

## APRESENTAÇÃO<sup>1</sup>

### O TEMPO DA CHINA NO NOVO MUNDO: DESAFIOS PARA A AMÉRICA LATINA

As relações da América Latina com China têm se transformado nos últimos vinte anos, em decorrência do impressionante crescimento e da consolidação chinesa como potência econômica e geopolítica. A China se tornou o principal parceiro comercial da maioria dos países de América Latina e do Caribe, representando 10% das exportações totais e 18% das importações totais dessa região. Desde 2005, o país asiático apresenta crescente participação no financiamento da América Latina, principalmente nas áreas de infraestrutura, extração e distribuição de hidrocarbonetos e energia.

A crescente desaceleração da economia mundial e as tensões comerciais e políticas entre a China e os Estados Unidos definem um panorama de ampliação das distorções no comércio internacional, o que pode afetar negativamente os países da América Latina e do Caribe. Isso é determinado tanto pela forma como a região se insere nas cadeias de valor como pela recente fragmentação política que limita a capacidade de iniciativas regionais conjuntas.

Nos pouco mais de dez anos da revista *Tempo do Mundo*, a China e a América Latina têm sido temas recorrentes. Já no primeiro número da nossa revista (2009), Cai Fang, Du Yang e Wang Meiyan, pesquisadores da Academia Chinesa de Ciências Sociais, avaliaram os efeitos dessa crise, as perspectivas de manutenção do milagre econômico chinês nos anos seguintes e as possibilidades abertas para a melhoria da rede de proteção social chinesa. No número seguinte (2010), Osvaldo Kacef e Rafael López-Monti, ambos da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal), publicaram o artigo *A América Latina e a Crise Internacional: considerações sobre a política macroeconômica*.

Os dois números de 2016, organizados pelos professores José Augusto Guilhon de Albuquerque e Leila da Costa Ferreira, apresentaram as relações entre a China e o Brasil e entre a China e a América Latina. Naquele momento, a maioria dos autores, entre eles Enrique Dusell Peters e Célio Hiratuka, discutiu aspectos então recentes da expansão econômica daquele país em nossa região, fruto de sua admirável ascensão de potência regional a segunda economia global e da bem-sucedida política de combate aos efeitos econômicos da grande crise iniciada em 2008.

Avaliava-se, seguindo os rastros da ampliação do comércio inter-regional a partir do início do século XXI, a explosão do investimento estrangeiro direto e

---

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/rtm24apresent>

de outros fluxos financeiros, particularmente por meio de empréstimos vultosos de seus bancos estatais para os governos e empresas. Do ponto de vista político, a plataforma BRICS despontava como janela auspiciosa para a conformação de uma ordem global sucedânea ao arranjo de Bretton Woods, no qual o Brasil teria elevado protagonismo. O tom, ainda que cauteloso, era de “lua de mel” entre a China e a América Latina, recuperando a expressão do título do texto de Ariel C. Armony e Nicolás G. Velásquez, artigo de abertura do segundo número de 2016.

Quatro anos depois, a revista *Tempo do Mundo* volta ao tema. Depois do número 22 (sobre os desafios do BRICS) e do número 23 (sobre integração e fragmentação na América do Sul), este número 24 completa 2020 com o debate sobre as relações entre a China e a América Latina. A presença chinesa na região se consolidou: os fluxos comerciais ultrapassaram US\$ 300 bilhões em 2019, um substancial incremento, quando comparados aos modestos US\$ 15 bilhões em 2001. A China tornou-se um investidor direto fundamental na América Latina, com fluxos de até US\$ 10 bilhões por ano entre 2011 e 2018. Os empréstimos dos bancos chineses aos governos da região chegaram a superar a totalidade dos empréstimos do Banco Mundial (Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento – BIRD), do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e do Banco de Desenvolvimento da América Latina (Corporación Andina de Fomento – CAF) para a região em valores acumulados entre 2005 e 2017.

Diversas iniciativas de diplomacia econômica foram lançadas, para além do BRICS. O Fórum China-Celac (Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos), estabelecido em julho de 2014, que teve seu primeiro encontro de ministros de relações exteriores em janeiro de 2015, em Pequim, foi um marco importante nessa trajetória de aproximação. Estabeleceu-se ali um mecanismo formal de cooperação entre uma instituição símbolo de novo regionalismo latino-americano e a China. Como parte das iniciativas articuladas ao redor dessa plataforma, destaca-se o Fundo China-Celac de investimento em infraestrutura (2015), o Plano de ação conjunta de cooperação em áreas prioritárias 2019-2021 (2018), e a Declaração especial de Santiago da II reunião ministerial do fórum China-Celac sobre a iniciativa Um Cinturão, uma Rota (2018).

Ainda que representem ações de características distintas (um fundo, um plano e uma declaração), refletem a crescente importância da América Latina para os interesses geopolíticos chineses. De distante região fornecedora de matérias-primas no início do século XXI, a América Latina rapidamente passou a representar para a China um espaço de disputa com os Estados Unidos, com vistas à globalização de sua estratégia nacional de desenvolvimento. O fato é que chegamos a 2020 com a China sendo a principal origem das importações argentinas em vários meses, o país de maior investimento direto no Brasil na

última década, o maior credor externo da Venezuela e o parceiro comercial com o qual o México tem o seu maior *deficit*.

A importância e o dinamismo das relações entre China e América Latina nos últimos quatro anos nos estimulam a retomar e aprofundar o tema neste número da revista *Tempo do Mundo*. Apesar da relação consolidada, o contexto socioeconômico e político do período mais recente passou por mudanças tão substanciais que exige um olhar cuidadoso e uma análise detida para interpretar o sentido da interação de nossa região com a China, à luz dos novos acontecimentos. Ou, tão instigante quanto, novas interpretações sobre velhos fenômenos.

Com a crise iniciada em 2008, a China promoveu um processo de combate à desaceleração econômica via amplo investimento em infraestrutura, tanto por meio do governo central como de suas províncias e prefeituras. Após o relativo sucesso da estratégia, as taxas de crescimento apresentam-se em menor patamar, e há capacidade ociosa de suas maiores empresas de infraestrutura. Nesse contexto, foi lançada a Iniciativa Cinturão e Rota, ambicioso programa de promoção global do investimento em infraestrutura chinês, principalmente no Leste Asiático, mas também na África e na Europa. Como parte da Iniciativa, foi criado, em 2015, um banco multilateral específico (o Banco Asiático de Investimento em Infraestrutura – AIIB), sendo o Brasil o único país latino-americano entre os seus fundadores.

A Iniciativa Cinturão e Rota passa a ser a marca global da diplomacia econômica chinesa e, de alguma maneira, secundariza o papel do BRICS na grande estratégia do país. Os fóruns da Iniciativa frequentemente passam a incluir países latino-americanos atraídos pela promessa de investimento direto chinês, assim como pelo discurso de financiamento sem as condicionantes macroeconômicas típicas das instituições financeiras ocidentais.

Os Estados Unidos, por seu turno, reorientaram sua política para a América Latina, criando ações para barrar a expansão chinesa, com retórica típica da Guerra Fria. A sua Estratégia de Segurança Nacional de 2017 reflete essa preocupação, ao mencionar, diversas vezes, a China como adversário a ser contido, particularmente – mas não somente – na América Latina. O documento propõe forte cooperação com os judiciários da região para se promover o combate à corrupção, que seria um subproduto da ação empreendedora estatal para o desenvolvimento nacional.

Na trilha dessas preocupações, os Estados Unidos reorganizam sua legislação de financiamento do desenvolvimento, por meio do Better Utilization of Investment Leading to Development (BUILD) Act, de 2018, e criam o United States Development Finance Corporation (US-DFC), com a fusão de diversos departamentos governamentais dedicados ao financiamento do desenvolvimento

no exterior. O US-DFC é um banco de desenvolvimento com capital autorizado três vezes maior do que a extinta a Corporação para o Investimento Privado no Exterior (*Overseas Private Investment Corporation* – OPIC).

Desintegrada e fragmentada, a América Latina fica mais vulnerável aos conflitos extrarregionais. Integrada e unida em sua diversidade, pode ganhar mais com as contradições das crescentes tensões entre China e Estados Unidos.

Na América Latina, o fim do *boom* das *commodities* teve impacto distinto entre seus países, dependendo do grau de dependência dos produtos cujos preços caíram. Houve forte limitação do gasto público, especialmente em infraestrutura, e diminuição ou inversão do processo de ascensão social e diminuição das desigualdades. Esses fenômenos colaboraram para crises políticas e mudanças de orientação dos governos em vários países da região.

Ao mesmo tempo que o *boom* das *commodities* era fomentado pelo dinamismo econômico chinês, esse desempenho extraordinário era respaldado por fortes *superavit* comerciais chineses em manufaturas, muito acentuados na América Latina e na África. Essa combinação anestesiou o comércio intrarregional na América Latina, e reforçou a desindustrialização de suas economias e a primarização de suas exportações.

Mais recentemente, durante a pandemia da Covid-19, notou-se diminuição conjuntural dos investimentos chineses na região, busca acirrada – e com baixa cooperação regional – por insumos para a produção das vacinas, e aumento das exportações brasileiras e latino-americanas para aquele país, particularmente no setor agropecuário, o único no Brasil que apresentou resultados positivos em 2020.

Sabe-se que a China não é um parceiro usual, e sua demanda por matérias-primas levou alguns a se perguntarem se isso não significaria uma espécie de revogação da tendência à deterioração dos termos de troca, ou mesmo uma tendência tão poderosa que pouco poderia ser feito no sentido de neutralizá-la. Caberia, portanto, aos países da América Latina abraçarem as oportunidades de comércio abertas pela ascensão chinesa, diversificando a produção ao redor dos complexos minero-agroexportadores, e aproveitar a pletera de divisas para promover políticas públicas visando à inclusão social e produtiva.

Por sua vez, a volatilidade de preços dos produtos exportáveis e os limitados efeitos para trás na maioria das cadeias exportadoras indicariam que a região – principalmente os seus maiores países – não encontrará caminho para o desenvolvimento socialmente inclusivo e ambientalmente equilibrado com base na inserção passiva no mercado global. A ascensão chinesa tem tido efeitos devastadores sobre a indústria brasileira e traz a necessidade de reflexão sobre políticas industriais de novo tipo.

Esse diagnóstico coloca a integração regional como peça-chave na busca de complementariedades comerciais e produtivas, na conformação de um grande mercado que permita a retomada dos processos de busca de autonomia latino-americana frente à pressão do mercado global. Nessa perspectiva, não se pode ignorar o papel de nossas relações com a China, cuja ascensão é fato consumado e abre oportunidades para uma diplomacia econômica mais ativa, inclusive com os parceiros tradicionais do Ocidente ampliado.

A relação com a China, porém, pode ser fator de fortalecimento do ímpeto desintegrador da região, na medida em que instaure uma corrida para acordos bilaterais de comércio e investimento, nos quais se reproduza a lógica do mercado comum com uma economia muito mais produtiva e que já tem *superavit* comerciais com todos os países da região, exceto Brasil, Chile e Venezuela.

Nossa região, portanto, enfrenta, um século depois, alguns dos velhos dilemas do primeiro liberalismo. Agora com um sócio improvável. No trato com um parceiro gigante que tem um sistema político centralizado e alto poder de coordenação econômica, não há chance de êxito de uma política de promoção da diversificação produtiva e dinamismo social sem um mínimo de entendimento entre os membros do lado de cá da mesa.

Aos 38 artigos sobre China, incluindo os que trataram do BRICS, difundidos anteriormente na revista *Tempo do Mundo*, somam-se catorze dos quinze artigos desta edição. Neste número 24, há valorosas contribuições de chineses e latino-americanos da Argentina, Chile, Colômbia, México e Venezuela que reforçam a perspectiva internacional da publicação, além de estudos de professores e pesquisadores de mais de uma dezena de diferentes instituições brasileiras.

O primeiro artigo deste número é *China's trade specialization pattern with Latin American and African economies: revisiting the core-periphery dichotomy*, de Roberto Alexandre Zanchetta Borghi, da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp). O autor compara os padrões comerciais estabelecidos entre a China e as economias da América Latina e da África no século XXI, apontando as características assimétricas das relações comerciais e os riscos de desindustrialização em vários países.

No segundo artigo é *A visão de desenvolvimento da China 2020-2050 e as perspectivas para as relações com a América Latina*, Xie Wenze e Li Hui, da Academia Chinesa de Ciências Sociais (CASS). Os autores apresentam visão de médio prazo estabelecido em 2017 pelo XIX Congresso do Partido Comunista da China e debatem as perspectivas desse importante documento para governo chinês, relacionando-o com a periodização das relações entre a China e América Latina, principalmente no âmbito político.

O terceiro artigo, *A iniciativa do Cinturão e Rota e os dilemas da América Latina*, de Diego Pautasso, do Colégio Militar de Porto Alegre (CMPA), Tiago Soares Nogara, da Universidade de São Paulo (USP), Carlos Renato Ungaretti, da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), e Gaio Doria, da Renmin University of China, é apresentada a principal iniciativa global da China e um setor (infraestrutura) em que a América Latina apresenta deficiência estrutural. Os autores debatem os dilemas latino-americanos no quadro de transição sistêmica, o recrudescimento da rivalidade sino-estadunidense e questões relacionadas aos mecanismos de cooperação bilateral e multilateral hemisféricos.

A nova dinâmica comercial entre China e América Latina debatida no primeiro artigo é retomada em outros dois textos. O quarto artigo, *Relações econômicas entre América Latina e Caribe e China e seus impactos na integração regional (2001-2016)*, de Thauan Santos, da Escola de Guerra Naval (EGN), Alana Camoça, da Escola de Comando e Estado-Maior do Exército (ECEME), e Bernardo Salgado Rodrigues, da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), trata da presença e dos crescentes interesses chineses na América Latina e Caribe, analisando o comércio, os acordos preferenciais e os investimentos diretos, a fim de avaliar, de forma crítica, suas consequências para os processos de integração regional. O quinto artigo, *A ascensão chinesa, as transformações da economia-mundo capitalista e os impactos sobre os padrões de comércio na América Latina*, de Alexandre de Freitas Barbosa, da Universidade de São Paulo (USP), discute o conceito de economia-mundo capitalista, procurando mostrar o seu potencial analítico para explicar o processo de transformação no funcionamento da “economia global” antes e depois da crise de 2008, bem como os efeitos do padrão de comércio definido pela ascensão chinesa para a desintegração e fragmentação da América Latina.

Apresentando complementariedade com as questões discutidas nos artigos 2 e 3, o sexto estudo, *¿China y América Latina bajo el mismo cielo? Tianxia y relaciones internacionales*, de Daniel Lemus-Delgado, do Tecnológico de Monterrey (México), analisa a relação da China com a América Latina a partir da proposta teórica do sistema *Tianxia*, assumindo a necessidade de pensar teoricamente sobre o sistema internacional além da tradição ocidental. Sob essa perspectiva, procura analisar as relações entre China e América Latina e os horizontes da Iniciativa do Cinturão e Rota.

Dois textos discutem a nova cooperação chinesa relacionada a fóruns regionais da América Latina. O sétimo artigo, *Cooperação entre China e América Latina e Caribe: ajuda oficial ao desenvolvimento e outros fluxos oficiais (2006-2016)*, de Lorenzo Maggiorelli, da Universidad de Bogotá Jorge Tadeo Lozano, utilizada dados qualitativos e quantitativos, com o intuito de analisar

a evolução histórica dos programas de ajuda chineses para a região, os fluxos de ajuda oficial ao desenvolvimento e outros fluxos financeiros oficiais para a região, e as possíveis motivações que impulsionam a China a aumentar a cooperação com a América Latina e o Caribe, enfatizando as condicionalidades. O oitavo artigo, *Los foros China-CELAC y China-CEEC (17+1): una mirada desde las teorías del regionalismo*, de Diego Telias, da Pontificia Universidad Católica de Chile, tenta interpretar a nova busca chinesa por cooperação com regiões distantes de seu território. A partir da análise dos principais argumentos da literatura regionalista sobre o Fórum China-CELAC (América Latina e Caribe) e do Fórum China-CEEC (Europa Oriental e Central), propõe possíveis explicações para entender a gênese, o design e os efeitos dessas instituições intergovernamentais criadas pela China no início do século XXI.

Aspectos macroeconômicos são centrais em dois textos. O nono artigo, *A China e os acordos de swap cambial com Argentina, Brasil, Chile e Suriname*, de Ana Tereza Lopes Marra de Sousa, da Universidade Federal do ABC (UFABC), e William Daldegan, da Universidade Federal de Pelotas (UFPel), analisa os acordos bilaterais de *swap* cambial entre a China e quatro países da América do Sul, buscando entender quais aspectos explicam o acionamento desse mecanismo pela Argentina e a não utilização por Brasil, Chile e Suriname. O décimo artigo, *Os efeitos macroeconômicos do superciclo de commodities e a influência da China na economia brasileira*, de Juliana Carvalho Brandão e Camila Moura Vogt, da Universidade Federal do Pará (UFPA), discute os efeitos da variação cíclica de preços de produtos minerais e alimentícios em variáveis macroeconômicas na economia brasileira, cuja exposição ao mercado internacional – e, conseqüentemente à demanda da China – é expressiva.

As exportações brasileiras para a China são concentradas em três produtos. Soja, petróleo e minério de ferro respondem juntos por 79% de todas as exportações do maior país latino-americano para o maior país asiático. Cada um desses produtos é tema central de um texto deste número. O undécimo artigo, *Petrobras-China relations: trade, investments, infrastructure projects and loans*, de Pedro Henrique Batista Barbosa, da Reimin University of China, analisa como a expansão internacional recente da Petrobras foi concentrada na China, que passou a ser, ao mesmo tempo, seu principal destino de exportações e seu maior financiador externo. O duodécimo artigo, *Minerais estratégicos e as relações entre Brasil e China: oportunidades de cooperação para o desenvolvimento da indústria mineral brasileira*, de Fernando Ferreira de Castro e Carlos Cesar Peiter, do Centro de Tecnologia Mineral (Cetem) do Ministério de Ciência, Tecnologia e Inovações (MCTI), e Geraldo Sandoval Góes, do Ipea, discute aspectos das diferentes políticas sobre os minerais críticos e estratégicos, adotadas na União Europeia, Estados Unidos, China e Brasil, concentrando a análise nas relações Brasil-China. O décimo terceiro artigo, *Uma*

*análise do comércio bilateral Brasil-China: a deterioração dos termos de troca e o caso da soja*, de Tomás Costa de Azevedo Marques e Reinaldo Campos, da UFABC, analisa as relações comerciais entre Brasil e China, destacando a importância da soja a partir de uma revisão da tese Prebisch-Singer, dialogando com os artigos 1, 4 e 5.

O décimo quarto artigo, *China y Venezuela: cooperación económica y otras alianzas bilaterales durante la era Chávez*, de Charles Giuseppe Castillo, Universidad Simón Bolívar (Venezuela), analisa o aprofundamento das relações entre China e Venezuela durante o governo de Hugo Chávez (1999-2013). A cooperação econômica se estendeu por energia, transportes, infraestrutura e indústrias, e converteu a Venezuela em receptor de empréstimos chineses na América Latina. O trabalho retoma, com abordagem distinta, a temática discutida por Carlos A. Romero, da Universidad Central de Venezuela, no segundo volume da revista *Tempo do Mundo* de 2016.

Por fim, o décimo quinto artigo, o único neste número recebido em fluxo contínuo, *Del ocaso al resurgimiento de la teoría del desarrollo económico*, de Federico Dulcich, da Universidad Tecnológica Nacional (Argentina), revisita alguns dos principais tópicos da teoria do desenvolvimento econômico, estimulado por novas contribuições que colocam em xeque o diagnóstico sobre seu ocaso, realizado por Albert Hirschman há quarenta anos. Dulcich já havia contribuído com a revista *Tempo do Mundo* em 2017, em coautoria com Marta Bekerman, no estudo *Exportações da Argentina para o Brasil nos últimos anos: um problema de demanda insuficiente ou oportunidade perdida?*

Essa reunião de artigos busca contribuir com a pluralidade de abordagens tão necessária à reflexão sobre o tempo da China na América Latina, que possivelmente se constitui no fenômeno econômico e político mais relevante para a inserção internacional do Brasil e da região.

Claudio Puty  
Coordenador deste número

Liu Jia  
Coordenador deste número

Pedro Silva Barros  
Editor da revista