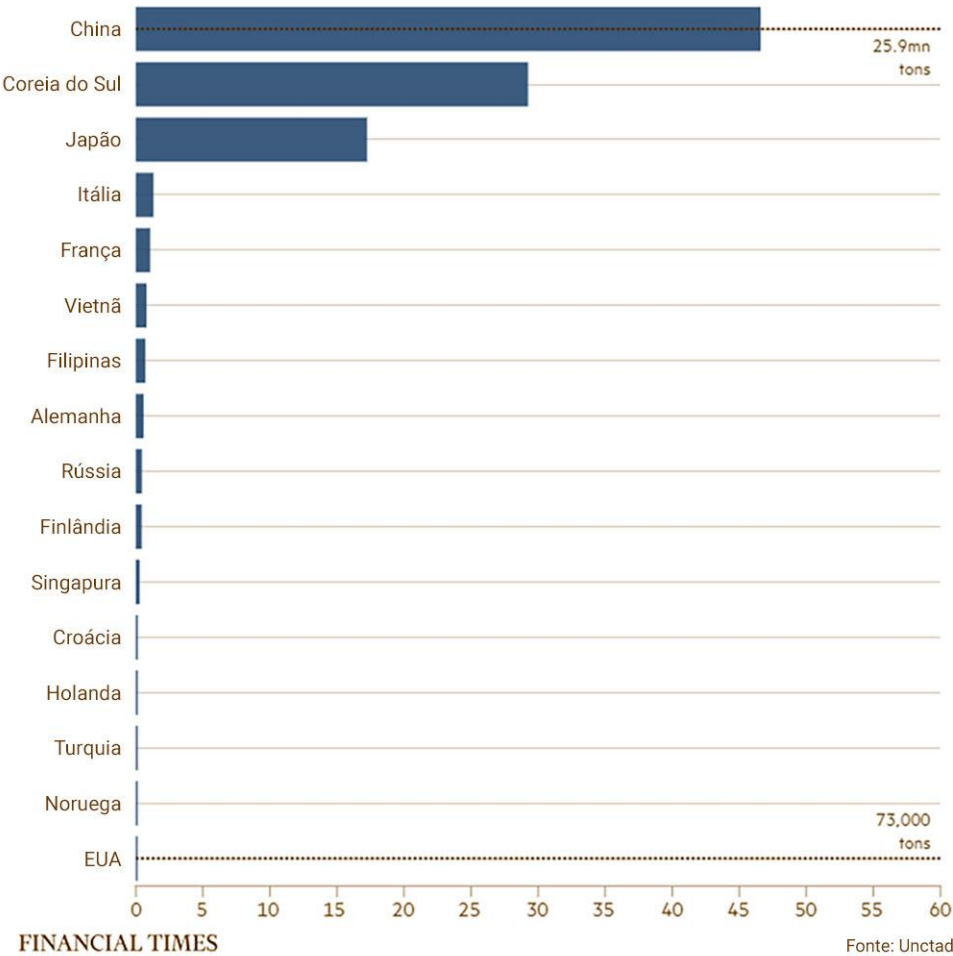


FIGURA 1: Porcentagem da tonelagem bruta global construída em 2022 classificada por país de origem.

Finalmente, é uma janela para saber se os EUA têm a capacidade de continuar a desempenhar seu papel tradicional de segurança pós-Segunda Guerra Mundial, que inclui policiar rotas de navegação globais e proteger o Mar do Sul da China para transporte comercial, em um momento em que não tem mais capacidade industrial e força de trabalho para construir seus próprios navios. A direção que o governo Biden tomar no caso e como a China responder dirá muito sobre o futuro formato econômico e político do mundo.

Como o secretário da Marinha, Carlos del Toro, disse em um discurso na Harvard Kennedy School em setembro passado, *“a história prova que, a longo prazo, nunca houve uma grande potência naval que não fosse também uma potência marítima – uma potência de construção naval comercial e de navegação global”*.

Nas últimas décadas, os Estados Unidos basicamente pararam de construir seus próprios navios.

Em 1975, a indústria de construção naval dos EUA foi classificada como número um em termos de capacidade global, com mais de 70 navios comerciais encomendados para produção doméstica. Quase 50 anos depois, os EUA agora produzem menos de 1% dos navios comerciais do mundo, caindo para o 19º lugar globalmente. Enquanto isso, a China triplicou sua produção em relação aos EUA nas últimas duas décadas, produzindo mais de 1.000 navios oceânicos no ano passado, contra 10 dos EUA.

A assimetria resultante vem com preocupações comerciais e militares para os EUA, mas também para qualquer país que dependa deles para segurança. Mais de 90% dos equipamentos militares, suprimentos e combustível viajam por mar, de acordo com a petição 301, a grande maioria em navios de carga comerciais contratados. Todos eles são feitos no exterior, incluindo alguns na China.

Além disso, a reclamação diz: *“As empresas chinesas – principalmente empresas estatais – se tornaram líderes em financiamento, construção, operação e propriedade de terminais portuários ao redor do mundo.”*

De acordo com a pesquisa de Isaac B. Kardon, professor assistente do Instituto de Estudos Marítimos da China no US Naval War College, e Wendy Leutert, professora assistente da Universidade de Indiana, as empresas chinesas possuem ou operam um ou mais terminais em 96 portos estrangeiros, 36 dos quais estão entre os cem maiores do mundo em movimentação de contêineres.

“Outros 25 desses 100 maiores estão no continente chinês, estabelecendo um nexo com a RPC para cerca de 61% dos principais portos de contêineres do mundo”, escreveram eles em um artigo de 2022 na International Security. A China também fabrica grande parte do equipamento usado na indústria. Uma empresa estatal chinesa, a ZPMC, fornece 70% dos guindastes de carga do mundo.

Esse nível de controle sobre a logística global e as cadeias de suprimentos oferece claras vantagens econômicas e de segurança e reflete décadas de decisões políticas tomadas pelos EUA e pela China.



FIGURA 2: Guindastes fabricados pela Shanghai Zhenhua Heavy Industries Company (ZPMC) no Porto de Oakland, na Califórnia. A empresa fornece 70% dos guindastes de carga do mundo (Getty Images).

O encolhimento na indústria de construção naval dos EUA é resultado de vários fatores, dizem especialistas em construção naval dos EUA, começando na década de 1980, quando a maioria dos subsídios governamentais para construção naval foram retirados, uma vez que eram tidos como antitéticos à economia de livre mercado adotada pelo governo Reagan.

Embora o Jones Act de 1920 ainda exija que os navios que naveguem entre os portos dos EUA sejam construídos, possuídos e operados pelos EUA, esse tráfego representa uma pequena parcela do comércio marítimo geral. Os funcionários do governo Reagan, muitos dos quais eram falcões de segurança, bem como defensores do livre mercado, inicialmente acreditaram que a construção naval para os militares durante a Guerra Fria criaria demanda suficiente para sustentar a indústria de construção naval dos EUA.

Muitas das matérias-primas e componentes necessários para produzir novos navios não estão mais disponíveis nos EUA, graças ao encolhimento e à terceirização da base de fabricação americana, de acordo com autoridades de defesa e sindicatos. Esse é um problema comum em muitas indústrias, não apenas na construção naval.

Enquanto isso, como uma abordagem de produção *just in time* foi empregada nas últimas décadas, os contratantes dos EUA foram desencorajados de ter o excesso de capacidade que poderia ser necessário no caso de uma interrupção da cadeia de suprimentos, desastre natural ou emergência de segurança.

Isso, junto com a consolidação na indústria e o aumento de navios mais baratos produzidos no Japão, Coreia do Sul e, mais recentemente, na China, levou a um

menor investimento em coisas como tecnologia, equipamentos para fábricas e treinamento de trabalhadores dos EUA. O resultado foi um declínio geral na competitividade e capacidade nos estaleiros de construção naval dos EUA, de acordo com autoridades da Marinha e sindicatos, bem como alguns economistas trabalhistas.

O declínio da construção naval dos EUA se intensificou sob o governo Reagan

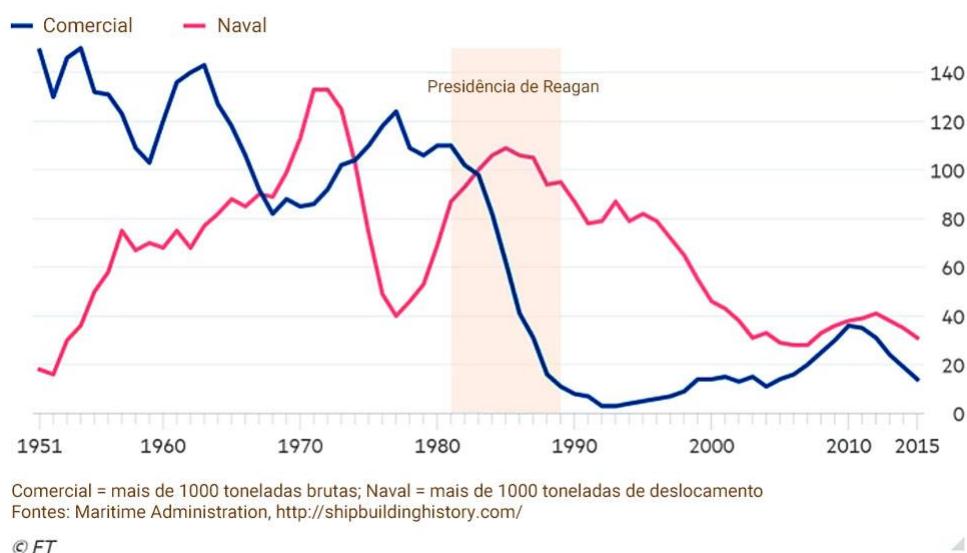


FIGURA 3: Entregas de grandes navios de estaleiros dos EUA, total acumulado nos cinco anos anteriores.

O declínio é uma grande preocupação não apenas para grupos comerciais como o Shipbuilders Council of America, diz seu presidente Matthew Paxton, mas também para as indústrias que dão suporte à construção naval.

O presidente da USW, David McCall, que representa trabalhadores que fabricam de tudo, desde aço e motores a tintas, cabos e outros produtos usados em navios, observa que as siderúrgicas dos EUA estão operando com cerca de 70% da capacidade em todo o país. *“Se pudéssemos ter capacidade para mais navios e a infraestrutura para apoiá-los, isso criaria muito mais empregos, o que por sua vez criaria instalações mais lucrativas”*, diz ele.

De fato, é revelador que o sindicato dos metalúrgicos realmente negocie coisas como investimento de capital nas fábricas que dão suporte a indústrias como a construção naval como parte de seus próprios esforços de negociação coletiva.

Em um mercado globalizado, os trabalhadores têm mais incentivos para buscar investimentos em suas indústrias do que grandes corporações públicas que podem colocar empregos ou investimentos em qualquer lugar, de acordo com McCall. *“Os CEOs que administram essas empresas podem sair depois de alguns anos com paraquedas dourados, mas trabalhamos em nossas comunidades por décadas. Temos que pensar na segurança de longo prazo para os trabalhadores”*, diz McCall.

Esta é uma reclamação que muitos na esquerda trabalhista, e cada vez mais alguns na direita política também nos EUA, fizeram, particularmente no que se refere a indústrias em setores cruciais ou estratégicos. Com o colapso do sistema de

políticas e instituições de livre mercado liderado pelos EUA, conhecido como Consenso de Washington, as vulnerabilidades da cadeia de suprimentos expostas pela covid-19 e as guerras na Ucrânia e no Oriente Médio, e o aumento das tensões econômicas e políticas entre a China e o Ocidente, a continuidade dos negócios está cada vez mais desafiada.



FIGURA 4: Trabalhador em estaleiro dos EUA em 1940. Muitas matérias-primas e componentes necessários para produzir novos navios não estão mais disponíveis, devido à redução e terceirização da base de fabricação americana (Keystone/Getty Images).

O governo Biden fez da realocização de várias indústrias cruciais, incluindo fabricação de chips e produção de baterias, um pilar explícito de sua estratégia econômica, embora a implementação das novas políticas industriais tenha sido mista.

Reconstruir uma força de trabalho e fábricas do zero leva tempo, e atingir a escala e a iteração de alta velocidade cruciais para a relação custo-benefício e produtividade das operações pode levar mais anos ou décadas de investimento.

Embora tenha havido um esvaziamento dos estaleiros e da capacidade de construção, também há problemas mais acima na cadeia de valor. O Bureau of Labor Statistics dos EUA prevê “pouca ou nenhuma mudança” no número de engenheiros e arquitetos marítimos nos EUA entre 2022 e 2032, enquanto o mercado de trabalho para essas carreiras em lugares como Coreia do Sul e China está crescendo.

Para preencher a lacuna, as autoridades dos EUA têm recorrido a aliados em busca de ajuda. Del Toro, o secretário da Marinha, que tem se preocupado com as implicações econômicas e de segurança do declínio da construção naval nos EUA há algum tempo, se encontrou recentemente com autoridades na Coreia do Sul e

no Japão para incentivá-los a considerar produzir mais nos EUA, para o mercado americano, a fim de compensar sua própria perda de participação no mercado global para a China.



FIGURA 5: Trabalhadores em estaleiro em Jiangyin, província de Jiangsu, China. A mudança maciça de poder geopolítico no transporte marítimo se deve em grande parte à aspiração da China de dominar a construção naval global (Aleksandar Plaveski/EPA).

Isso faz sentido em teoria, mas a escassez de trabalhadores qualificados e capacidade dos EUA é uma preocupação clara para os aliados, o que traz à tona o ponto de que uma indústria de transporte comercial viável e a segurança nacional não são problemas discretos, mas estão intrinsecamente conectados.

A construção naval é sobre aço e trabalhadores, mas é também sobre tecnologia. O componente digital de transporte e logística é indiscutivelmente tão crucial para a segurança e o comércio quanto o que é feito em estaleiros.

A China, nos últimos anos, lançou a plataforma de cadeia de suprimentos logísticos global preeminente, Logink, que está dando gratuitamente a vários portos ao redor do mundo. A preocupação por parte da administração dos EUA, assim como de muitos nas comunidades trabalhista e de defesa, é que isso poderia dar a Pequim uma janela para as cadeias de suprimentos globais – tanto comerciais quanto militares – que seriam tanto uma questão competitiva quanto uma preocupação de segurança nacional.

Como um aviso recente da Administração Marítima do Departamento de Transportes colocou, o “Logink é uma plataforma de gerenciamento de logística de janela única que agrega dados de logística de várias fontes, incluindo portos nacionais e estrangeiros, redes de logística estrangeiras, remetentes, empresas de

transporte, outros bancos de dados públicos e centenas de milhares de usuários na RPC.”

O aviso afirma ainda que *“o governo da RPC está promovendo padrões de dados de logística que dão suporte ao uso generalizado do Logink, e a instalação e utilização do Logink em infraestrutura portuária crítica muito provavelmente fornece à RPC acesso e/ou coleta de dados logísticos confidenciais”*.

Michael Wessel, um comissário da Comissão de Revisão Econômica e de Segurança EUA-China, chama isso de *“uma séria ferida econômica e de inteligência nacional auto infligida”*.

No mês passado, o presidente Biden assinou uma ordem executiva projetada para fortalecer a segurança cibernética nos portos dos EUA e direcionou bilhões de dólares para uma nova infraestrutura em meio a preocupações de que *hackers* da China pudessem explorar essas instalações para criar estragos nas cadeias de suprimentos.

A enorme mudança de poder geopolítico no transporte marítimo se deve em grande parte à aspiração da China, começando em 2001 (o mesmo ano em que entrou na OMC), de dominar a construção naval global. Pequim havia, naquele momento, designado a indústria como *“estratégica”*, o que significava enormes subsídios não conformes à OMC, limites a parcerias estrangeiras e outras políticas anticompetitivas.



FIGURA 6: Navio da Cosco Shipping na Baía de São Francisco aguardando acesso ao Porto de Oakland. A China triplicou sua produção em relação aos EUA nas últimas duas décadas, produzindo mais de 1.000 embarcações oceânicas no ano passado, contra 10 dos EUA (David Paul Morris/Bloomberg).

Em 2006, tornou-se uma das sete indústrias estratégicas sobre as quais as empresas estatais devem manter o controle. Em 2015, como parte do plano Made in China 2025, Pequim identificou a construção naval como um dos 10 setores prioritários nos quais a China buscava dominar o comércio global até 2025.

Desde então, a indústria de construção naval chinesa tem desfrutado de empréstimos de políticas de bancos estatais, infusões de capital e trocas de dívida por capital, insumos de aço abaixo da taxa de mercado, preferências fiscais e subsídios de agências de exportação, bem como proteção contra propriedade estrangeira.

Tudo isso é descrito na petição 301, que apresenta um caso de que a China simplesmente não está jogando pelas regras do livre mercado, e que a lei dos EUA permite que o presidente aja para remediar a situação, uma vez que representa uma ameaça ao comércio americano.

A petição também observa que uma solução comercial mais tradicional julgada na OMC não resolveria o problema, uma vez que a maioria dos navios produzidos na China são usados no comércio internacional em vez de serem importados para os EUA. *“Você simplesmente não pode competir com produtos chineses subsidiados [no mercado global]”, diz McCall. “Precisamos reinventar a política industrial na América.”*

A grande questão agora é se o governo Biden, que se esforçou muito nos últimos meses para estabilizar as relações dos EUA com a China, aceitará a petição e, em caso afirmativo, com que rapidez o fará.

Nisso, a política eleitoral pode ter um papel a desempenhar. As propostas teriam forte apelo para um governo Trump, particularmente um com o defensor da China Robert Lighthizer como representante comercial dos EUA. Se Biden não concordar rapidamente com elas, ele corre o risco de perder o apoio trabalhista e/ou parecer fraco na China.

Alguns na esquerda têm sugerido a ideia de que a realocação de empregos na construção naval pode ajudar a compensar a mão de obra que será perdida na transição dos veículos elétricos, que deve exigir cerca de 40% dos trabalhadores dos carros feitos com motores de combustão tradicionais.

O caso também tem grandes interesses internacionais. Ataques de mísseis no Mar Vermelho e preocupações com a soberania taiwanesa trouxeram a importância do poder naval de volta à discussão global.

Enquanto isso, as interrupções dos últimos anos destacaram os riscos de uma abordagem *just in time* ao comércio, levando os formuladores de políticas e líderes empresariais a pensar mais sobre resiliência e redundância nas indústrias mais estratégicas.

O movimento subsequente em direção a uma estratégia mais industrial também levou a reclamações sobre os subsídios oferecidos nos EUA em áreas como chips ou tecnologia limpa, que alguns consideram protecionistas. E, no entanto, a

preocupação com o *dumping* chinês em áreas como veículos elétricos também está crescendo, na Europa e nos EUA.

Independentemente de como o governo Biden responda, o caso questiona o papel da política industrial na criação de um mercado justo e seguro, bem como a necessidade de um novo paradigma de comércio global – um que leve em conta os sistemas administrados pelo Estado e reconheça os desafios que as economias de livre mercado e as corporações públicas governadas por preocupações de curto prazo dos acionistas têm ao competir com elas.

Enquanto isso, os americanos e os chineses estão aprimorando o pensamento de Alfred Mahan, o estrategista militar do século XIX e autor de *The Influence of Sea Power Upon History*.

Como ele disse, *“a necessidade de uma Marinha, no sentido restrito da palavra, surge ... da existência de uma navegação pacífica e desaparece com ela, exceto no caso de uma nação que tenha tendências agressivas e mantenha uma Marinha meramente como um ramo do estabelecimento militar”*. Então, como agora, a navegação mercante e o poderio militar estão interligados, não apenas como instrumentos potenciais de guerra, mas de paz.

Publicado no [Financial Times](#).

***Rana Foroohar** é colunista de negócios globais e editora associada do Financial Times. Ela também é analista econômica global da CNN. Anteriormente trabalhou na TIME como editora-gerente assistente e colunista econômica e na Newsweek como editora econômica e de relações exteriores e correspondente estrangeira para a Europa e Oriente Médio. Recebeu o Prêmio Peter Weitz do German Marshall Fund para reportagens transatlânticas, além de receber prêmios e bolsas de diversas instituições. É autora de *“Makers and Takers: The rise of finance and the fall of American business”*, *“Don’t be evil: How Big Tech betrayed its founding principles – and all of us”* e *“Homecoming: The path to prosperity in a post-Global World”*.
