

AS RELAÇÕES ENTRE A CHINA E AMÉRICA LATINA FRENTE AO NOVO NORMAL DA ECONOMIA CHINESA

*Luís Antonio Paulino
Marcos Cordeiro Pires*

Departamento de Ciências Políticas e Econômicas - Unesp, Brasil.

Resumo: As relações entre a China e América Latina, desde o final da década de 1990 até a primeira década do século XXI, tiveram como pano de fundo uma conjuntura que passou por mudanças importantes, como a maior participação da China na economia mundial, a ascensão de governos de centro-esquerda na América Latina, o *boom das commodities*, impactando positivamente o comércio internacional dos países em desenvolvimento e, ainda, o fim deste ciclo decorrente dos efeitos recessivos da crise financeira iniciada em 2008. As opções de política econômica da China, desde então, têm provocado diversos efeitos sobre os países latino-americanos, num primeiro momento amenizando a crise internacional e em outros potencializando, como a queda no ritmo de crescimento da demanda de *commodities* decorrente da nova conjuntura denominada de “New Normal”. Frente a isso, o objetivo deste artigo é analisar como essas mudanças podem levar a um novo padrão de relacionamento entre a China e América Latina e, sobretudo, identificar as ameaças e oportunidades que esse novo quadro trás para o relacionamento bilateral.

Palavras-chave: China; América Latina; New Normal; Economia Global

Abstract: Relations between China and Latin America, since the late 1990s to the first decade of this century, had the backdrop of an environment that has undergone important changes, such as increased participation of China in the world economy, the rise of center-left governments in Latin America, the commodity boom, with a positively impacting to the international trade of developing countries, and also the end of this up cycle due to the recessionary effects of the financial crisis started in 2008. The economic policy choices of China, since then, have caused several effects on the Latin

American countries, initially easing the international crisis and other potentiating, but in other moment to the fall in the growth rate of commodity demand from the new conjuncture called “New Normal”. Faced with this, the aim of this article is to analyze how these changes may lead to a new kind of relationship between China and Latin America and, above all, identify threats and opportunities that this new framework brings to the bilateral relationship.

Keywords: China; Latin America; New Normal; Global Economy

Resumen: Las relaciones entre China y América Latina, desde finales de la década de 1990 hasta la primera década de este siglo, tuvieron el contexto de un ambiente que ha experimentado cambios importantes, como el aumento de la participación de China en la economía mundial, el surgimiento de gobiernos de centro-izquierda en América Latina, el auge de las commodities, con un impacto positivo para el comercio internacional de los países en desarrollo, y también, al revés, el final de este ciclo de arriba debido a los efectos recesivos de la crisis financiera iniciada en 2008. Las decisiones de política económica de China, desde entonces, han provocado varios efectos en los países de América Latina, en un principio aliviar la crisis internacional y otra de potenciación de la crisis, por la caída en las tasas de crecimiento de la demanda de materias primas frente a una nueva coyuntura llamada “nueva normalidad”. Frente a esto, el objetivo de este artículo es analizar cómo estos cambios pueden dar lugar a un nuevo tipo de relación entre China y América Latina y, sobre todo, identificar las amenazas y oportunidades que este nuevo marco aporta a la relación bilateral.

Palabras clave: China; América Latina; Nueva normalidad; Economía global

1 Introdução

A conjuntura política e econômica que condicionou o relacionamento entre o China e América Latina entre o final da década de 1990 e a primeira década do século XXI pode ser caracterizada pelo aprofundamento do processo de globalização sob a liderança dos Estados Unidos, pela integração da China na economia global, sobretudo a partir da sua admissão na OMC, em 2001, e pelos efeitos políticos e econômicos do ciclo de alta no preço das commodities na América Latina.

De forma resumida poderíamos dizer que o forte crescimento da economia mundial entre a última década do século XX e a primeira década do século XXI, nomeadamente até o início da crise de 2008, estimulou o aprofundamento do processo de globalização e a expansão das cadeias globais de valor, levando a que o volume de mercadorias comercializado globalmente crescesse 2,1 vezes mais rápido do que a taxa de crescimento do PIB, em média (Prado, 2016). Nesse contexto, é importante destacar o papel exercido pelas economias em desenvolvimento que vem ampliando o seu papel na economia global. A título de exemplo, em 1950, o produto somado de Brasil, China, Índia e África do Sul alcançava 11,1% do PIB mundial. Em 2008, este percentual havia subido para 27,2% (The Maddison Project, 2013).

A integração da China na economia global, nomeadamente após sua entrada na OMC, em 2001, como uma combinação sem precedentes na história econômica mundial de uma vasta população em idade de trabalho, salários baixos, apoio estatal, moeda fraca e ganhos de produtividade tornaram este país o principal beneficiário desse avanço do processo de globalização. As importações chinesas, como percentual da produção econômica dos Estados Unidos, dobraram depois que a China aderiu à OMC, em 2001. Em 2015, as importações norte-americanas da China equivaleram a 2,7% do PIB dos Estados Unidos, um ponto percentual acima do registrado pelo Japão em seu auge (Davis e Hilsenrath, 2016).

A rápida expansão da economia mundial e, sobretudo, o forte crescimento da China, que se manteve na casa dos 10% ao ano entre 1990 e 2008, beneficiaram a América Latina por meio do crescimento da demanda e da rápida elevação do preço das *commodities* minerais e agrícolas exportadas pelos países da região com a conseqüente melhoria dos termos de troca. A crescente demanda chinesa de matérias-primas para alimentar sua indústria exportadora em rápido crescimento bem como para atender as necessidades de suprimento decorrentes do rápido processo de urbanização transformaram a China no principal destino das exportações da América Latina.

Com essa onda de crescimento e melhora das relações de troca a América Latina, aliada à exaustão das políticas liberalizantes da década de 1990, assistiu mudanças políticas e sociais importantes, em que a maioria dos países elegeu governos de esquerda que implementaram políticas de inclusão social. Isso possibilitou a expansão do consumo das famílias

trabalhadoras, que elevou a demanda por bens de consumo, sendo que parte significativa foi atendida pela importação de bens de consumo da própria China. Tal fenômeno pode ser explicado por três fatores: (a) a oferta barata e abundante oriunda da China; (b) a débil capacidade industrial da região e sua localização fora das principais cadeias produtivas mundiais; e (c) pela valorização cambial, a chamada “doença holandesa”. A partir da crise de 2008, o quadro acima descrito passou por rápidas mudanças com implicações importantes para a América Latina e para o padrão de relacionamento entre a China e os países da região, não apenas pelo fim do ciclo expansivo proporcionado pelo *boom de commodities*, mas também pela reestruturação do modelo de desenvolvimento chinês.

Para refletir sobre esta temática, além desta introdução, este artigo tem três partes. Na primeira analisamos as principais mudanças por que passa a economia mundial. Na segunda analisamos como a China está reagindo a esse novo quadro. Na terceira parte, procuramos identificar como esse novo quadro poder afetar as relações entre China e América Latina, procurando identificar as ameaças e oportunidades que se apresentam para os países da região.

2 A crise mundial e a “desglobalização”

Da mesma forma que o rápido crescimento da economia mundial, entre 1990 e 2008, acelerou o processo de globalização da economia mundial, expandiu as cadeias globais de valor e facilitou a integração da China e dos demais países em desenvolvimento na economia global, a crise de 2008 e a subsequente recessão em que mergulharam, sobretudo, os Estados Unidos e a União Europeia provocou o movimento inverso, que se manifestou pelo encolhimento do comércio internacional, pelo aumento do protecionismo, pela rejeição aos imigrantes e pela ascensão de partidos e movimentos de direita em todo o mundo.

Segundo Roberto Azevedo, diretor geral da OMC, o crescimento da economia global continua lento e o comércio internacional registrou uma expansão modesta de 2,8%, em 2015, e 2016 será o quinto ano consecutivo em que o crescimento do comércio global será inferior a 3%, em contraste com o patamar de 5% que prevaleceu nas décadas que precederam a crise. Segundo Azevedo, desde 2009, quando a OMC começou a monitorar as políticas comerciais dos países do G20, os países do grupo aplicaram um

total de 1.583 medidas restritivas ao comércio. Essas medidas, como aumento de tarifas e aplicação de barreiras não-tarifárias cobrem mais de 6% das importações do G20 e 5% das importações globais. Dessas 1.583 medidas adotadas desde 2008, apenas 387 (24%) foram removidas. Entre outubro de 2015 e maio de 2015, os membros do G20 adotaram 145 novas medidas restritivas ao comércio, uma média de 21 medidas por mês (Azevedo, 2016).

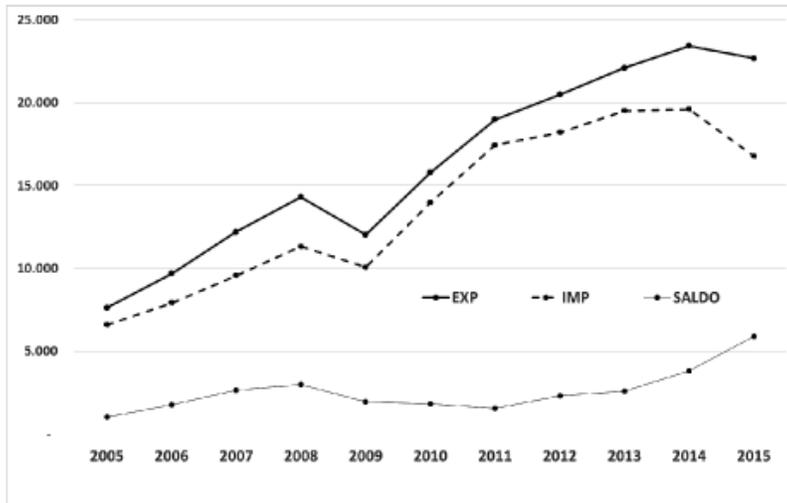
A recente decisão da população do Reino Unido de retirar-se da União Europeia, o chamado “Brexit”, “é um indicio da cada vez mais evidente insatisfação com as consequências negativas da globalização comandada pela alta finança” (Lino, 2016). Segundo James Traub, editor contribuinte da revista *Foreign Policy*, citado por Lino (2016),

“A questão de fundo é globalização. O Brexit, [a candidatura de Donald] Trump, a Frente Nacional [de Marine Le Pen] e tudo o mais, mostram que as elites políticas avaliaram mal a profundidade da raiva contra as forças globais e, com isso, a demanda de que alguém, de alguma forma, restaure o *status quo ante*” (Lino, 2016).

Embora os efeitos desse processo se façam sentir no mundo todo, para a China, cuja estratégia de industrialização desde o início do processo de reforma e abertura comercial, em 1978, e nomeadamente após 2001, quando foi admitida na OMC, esteve baseada na integração no mercado capitalista centralizado pelos Estados Unidos (Letizia, 2012), os efeitos da crise foram particularmente graves uma vez que atingiu um de seus principais motores de crescimento econômico, o mercado externo.

A reação imediata da China frente a esse novo quadro foi reforçar a segunda perna de seu modelo de crescimento econômico, os investimentos em infraestrutura, o que de certo modo protegeu os países da América Latina dos efeitos imediatos da crise, uma vez que o pacote de investimentos em infraestrutura de US\$ 580 bilhões manteve elevada, pelo menos até 2013, a demanda global pelas commodities minerais e agrícolas exportadas pela América Latina para a China. Tal informação pode ser verificada no Gráfico 1, que descreve a evolução do comércio exterior da China entre 2005 e 2015. É relevante observar que o pacote de investimentos consegue reverter a queda de 2009 e permite um fôlego que dura até 2013, quando entra em estagnação e depois em declínio.

Gráfico 1 – China- Comércio Exterior, 2005-2015. Em US\$ 100 milhões

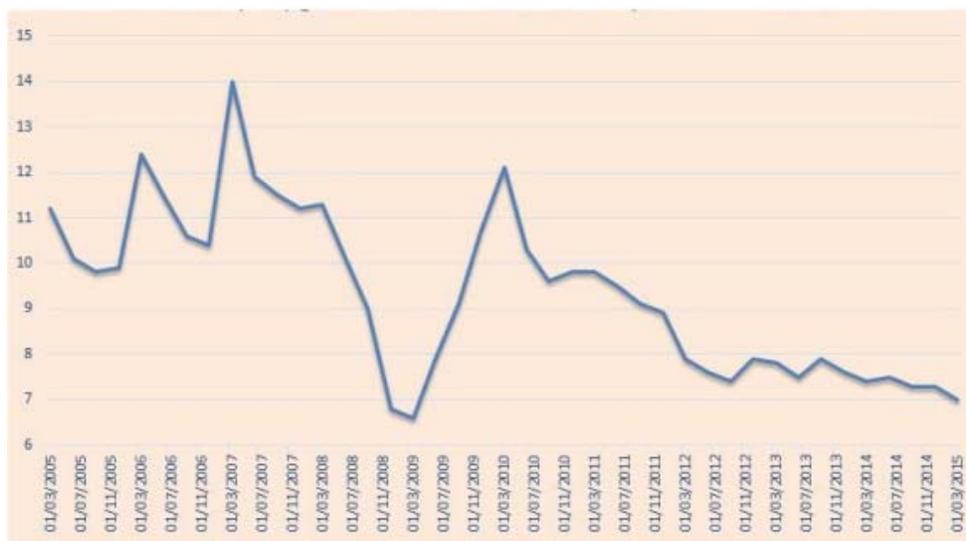


Fonte: National Bureau of Statistics, China. <http://www.stats.gov.cn/tjsj/ndsjs/2015/indexeh.htm>

O governo chinês tinha claro, entretanto, que não seria possível manter as taxas de crescimento da ordem de 10% ao ano nesse novo quadro da economia mundial e mesmo porque uma taxa de crescimento desse valor para uma economia do porte atual da China é algo impensável. Depois que as frutas mais baixas da árvore já foram colhidas, colher as frutas do topo é sempre mais custoso. Era preciso realizar ajustes em seu modelo de crescimento econômico, seja para encontrar novas fontes de dinamismo para a economia, seja para adequar suas taxas de crescimento à nova conjuntura econômica nacional e internacional.

Essas mudanças já vinham se esboçando nos XIº e XIIº Planos Quinquenais de desenvolvimento que abrangiam os períodos 2006-2010 e 2011-2015, os quais já apontavam necessidades de mudanças no modelo de crescimento da China, sobretudo no sentido de aumentar a participação do consumo interno na composição do PIB ficaram mais claras como discutiremos no próximo item.

Gráfico 2 – Evolução do PIB da China – 2005-2015 (quadrimestres) em %.

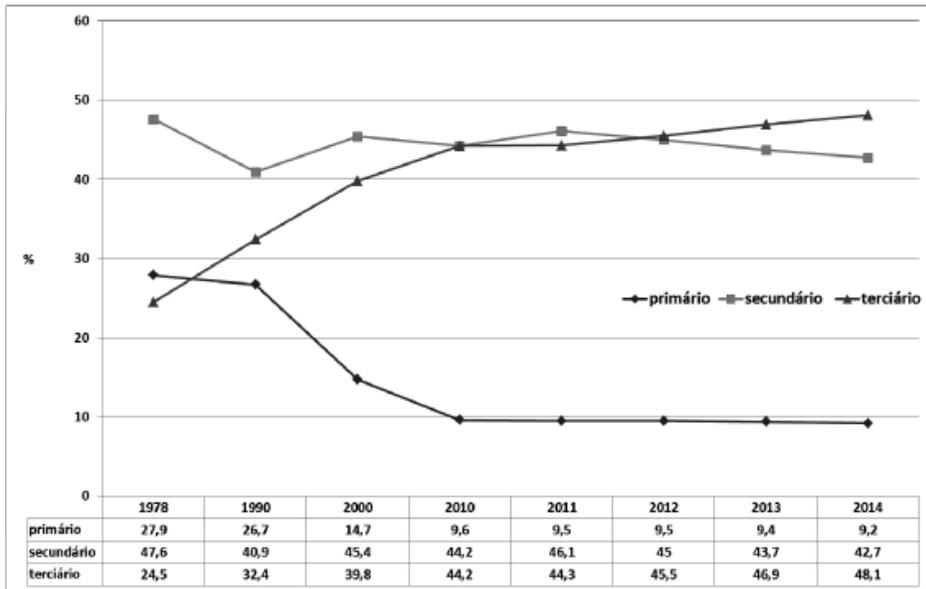


Fonte: National Bureau of Statistics, China.

Por ora, basta registrar que a partir de 2010, depois do pacote de investimentos lançado pelo governo, a taxa de crescimento da China apresentou forte desaceleração, acelerando a queda a partir de 2012, conforme pode ser visualizado no Gráfico 2. A taxa de crescimento do PIB chinês, em 2015, foi de 6,8%. Embora possa ser considerado um valor elevado se comparado com o crescimento do resto da economia mundial, o fato é que esta é a menor taxa de crescimento da China nos últimos 30 anos. Esse “novo normal” da economia chinesa corresponde a uma conjuntura caracterizada, no lado externo, pelo baixo crescimento da economia mundial e, no lado interno, pela mudança do modelo de desenvolvimento, com redução do peso do investimento em infraestrutura e aumento do peso consumo interno na composição do PIB.

O Gráfico 3, a seguir, informa sobre a mudança na composição do PIB da China nos últimos anos, sobretudo no período posterior a 2012 quando o setor terciário (serviços) supera o setor secundário (indústria) como principal atividade econômica do país. Vale assinalar que a distribuição setorial das atividades econômicas em países desenvolvidos, como os Estados Unidos, indica um peso do setor de serviços acima de 75%, algo que se repete nos países mais industrializados da Europa. Nesse sentido, é de se supor que o espaço para a China desenvolver este setor ainda é muito grande, visto que este setor responde por volta de 50% do PIB, trazendo oportunidades e riscos para os países exportadores de *commodities*.

Gráfico 3 – Composição do PIB da China por setores. Anos selecionados. (5)



Fonte: National Bureau of Statistics, China. <http://www.stats.gov.cn/tjsj/ndsjs/2015/indexeh.htm>.

Esse “novo normal” da economia chinesa, associado com a recessão europeia e o baixo crescimento da economia dos Estados Unidos, afetou a América Latina por meio da redução da demanda e dos preços internacionais das commodities minerais e agrícolas produzidas e exportadas pela região. Esses efeitos tem sido mais ou menos agudos a depender da complexidade da estrutura industrial de cada país da região e do grau de dependência de cada país em relação aos mercados externos em geral e ao mercado chinês em particular.

Em todos os países observou-se uma forte redução das receitas cambiais e tributárias associadas às atividades exportadoras e a consequente crise fiscal que afetou a região latino-americana. Da mesma forma que no ciclo de boom das commodities foram eleitos governos de esquerda que aproveitaram a melhoria da arrecadação tributária e a valorização cambial para implantar políticas de inclusão social, a reversão do ciclo, iniciada a partir de 2012, está contribuindo para uma forte mudança política. A redução do investimento público e privado, a queda na taxa de lucro das empresas e a piora da situação fiscal dos governos têm levado ao ressurgimento de conflitos distributivos que estavam latentes durante o período de vacas

gordas. As forças de direita passaram a atacar os governos de esquerda da região, procurando atribuir a crise às políticas fiscais expansionistas adotadas no período de boom. Com base em uma agenda conservadora Argentina, Colômbia, México, Paraguai, Peru e Brasil viraram à direita. Na Venezuela, o governo de esquerda de Nicolas Maduro está cada vez mais encurralado pela oposição, com a economia à beira do colapso e o país à beira de uma guerra civil. Mesmo em países como Equador e Bolívia, onde governos de esquerda ainda se mantêm no poder, as forças de direita ganham cada vez terreno. O futuro político e econômico da região, novamente, se vincula aos rumos da economia mundial, mais especificamente da experiência chinesa e do desempenho dos preços das *commodities*, conforme discutiremos adiante.

3 O “novo normal” da economia chinesa sob o comando de Xi Jinping

Podemos resumir a história recente da China em três grandes ciclos: dois concluídos, o terceiro no seu início. O primeiro ciclo, de 1949 a 1978, é o ciclo da revolução, no qual a China rompeu com seu passado feudal e sob a liderança de Mao Tsé-tung industrializou o país e estabeleceu as bases do “socialismo com características chinesas”. Momentos marcantes desse primeiro ciclo foram, além da conquista do poder pelo Partido Comunista Chinês, em 1949, os esforços sucessivos de industrialização de um país eminentemente agrícola e camponês: o chamado “Grande Salto Para Frente” (1958-1960) e a “Revolução Cultural” (1966-1976).

O segundo ciclo, de 1979 a 2011, sob a liderança de Deng Xiaoping e, posteriormente de Jiang Zemin e Hu Jintao, foi o período de reforma e abertura, durante o qual a China integrou-se ao mercado capitalista centralizado pelos Estados Unidos e deu forma ao atual sistema econômico denominado “economia socialista de mercado”. Ao longo desse período, o Estado chinês reduziu fortemente sua participação na economia, com a desestatização de centenas de milhares empresas estatais, incentivou a iniciativa privada, mas manteve o controle dos setores chaves da economia por meio de um grupo reduzido de empresas estatais, ao redor de 150, atuando em áreas estratégicas. Momentos decisivos desse período, além da história decisão de reforma e abertura tomada em 1978, foi o ano de 1992, quando a China definitivamente assumiu-se como uma economia

socialista de mercado e 2001, quando a China foi admitida na Organização Mundial do Comércio. A característica mais marcante desse período foram as taxas de crescimento do PIB na ordem de 10% ao ano, baseadas na combinação sem precedentes na história econômica mundial de atração de investimento estrangeiro, investimentos em infraestrutura, de uma vasta população em idade de trabalho, salários baixos, apoio estatal, moeda fraca e ganhos de produtividade.

O terceiro ciclo, iniciado em 2012, com a eleição de Xi Jinping, se caracteriza pelo que passou a ser denominado de “novo normal” da economia chinesa, uma vez que ao invés de elevadas taxas de crescimento alcançadas por meio da exploração de recursos humanos e materiais que legaram ao país um grande passivo ambiental e uma maior desigualdade social, a prioridade passar a ser o aumento da produtividade por meio da inovação tecnológica, o aumento do padrão de vida de sua população e um maior dinamismo do setor de serviços. Apesar de uma diminuição quantitativa dos índices de crescimento, a China busca uma melhoria qualitativa no seu modelo de desenvolvimento. A este respeito, assinala Hu Angang:

(...) A China não está se aproximando do abismo, ela está entrando numa nova fase de desenvolvimento. O presidente chinês, Xi Jinping denominou esta próxima fase de crescimento do “novo normal”, um termo já utilizado por Mohamed El-Erian, o ex-CEO da empresa global de investimentos PIMCO, para descrever a dolorosa recuperação econômica do Ocidente após a crise financeira de 2008. Mas Xi usou a frase para descrever algo diferente: um reequilíbrio fundamental, aquele em que o país diversifica sua economia, alcança um nível mais sustentável de crescimento e distribui os benefícios de forma mais uniforme. O novo normal está agora em seus estágios iniciais, mas se Pequim conseguir sustentá-la, os cidadãos da China poderão contar com um crescimento continuado e a melhorias materiais na sua qualidade de vida. O resto do mundo, entretanto, pode esperar que a China se torne ainda mais integrada na economia global. O século chinês não está no começo do fim, mas no fim do começo¹. (Hu Angang, 2015) (Tradução nossa, LAP/MCP)

¹ Such thinking is misguided. China is not nearing the edge of a cliff; it is entering a new stage of development. Chinese President Xi Jinping has called this next phase of growth the “new normal,” a term that Mohamed El-Erian, the former CEO of the global investment firm PIMCO, famously used to describe the West’s painful economic recovery following the 2008 financial crisis. But Xi used the phrase to describe something different: a crucial rebalancing, one in which the country diversifies its economy, embraces a more sustainable level of growth, and distributes the benefits more evenly. The new normal is in its early stages now, but if Beijing manages to sustain it, China’s citizens can count on continued growth and material improvements in their quality of life. The rest of the world, meanwhile, can expect China to become further integrated into the global economy. The Chinese century is not at the beginning of the end; it is at the end of the beginning.

Vale ressaltar que a crise de 2008 de certa forma serviu de catalizador desse novo ciclo, na medida em que colocou para a China a necessidade de passar a depender mais de si própria para continuar a crescer, seja porque o longo período de recessão em que mergulhou a economia mundial afetou um de seus motores de crescimento no ciclo anterior - as exportações de produtos manufaturados produzidos com o uso intensivo de mão-de-obra barata, seja porque a elevação do custo da mão-de-obra tirou competitividade dos produtos chineses intensivos no uso de mão-de-obra, seja porque o processo de urbanização levou à criação de uma poderosa classe média urbana que passou a exigir uma maior oferta de bens de consumo e serviços mais sofisticados.

Apenas para efeito de ilustração considere-se que o custo médio de mão-de-obra, definido como salários mais benefícios, no coração industrial costeiro da China mais que dobrou enquanto percentagem do salário industrial dos Estados Unidos de cerca de 30%, em 2000, para 64%, em 2015, atingindo o valor de US\$ 14,6/hora (Whelan e Fung, 2016). Enquanto isso no México, para onde muitas empresas anteriormente instaladas na China estão migrando, a média de salário vai de pouco menos de um dólar por hora em algumas fábricas de autopeças, até três dólares por hora nas grandes linhas de montagem. A Audi, que vai iniciar a produção de carros de luxo na cidade de São José Chiapa, afirmou que 230.000 pessoas se candidataram às 4.200 vagas oferecidas para receber uma média de US\$ 7.200 por ano no caso dos operários da linha de montagem e um pouco menos que o triplo no caso dos engenheiros. A Ford e outras montadoras americanas que operam no México pagam salários de cerca US\$ 1,50 a US\$2,30 por hora (Roger e Althaus, 2016)

Embora o XIIº Plano Quinquenal (2011-2015) já apontasse os elementos essenciais dessa nova direção da economia chinesa, nomeadamente a questão do aumento do consumo interno e da oferta de serviços públicos e assistência social, é no XIIIº Plano Quinquenal (2016-2022), implementado já sob a liderança de XI Jinping, que estão definidas mais claramente as bases que deverão marcar esse terceiro ciclo.

No plano econômico, esse novo ciclo da economia chinesa, que deve se estender até meados do século, ocasião em que a Revolução Chinesa chegará ao seu centésimo aniversário, será marcado pela transição da China de uma economia em desenvolvimento, com uma produção industrial baseada em indústrias maduras, de tecnologias baixa, média e média-alta, em geral importadas, para uma economia avançada, como uma produção industrial baseada em indústrias de alta tecnologia e inovação autóctone, com

participação cada vez maior do setor privado. Outra característica importante desse novo ciclo será a mudança no sentido do investimento direto externo. A China deixará de ser um importador líquido de capitais e passará a ser um exportador líquido de investimento direto estrangeiro. As empresas chinesas, seja por meio de fusões e aquisições no exterior, seja por meio de implantação de novas unidades industriais no exterior, passará a ter mais presença global para contornar as barreiras às exportações, garantir acesso a recursos naturais e rotas seguras de fornecimento, e também para criar oportunidades de emprego de mão-de-obra especializada sobressalente na China.

No plano geopolítico, esse novo ciclo será marcado por uma postura mais assertiva da China em suas relações internacionais, buscando expressar nas relações políticas com o exterior sua força econômica. Iniciativas como a criação do Novo Banco de Desenvolvimento (NDB), o banco dos BRICS, do Banco de Investimento em Infraestrutura da Ásia (AIIB) e internacionalização do Renminbi compõem esse quadro de posição mais afirmativa da China em suas relações com o resto do mundo. Embora o foco principal continue sendo a sua vizinhança asiática, como fica evidente pelo projeto “Um cinturão, uma Rota”, a América Latina deverá ocupar um lugar especial na geopolítica chinesa, seja porque a região continuará a ser um fornecedor importante de matérias-primas e recursos energéticos, seja para garantir rotas mais seguras de fornecimento desses recursos via Pacífico, seja como mercado de exportação, seja como oportunidade de integração da região nas cadeias globais de valor das empresas chinesas, gerando oportunidades para o uso de capitais, tecnologias e mão-de-obra especializada excedentes na China.

4 O “novo normal” nas relações com a América Latina

O modelo de crescimento da China, mais centrado no consumo interno e menos no investimento em infraestrutura, implicará na redução do ritmo de crescimento de suas importações, sobretudo de *commodities* minerais. De qualquer modo, a América Latina continuará a desempenhar um papel importante como fornecedor de matérias-primas para a China. O rápido processo de urbanização da China e o aumento do consumo interno demandarão mais importações de petróleo e de alimentos processados ou *in-natura*, para os quais a América Latina pode ser um importante fornecedor. As exportações de carne do Brasil, de frutas e vinho do Chile, de pescados do Peru vêm aumentando substancialmente e com grande potencial para o futuro. O Brasil, em particular, possui a maior reserva de terras agrícolas do mundo e poderá ser o grande fornecedor mundial de alimentos, inclusive

para a China. Essas exportações de alimentos têm maior valor agregado, pois ao invés de exportarmos apenas soja ou milho, estaremos exportando porco e frango que nada mais são do que soja e milho com valor agregado. Já para países como Venezuela, Equador e mesmo o Brasil, a demanda por petróleo pode se intensificar até que novas tecnologias energéticas limpas alcancem a sua maturidade. De acordo com estudo da OECD/ECLAC/CAF os desafios do “new normal” chinês se colocam neste patamar:

Para se manter competitiva frente aos chineses, a América Latina terá de diversificar e modernizar sua estrutura de produção, com base em políticas inovadoras de desenvolvimento produtivo. Ao contrário da China, que exibe uma das cestas comerciais mais diversificadas, desenvolvendo vantagens comparativas em quase 60 indústrias, a América Latina mostra muito pouco progresso. Somente a Colômbia e a Costa Rica, que possuem os melhores desempenhos da América Latina, fizeram frente ao aumento chinês. A transição da China poderá afetar negativamente as exportações de commodities tradicionais da América Latina. De acordo com nossas projeções, em 2030, as [taxas de crescimento das] exportações de metais e minérios de poderiam diminuir de 16% ao ano na década anterior para 3%, dos combustíveis fósseis de 16% para 4% e as de alimentos de 12% para 2%. Ao mesmo tempo, a recomposição do consumo da China poderia abrir [novas] oportunidades para as exportações latino-americanas, especialmente em certos tipos de alimentos, serviços e turismo. No entanto, a participação da América Latina nas cadeias globais de valor é consideravelmente menor do que a de outras regiões. Para superar isso, alguns países da região poderiam ter como alvo modernização no setor agrícola, bem como serviços, [baseados] em conhecimento e especialmente os serviços intensivos em tecnologia². (OECD/ECLAC/CAF, 2015: 136) Tradução nossa: LAP/MCP)

Para além do potencial de se agregar valor na pauta já exportada para a China, ainda que baseada em vantagens comparativas, ou ainda agregar a ela serviços ou turismo, é na integração da América Latina nas cadeias de

² To remain competitive to the Chinese, Latin America will have to diversify and upgrade its production structure, based on innovative productive development policies. Unlike China, which exhibits one of the most diversified trade baskets and has developed comparative advantages in nearly 60 industries, Latin America shows very little progress. Only Colombia and Costa Rica, Latin America's best performers, match the Chinese increase. China's transition could negatively affect traditional commodity exports from Latin America. According to our projections, by 2030, metal and ores exports could decrease from 16% in the previous decade to 3%, fossil fuels exports could tumble from 16% to 4% and food exports from 12% to 2%. At the same time, China's recomposition of consumption will open opportunities for Latin American exports, especially in certain foods, services and tourism sectors. Yet, Latin America's participation in global value chains is considerably lower than those of other regions. To overcome this, some countries in the region could target upgrading in the agricultural sector as well as services, especially knowledge- and technology-intensive services.

valor da China a oportunidade mais almejada, visto as potencialidades do multiplicador da renda associadas ao setor industrial. Nesse aspecto, é de grande relevância a nova estratégia industrial da China para a região. Seja para contornar barreiras às importações, seja ocupar nichos de mercado ocupados por outros concorrentes estrangeiros, seja utilizar parte de sua capacidade ociosa na área de obras de infraestrutura, seja para gerar empregos para mão-de-obra especializada chinesa excedente, seja para garantir rotas seguras de fornecimento de matérias-primas a China está aumentando seus investimentos industriais e infraestrutura na região. A inclusão dos países da América Latina nas cadeias globais de valor das empresas chinesas pode significar um importante impulso para o desenvolvimento industrial da região.

Não há, entretanto, como haver mudanças no padrão comercial entre China e América Latina se não houver, em primeiro lugar, mudanças na própria região, ou seja, para exportar outros produtos que não apenas commodities é preciso em primeiro lugar produzi-las. Um caminho natural, afirma Estevadordal (2016), é agregar mais valor aos produtos nos quais a região possui vantagens comparativas, mas para isso é necessário negociar, inclusive com a China, de forma mais incisiva de forma a derrubar barreiras tributárias e não-tributárias e reduzir o uso da escalada tributária. Também é necessário aumentar o IDE na China para superar as barreiras culturais e institucionais.

Beliz (2016) afirma que no período 2004-2008 houve uma convergência quase automática e fácil entre China e América Latina conduzida basicamente pelo setor privado devido à elevada complementaridade decorrente do rápido crescimento da China e crescente demanda por recursos naturais. No período 2008-2009 esta complementaridade se manteve graças às medidas tomadas pela China para manter a economia crescendo. Os preços das commodities continuaram elevados. A partir de 2009 a China passou a mudar seu modelo de crescimento, o que implicou em taxas de crescimento mais baixas e menor demanda por recursos naturais. Depois de ter aumentado a especialização na exportação de produtos naturais, a América Latina corre o risco de sofrer com a queda da demanda por commodities, caso não adapte sua oferta às novas demandas decorrentes das mudanças por que passa a China.

Para Myers (2016), as relações entre a China e América Latina estão baseadas na complementaridade comercial. Desde que a China adotou um

modelo de crescimento baseado em exportações na década de 1980, a América Latina tem desempenhado um papel importante no modelo chinês, de um lado como fornecedor de matérias-primas, de outro lado, como mercado para as exportações de manufaturas. As mudanças pelas quais passa a economia chinesa podem abrir novas oportunidades e mudanças qualitativas nesse relacionamento. Se por um lado um menor nível de crescimento implica em menor demanda de recursos naturais e menores preços, por outro lado a necessidade da China de encontrar usos mais eficientes de sua capacidade produtiva pode implicar em novas oportunidades de investimento na região em áreas de manufatura, infraestrutura e serviços. Os recentes anúncios de investimento, bem como as declarações de autoridades chinesas evidenciam os novos rumos dessa relação bilateral.

O esquema de cooperação 1 + 3 + 6 anunciado durante a viagem do Presidente Xi Jinping a Fortaleza, por ocasião da reunião de cúpula dos BRICS, em 2014, ilustra bem as possibilidades no “novo normal” das relações da China com a América Latina. Segundo Myers (2016):

“O número 1 significa “um plano”, em referência ao Plano de Cooperação China-CELAC (2015-2019), que foi tornado público logo após a reunião ministerial do Fórum China-CELAC celebrada em Pequim em janeiro de 2015. O 3 se refere aos “motores” da economia - o comércio, o investimento e a cooperação financeira - que definirão as regiões da China com a região. Por sua parte, o 6 neste esquema se refere às seis indústrias nas quais a China centrará sua atenção (e canalizará investimentos): energia e recursos naturais, construção de infraestrutura, agricultura, manufatura, inovação científica e tecnológica e tecnologias da informação”

O primeiro ministro Li Keqiang, durante visita à América Latina, em 2015, introduziu um novo número para designar sua nova política: o modelo 3 x 3 de cooperação econômica sino-latino-americana. Segundo Myers (2016):

“Esta política propõe incentivar a cooperação entre empresas, sociedades e governos (3) da China e América Latina nos três campos da logística, da geração de eletricidade e das tecnologias de informação (3). Por sua vez, Li propôs um fundo de US\$ 30 bilhões para desenvolver a capacidade produtiva nessas e em outras indústrias”.

Se os planos para o desenvolvimento de infraestrutura na América Latina são quase nada frente aos planos chineses para a Nova Rota da Seda, de qualquer modo têm igualmente um sentido estratégico na medida em que visam criar rotas alternativas mais seguras de abastecimento através do Pacífico. A afirmação do Presidente Xi Jinping de que nos próximos anos o comércio entre a China e América Latina alcançará US\$ 500 bilhões baseia-se na compreensão de que a demanda chinesa por produtos agrícolas e minérios continuará elevada nos próximos anos, mas também contribuirá para isso a recente onda de investimentos chineses na região nas áreas industrial, de infraestrutura e energia (Myers, 2016).

4 Considerações Finais

O desafio para a América Latina frente a esse novo quadro consiste, além de atrair os investimentos chineses, em modificar sua estrutura industrial de forma a facilitar o desenvolvimento de indústrias com maior potencial de integração às cadeias globais de valor. A atual especialização na produção de commodities e indústrias de processo contínuo em muitos países da região oferece poucas oportunidades de integração da estrutura industrial da América Latina à de outras regiões do globo. Acrescente-se a isso que as deficiências de infraestrutura e a pouca participação dos países da região, nomeadamente o Brasil e o Mercosul, em acordos de livre-comércio se constituem em dificuldades adicionais para essa integração. Existem atualmente em vigor no mundo cerca de 400 acordos bilaterais e plurilaterais de comércio, dos quais o Mercosul participa em apenas oito e ainda de forma limitada. Acordos multilaterais no âmbito da OMC encontram dificuldade de avançar devido em grande parte ao fato de que agenda demandante do Mercosul se concentra em áreas onde o protecionismo é elevado nos países desenvolvidos e não tende a arrefecer, como é o caso da agricultura.

A própria integração física da América do Sul, que poderia expandir o tamanho dos mercados e criar oportunidades de criação regional de cadeias de valor é precária. Talvez uma das maiores vantagens dos investimentos chineses em infraestrutura na região para garantir canais de abastecimento mais seguros via Pacífico seja a integração logística da América do Sul. A integração física da região associada a diversos pontos positivos, nomeadamente o fato de o Brasil ainda possuir uma base tecnológica

robusta, áreas de excelência em diversas industriais, proximidade cultural e temporal com a Europa Ocidental e grande mercado interno podem ser a oportunidade para que o “novo normal” das relações entre a China e América Latina tenham consequências positivas para a região.

Entretanto, é preciso considerar a persistência de obstáculos estruturais para que a América Latina possa se reorganizar para fazer frente aos desafios da relação bilateral com a China. Em primeiro lugar deve ser considerado o aspecto institucional, que diz respeito não apenas à segurança jurídica, mas também à própria eficiência da ação do Estado em coordenar esforços de desenvolvimento econômico. O burocratismo é uma barreira de difícil superação. Projetos de infraestrutura que envolvam diferentes níveis de poder dentro de um Estado ou ainda que abranjam outros países da região sempre encontram barreiras que funcionam como vetos cruzados. Arranjos regionais como o Mercosul, a Unasul ou a CELAC não têm logrado sucesso em coordenar as ações dos Estados. Aparentemente, diante do fracasso de uma sigla, cria-se outra para tentar resolver problemas que permanecem insolúveis.

Ademais, outra herança de nossa formação diz respeito ao próprio grau de envolvimento das elites econômicas em projetos que envolvam empreendedorismo e inovação tecnológica. Por aqui, mostra-se mais conveniente importar padrões de consumo e padrões tecnológicos do que desenvolvê-los de acordo com nossa realidade ambiental e social. Os esforços do Estado em formar mão-de-obra de alto nível esbarram na dificuldade de inserir cientistas e tecnólogos em departamentos de Pesquisa e Desenvolvimento das empresas de nossos. A migração de cérebros da América Latina para os centros industrializados é a face perversa dessa situação.

Assim, os dois pilares essenciais para a melhoria da qualidade da relação bilateral entre a América Latina e a China mostram-se instáveis: a falta de capacidade de direção dos Estados nacionais e a ausência de uma elite empresarial empreendedora. Nesses termos, o modelo inclusivo de crescimento da China, o “novo normal” poderá ser uma nova oportunidade perdida.

Referências

AZEVEDO, R. “Desafios do comércio internacional”. In: **Valor Econômico**, 15/08/2016, p. A11.

BELIZ, G. “Convergência o desglobalización”. In. BID-INTAL-LAB. **Integracion & Comércio. Made in Chi-Lat. Claves para renovar la convergência entre Latinoamérica Y China**. #40. Mayo, 2016.

DAVIS, B. e HILSENATH, J. “China alimenta onda antiglobalizante entre os eleitores dos EUA”. In Wall Street Journal Americas. **Valor Econômico**, 12/08/2016. p. A9.

ESTEVADEORDAL, A. “Hacia una relación más madura”. In. BID-INTAL-LAB. **Integracion & Comércio. Made in Chi-Lat. Claves para renovar la convergência entre Latinoamérica Y China**. #40. Mayo, 2016.

HU ANGANG. Embracing China’s “New Normal”: Why the Economy Is Still (on Track. Foreign Affairs. May/June 2015 Issue. Disponível em: <https://www.foreignaffairs.com/articles/china/2015-04-20/embracing-chinas-new-normal>. Acesso em 01/09/2016.

LINO, G. L. “Brexit: revolta contra o globalismo”. In: **Solidariedade Ibero-Americana**. MSIA - Movimento de Solidariedade Ibero-Americana. 2º quinzena de junho de 2016. Vol. XXIII, Nº 3.

MYERS, M. “Una nueva era de reformas”. In. BID-INTAL-LAB. **Integracion & Comércio. Made in Chi-Lat. Claves para renovar la convergência entre Latinoamérica Y China**. #40. Mayo, 2016.

OECD/ECLAC/CAF (2015), Latin American Economic Outlook 2016: Towards a New Partnership with China, OECD Publishing, Paris. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264246218-en>. Acesso em 01/09/2016.

PHELPS, E. “América Latina debería mirar la receta china para elevar su productividad”. In. BID-INTAL-LAB. **Integracion & Comércio. Made in Chi-Lat. Claves para renovar la convergência entre Latinoamérica Y China**. #40. Mayo, 2016.

PAULINO, L. A.; PIRES, M. C. As relações entre a China e América Latina frente ao novo...

PRADO, M. C. R. M. “Chegou a conta da globalização”. In: **Valor Econômico**, 11/08/2016, p. A1.

ROGERS, C. e ALTHUS, D. “Mão de obra escassa ameaça boom do setor automotivo no México”. In: Wall Street Journal Americas. **Valor Econômico**, 15/08/2016, p. B11.

THE MADDISON PROJECT (2013). Disponível em: <http://www.ggdcc.net/maddison/maddison-project/home.htm>. Acesso em 01/09/2016.

WHELAN, C. e FUNG, E. “Fábricas chinesas usam robôs para compensar falta de mão de obra” In: **Valor Econômico**, 17/08/2016. p. A11.

