

A EMERGÊNCIA ASIÁTICA E A AMÉRICA LATINA: IMPLICAÇÕES ECONÔMICAS ATUAIS E PROSPECTIVAS

Pedro da Motta Veiga y Sandra Polónia Rios

Working Paper nº 8, Julio de 2010



www.plataformademocratica.org

A emergência asiática e a América Latina: implicações econômicas atuais e prospectivas

Pedro da Motta Veiga
Sandra Polónia Rios

1. Introdução

O deslocamento do eixo dinâmico da economia mundial em direção à região da Ásia-Pacífico vem se desenhando há pelo menos três décadas, primeiro com a ascensão econômica do Japão e em seguida com a emergência de sucessivas gerações de Tigres Asiáticos. No entanto, esse processo adquire nova dimensão e ganha em capacidade para influenciar a dinâmica da economia mundial na medida em que a esses países se juntam a China continental e a Índia.

Na realidade, a ascensão de China e Índia ao *status* de potências econômicas é o ponto de interseção dos dois traços mais marcantes do atual ciclo de globalização¹: a emergência de alguns grandes países em desenvolvimento como atores relevantes – porque capazes de influenciar os rumos e o ritmo da globalização, bem como o estabelecimento de regras e regimes internacionais – no cenário econômico internacional e o deslocamento do eixo dinâmico da economia mundial em direção à região da Ásia-Pacífico.

Apesar de suas diferenças quanto à capacidade para influenciar os rumos e ritmos da economia mundial - capacidade hoje muito superior no caso da China do que da Índia - esses países terão, nos próximos anos, um peso internacional que não se imaginaria possível há apenas uma década². É, portanto, a emergência de China e Índia no cenário econômico internacional o processo que “turbina”, nos tempos que correm e ainda com maior intensidade no futuro, os efeitos do deslocamento do eixo mais dinâmico do capitalismo mundial para a Ásia.

De alguma maneira as implicações comerciais e produtivas da ascensão do Japão e da Coreia do Sul – as estrelas asiáticas das décadas anteriores – já se manifestaram e foram absorvidas pela economia mundial e pelas regiões que a compõem. É certo que outras

¹ Globalização entendida como a intensificação e o aprofundamento dos fluxos internacionais de capitais, investimentos, bens e idéias.

² Bergstein et alli (2009) afirmam que a China já pode ser considerada uma superpotência global, em termos econômicos, por atender a três critérios: é grande o suficiente para afetar significativamente a economia global, dinâmica o bastante para contribuir de forma importante para o crescimento global e aberta o suficiente aos fluxos de comércio e de capital para ter um impacto expressivo sobre outros países. Para estes autores, a Índia ainda não preenche tais requisitos, embora seja o mais provável candidato a tornar-se a quarta superpotência global, em termos econômicos, em cerca de uma década (as três superpotências econômicas globais atuais sendo, além da China, os EUA e a União Européia).

economias asiáticas vivem hoje um processo de “decolagem”, mas além da baixa capacidade destes novíssimos tigres para influenciar a economia mundial e impactar outras regiões, os resultados deste processo dependerão de perto da evolução das grandes economias asiáticas, principalmente China e Índia.

Nenhuma região do mundo ficará imune à ascensão da China e Índia. Isto já é hoje claro no que se refere à China, muito mais do que à Índia. Na América Latina, a emergência das duas grandes economias asiáticas já produz efeitos comerciais significativos, embora heterogêneos segundo os países da região. Há alguma literatura disponível “mapeando” efeitos diretos e indiretos da emergência da China sobre os fluxos de comércio e investimentos envolvendo a região. Não há dúvida, no entanto, de que tais impactos se ampliarão nos próximos anos, afetando também a dimensão produtiva (e não apenas comercial) da economia dos países latino-americanos. Sobre este aspecto – prospectivo – da relação entre os dois gigantes asiáticos emergentes e a América Latina a reflexão é muito mais escassa e fragmentária.

Este trabalho discute os impactos econômicos já registrados da emergência internacional da Ásia e, em especial de China e Índia, sobre a América Latina. Na seção 2, é apresentada uma caracterização sintética dos processos através dos quais a Ásia se consolida como o novo pólo dinâmico do capitalismo mundial e descreve-se, também sinteticamente, a emergência no plano global das duas grandes “estrelas” asiáticas deste começo de século - China e Índia. A seção 3 analisa os impactos econômicos deste processo sobre os países da América do Sul, com ênfase na dimensão comercial. A partir de um balanço destes impactos, a seção 4 se interroga sobre a continuidade das evoluções observadas no período recente e sobre a emergência de novas tendências que possam impactar adicionalmente a região. Também adotando uma visão prospectiva, a seção 5 conclui o trabalho, discutindo a sensibilidade dos impactos da emergência asiática sobre a América Latina à evolução da economia chinesa e à correções de rumo no modelo de crescimento da China.

2. A Ásia, novo pólo dinâmico da economia mundial

A emergência e consolidação do Japão como uma potência econômica, ao longo das décadas de 70 e 80, e o processo de *catching up* industrial e tecnológico dos chamados Tigres Asiáticos nos anos 80 e 90, estão na origem do deslocamento para o Oriente do eixo de crescimento econômico mundial.

2.1. O “modelo asiático”: dinâmica e desempenho recente

Esses países adotaram modelos de desenvolvimento *export-driven*. Duas características tipificam o processo de consolidação da Ásia como o pólo mais dinâmico do capitalismo mundial, antes mesmo da emergência da China e da Índia.

De um lado, grandes fluxos de investimento consolidaram redes de produção integradas no plano regional, dentro de uma divisão internacional do trabalho em constante mutação (como decorrência de características estruturais da indústria, mas também das políticas nacionais dos países). Ou seja, a Ásia se consolida como uma região geo-econômica bastante integrada a partir essencialmente de fluxos privados de comércio e investimento e independentemente de arranjos institucionais inter-governamentais. Para Baldwin (2006), os intensos fluxos intra-regionais de comércio e de investimento tornaram-se um fator-chave para a competitividade de cada país da Ásia Oriental na economia mundial.

De outro, a conformação da Ásia como região geo-econômica dinâmica e integrada e sua articulação aos mercados globais se apoiaram, em grande medida, na sua vinculação a cadeias internacionais de valor (que têm uma dimensão regional e outra extra-regional). A industrialização nos Tigres asiáticos de primeira e segunda geração e na China baseou-se, em larga medida, na convergência entre a distribuição de atividades relacionadas a uma cadeia de valor em diferentes países e a adoção pelos países da região de estratégias de industrialização abertas ao mundo.

O desempenho econômico da Ásia Oriental já se diferenciava nitidamente daquele de outras regiões do mundo nos anos 80. Entre 1981 e 1989, o PIB *per capita* da Ásia Oriental e do Sul aumentou a uma taxa média anual de 5,1%, o triplo do crescimento registrado para os países em desenvolvimento em conjunto e quase quatro vezes o crescimento mundial no período. Entre 1990 e 2002, as taxas de crescimento anual da Ásia Oriental e do Sul foram, em média, de 5,3%, enquanto nos países desenvolvidos elas chegavam a apenas 3,0% e no mundo a 1,2%. No período 2003-2007, as taxas médias de crescimento aumentam em todas as regiões do mundo, mas a diferença entre o desempenho asiático e do resto do mundo se mantém: 6,3% ao ano naquela região contra 2,3% no mundo.

Como resultado dessas evoluções, entre 1981 e 2007, o PIB *per capita* da Ásia Oriental e do Sul aumentou 317,5%, o dos países em desenvolvimento 112,5% (o da América Latina e Caribe apenas 22,7%) e o do mundo 41,4% (UNCTAD, 2008). Na realidade, até o final dos anos 90, o pólo de dinamismo na região concentrava-se na Ásia Oriental, cujo desempenho econômico superava em muito o da Ásia do Sul – região da qual faz parte a Índia. Nos anos 90, a Ásia Oriental crescia a uma taxa anual média que se aproximava dos 8%, enquanto a Ásia do Sul apenas ultrapassava os 5%. No período mais recente, porém, as taxas de crescimento do PIB das duas sub-regiões asiáticas aumentaram, apresentando tendência a convergir.

O aumento da importância da região na economia mundial é notável. Em termos de PIB a preços correntes, as economias dos 10 países-membros da ASEAN mais China, Coreia do Sul e Japão representaram 20% do PIB mundial em 2006, participação que sobe para 31% quando se considera a paridade de poder de compra das moedas.

Como se comentou, a expansão das exportações esteve no centro dos modelos de crescimento adotados pelos países asiáticos desde os anos 60 e 70. Isso é particularmente verdadeiro para a Ásia Oriental que, entre 1970 e 2003 viu seu *market-share* nas exportações mundiais de bens passar de 4,2% para 19,4%, crescimento que explica em sua totalidade o aumento do *market-share* (de 19,2% para 32,1%) dos países em desenvolvimento nas exportações de bens nesse período. O desempenho da Ásia do Sul nessa área é nitidamente inferior. Seu *market-share* nas exportações mundiais de bens não se alterou entre 1970 e o início da corrente década, situando-se pouco acima de 1%. Somente nos últimos anos, as exportações oriundas da Ásia do Sul vêm crescendo a taxas superiores às registradas pelas exportações mundiais, mas ainda assim nitidamente inferiores às registradas pelos países da Ásia Oriental.

A Tabela 1 abaixo reúne alguns indicadores econômicos da China, da Índia e das três maiores economias latino-americanas para os anos de 1990, 2000 e 2008, permitindo algumas comparações interessantes entre estas economias. Em 1990, o PIB (a preços correntes) conjunto das três economias latino-americanas era 21% superior ao dos dois países asiáticos juntos. Dez anos depois, o PIB de Índia e China já superava em 10% o de Argentina, Brasil e México reunidos e, em 2008, a diferença entre os dois grupos de países

já se aproximava de 100% em favor dos asiáticos. A evolução relativa do PIB per capita deste conjunto de países também é significativa. Em 1990, o PIB per capita de China e Índia situava-se abaixo de 400 dólares, enquanto os dos três países latino-americanos superavam os 3.000 dólares. Em 2008, o PIB per capita dos latino-americanos já passara dos 8.000 dólares, mas o da China superara os 3.000 dólares, enquanto o da Índia passava de 1.000 dólares.

Tabela 1

Indicadores econômicos gerais (em US\$ milhões)							
País/indicador	PIB	PIB per capita	Exportações	Importações	Estoque de investimento direto estrangeiro no país	Estoque de investimento direto do país no exterior	
1990	Argentina	141,353	4,350	12,353	4,078	7,751	6,057
	Brasil	478,575	3,200	31,414	24,977	37,143	41,044
	China	404,494	361	62,760	53,810	20,691	4,455
	Índia	326,795	379	17,813	23,991	1,657	124
	México	262,710	3,150	27,168	33,027	22,424	2,672
	Mundo	22,148,902	4,187	3,378,766	3,513,280	-	-
2000	Argentina	284,346	7,698	26,341	25,281	67,601	21,141
	Brasil	644,729	3,702	59,644	61,875	122,250	51,946
	China	1,192,836	958	249,223	225,175	193,348	27,768
	Índia	467,802	449	42,627	50,336	17,517	1,859
	México	580,792	5,835	166,199	194,749	97,170	8,273
	Mundo	31,897,109	5,217	6,387,673	6,598,583	-	-
2008¹	Argentina	330,135	8,278	73,372	54,033	76,091	28,749
	Brasil	1,552,656	8,088	197,067	229,877	287,697	162,218
	China	4,348,303	3,308	1,469,280	1,196,750	378,083	147,949
	Índia	1,252,903	1,061	191,926	304,166	123,288	61,765
	México	948,476	8,737	291,343	339,464	294,680	45,389
	Mundo	60,443,638	9,053	16,058,845	16,709,050	-	-

Notas: ¹Dados estimados. Fonte: Unctad

Do lado das exportações, a relação entre o valor das vendas externas dos dois países asiáticos e dos três latino-americanos era de 1,14, em 1990, aumentando para quase 3, em 2008, graças essencialmente ao crescimento exponencial das exportações chinesas.

No que se refere ao estoque de investimentos diretos estrangeiros recebidos pelas duas regiões, os dados da Tabela 1 refletem o fato de que os países latino-americanos foram historicamente muito mais abertos a estes fluxos do que os dois gigantes asiáticos. Assim, em 1990, o estoque de IDE detido pelas três grandes economias da América Latina representava o triplo daquele recebido por China e Índia. Mas os dados também registram os efeitos da abertura asiática aos IDE nas últimas décadas – um período em que os fluxos para a América Latina também tiveram grande crescimento. Em 2000, o estoque de IDE de China e Índia reunidas já representava 75% daquele das três grandes economias latino-americanas e, em 2008, *ratio* que praticamente se mantém inalterado em 2008. Evolução relativa semelhante se observa nos dados de estoque de IDE no exterior detido por estas economias: embora os valores registrados pelas três economias latino-americanas sejam superiores aos de China e Índia nos três anos, a diferença entre estes valores vem se estreitando significativamente, neste caso principalmente a partir de 2000.

Países do porte econômico da China e da Índia, ao registrarem por anos seguidos, taxas elevadas de crescimento, geram impactos significativos sobre a economia mundial. Como lembram Rosales e Kuwayama (2007), “a China sozinha gerou em 2005 mais de 27% do crescimento do PIB mundial em termos de paridade de poder de compra. Esse percentual supera a contribuição conjunta dos EUA, da União Européia e do Japão” à expansão da economia mundial. Em 2006, as exportações da China e da Índia em conjunto responderam por 9,2% das exportações mundiais, contra apenas 4,5% em 2000.

A Tabela 2 apresenta dados relativos à contribuição do PIB (medido segundo a paridade de poder de compra) ao crescimento da economia mundial no período pré-crise (2003-2007). A China respondeu, neste período, por 17,16% do crescimento mundial – a maior contribuição individual, superando os EUA, com 16,57% – a Índia por 6,54% e o conjunto da região Ásia-Pacífico por 37,8% (contra 27,3% da União Européia mais países do Leste Europeu mais CEI). Do lado latino-americano, a contribuição brasileira foi de 2,72%, a do México de 2,1% e a da Argentina de 1,1%. Ou seja, a contribuição conjunta de China e Índia ao crescimento da economia mundial foi, entre 2003 e 2007, quatro vezes superior à das três grandes economias latino-americanas. Já a contribuição da região Ásia-Pacífico foi, neste período, cinco vezes e meia superior à da América Latina como um todo.

Tabela 2

Contribuição para o crescimento mundial¹, países e regiões selecionados, 2003-2007	
	%
Mundo	100
EUA	16.57
Europa ²	27.33
China	17.16
Índia	6.54
Brasil	2.72
Argentina	1.11
México	2.09

Notas: ¹Pib PPP. ²Total da UE, CEI, Europa Central e Leste europeu. Fonte: IMF

Nos países da Ásia Oriental, as exportações de manufaturados foram o motor do crescimento econômico e aqueles países – inclusive a China – tornaram-se “a fábrica do mundo” pelas vantagens comparativas associadas ao custo do trabalho e pelas vantagens competitivas desenvolvidas por políticas de diversas ordens. Boa parte das cadeias de valor que articulam regionalmente as economias nacionais e que vinculam a região aos países desenvolvidos relaciona-se à produção de bens eletrônicos.

A região da Ásia Oriental tornou-se um grande pólo de atração de investimentos externos oriundos dos países desenvolvidos – e especialmente dos EUA – e plataforma de exportação, muitas vezes dos produtos gerados por aqueles investimentos, para aqueles países. Em 2007, os países da Ásia Oriental e do Sul captaram 14% (US\$ 250 bilhões) dos fluxos de IDE mundiais, mantendo-se a China como principal destino dos investimentos externos na região e no mundo em desenvolvimento, com US\$ 83,5 bilhões. Os investimentos intra-regionais têm demonstrado, desde os anos 80, grande dinamismo, primeiro impulsionados pelas empresas japonesas em direção dos países da ASEAN, em seguida por empresas de diversos países da região (o Japão, de novo, mas também a Coreia do Sul, Taiwan, Cingapura) em direção à China e aos novíssimos Tigres, como o Vietnã, o Camboja, etc. A China, por exemplo, recebeu da própria região (incluindo Hong Kong) 85% dos investimentos externos a ela dirigidos em 2005.

A região foi também, no mundo em desenvolvimento, pioneira na exportação de fluxos de capital. Em 2007, cerca de 59% dos fluxos originários de países em desenvolvimento e 8% dos fluxos mundiais tiveram origem na Ásia Oriental, que tem hoje um grande número de empresas transnacionais atuando em diversos setores manufatureiros e de serviços. Em 2007, onze das quinze maiores transnacionais de países em desenvolvimento eram originárias da região, sendo três empresas coreanas, outras três chinesas (duas delas de Hong Kong) e três de Cingapura. Um dado notável da evolução recente dos investimentos oriundos da Ásia Oriental é o crescente ativismo da China na compra de “ativos estratégicos” inclusive fora da região, na África e na América Latina, fontes importantes de suprimento de matérias primas necessárias ao crescimento da economia chinesa.

Nos últimos anos, os investimentos originários da região incluem uma parcela crescente de aquisições efetuadas por fundos soberanos estatais e por empresas controladas pelos governos. Tais investimentos, que ainda representam parcela marginal dos fluxos totais de IDE no mundo, voltam-se principalmente para os setores de serviços de países desenvolvidos.

O comércio intra-regional na Ásia Oriental – gerado pela fragmentação das etapas produtivas das cadeias de valor em diferentes países da região – também cresceu fortemente nas últimas décadas e explica grande parte da expansão do comércio Sul-Sul nos últimos anos, especialmente quando se fala do intercâmbio de manufaturados. Nos últimos anos, como efeito do dinamismo econômico da China, suas importações de *commodities* agrícolas e minerais desde outras regiões do Sul (especialmente a América do Sul e a África) cresceram exponencialmente, amplificando os números do comércio Sul-Sul.

Mas até recentemente tais números traduziam em grande medida o comércio de partes, peças e componentes manufaturados entre países da Ásia Oriental: em 2003, o comércio entre economias da Ásia Oriental respondeu por 2/3 do total do comércio Sul-Sul, contra apenas 21% desse total nos anos 70 (UNCTAD, 2005). No caso de manufaturados, a concentração do comércio Sul-Sul na região da Ásia Oriental era, em meados da corrente década, ainda maior, representando 85% do seu total.

A integração regional na Ásia baseou-se na dinâmica dos fluxos de comércio e investimento impulsionados pelas estratégias empresariais de fragmentação intra-regional das cadeias de valor de produção de manufaturados. Sob o impulso da competição para atrair investimentos intensamente associados ao comércio intra-regional, os países gradualmente reduziram suas tarifas de forma unilateral nos anos 80 e principalmente nos 90, mas consolidaram apenas parte dessas reduções na OMC (Baldwin, 2006).

Os fluxos de comércio intra-regional dos 10 países da ASEAN mais China, Coréia do Sul e Japão representavam, em 2005, 56% do comércio exterior total desses países (CEPAL, 2006), atestando a relevância que as relações intra-regionais adquiriram para os principais países da Ásia oriental. Apesar da intensidade das relações comerciais e de investimento intra-regionais, o tema dos acordos preferenciais de comércio e integração – seja em âmbito bilateral, seja na esfera regional – esteve praticamente ausente das agendas de política dos países da região, ao contrário do que ocorria, nos anos 90, nas demais partes do mundo.

Nos últimos anos, porém, observa-se a disseminação de acordos bilaterais na Ásia, envolvendo crescentemente as grandes economias da região. Mesmo acordos plurilaterais envolvendo diversos países da região se baseiam em uma complexa teia de negociações

bilaterais, nas quais os países envolvidos trocam concessões que não necessariamente são estendidas aos demais participantes dos acordos.

Em geral, os novos acordos assinados entre países asiáticos se caracterizam por uma ambição limitada no que se refere à liberalização comercial e mais ainda a outros temas como serviços e investimentos. Especialmente no caso dos acordos que envolvem a China, alguns analistas têm ressaltado a motivação política como um fator decisivo na recente orientação do governo chinês para os acordos preferenciais.

2.2. Fatos estilizados sobre a ascensão internacional de China e Índia

Nas últimas décadas, China e Índia seguiram trajetórias de crescente integração à economia mundial, reformando seus regimes de comércio e investimentos e aumentando sua participação nos fluxos econômicos internacionais. Mas as trajetórias de integração dos dois países têm sido marcadas profundamente, em seu ritmo, prioridades e opções, por fatores econômicos e políticos domésticos, que remetem às características estruturais de cada um dos dois países.

De fato, as trajetórias de integração internacional de China e Índia se caracterizam por nítidas diferenças no que se refere ao ritmo imposto às reformas de políticas – muito mais acelerado na China. Ademais, geraram padrões de especialização internacional muito diversos – a China acumulando vantagens comparativas em uma vasta gama de setores industriais, enquanto a Índia se especializava em serviços e crescentemente em bens industriais de baixa intensidade tecnológica. Além disso, o modelo chinês de desenvolvimento e inserção internacional gerou forte demanda por importação de matérias-primas e *commodities*, processo que parece apenas ter começado a se observar na Índia.

Essas diferenças entre as trajetórias de integração internacional de China e Índia ajudam a explicar porque, para os países latino-americanos, os impactos associados à emergência da China se manifestaram antes e com intensidade muito maior do que aqueles que se pode associar, na região, à ascensão global da Índia. Elas também contribuem para explicar porque a emergência da China coloca desafios sistêmicos à ordem econômica internacional maiores e mais complexos do que aqueles gerados pela integração da Índia à economia mundial.

a) China

A China vem crescendo a taxas de crescimento anuais de mais de 9%, em média, desde o ano de 1978, ou seja, há mais de três décadas. Desde então, o PIB *per capita* multiplicou-se por sete. O desenvolvimento chinês se apóia em taxas elevadas – e crescentes desde o final dos anos 70 – de poupança doméstica e de investimento e na forte presença do Estado na economia, através de bancos e empresas públicas, mas também de políticas industriais intensivas em subsídios e incentivos para empresas privadas.

Segundo Devlin, Estevadeordal e Rodriguez-Clare (2007), o desempenho econômico da China pode ser descrito como um processo de transformação tríplice: de uma economia centralmente planejada a uma de mercado, de uma estrutura econômica baseada na atividade rural para uma economia em que a indústria desempenha papel crescente e de uma economia extremamente fechada e uma relativamente aberta.

Se a transição para uma economia de mercado parece longe de concluída, a transformação estrutural da economia é inquestionável. Na década de 70, a agricultura respondia por 32%, a indústria por 45% e os serviços por 37% do PIB. Em 2003, estes percentuais eram respectivamente de 15%, 53% e 44%, resultado do acelerado processo de industrialização e de urbanização que a China viveu neste período.

O processo de extravasão da economia chinesa também não é passível de contestação. As exportações chinesas cresceram, em média, 5,7% ao ano, na década de 80, 12,4% nos anos 90 e mais do que 20% na década atual. O Estado chinês apoiou fortemente o desenvolvimento de exportações e a atração de investimentos externos orientados à exportação através da criação de zonas econômicas especiais beneficiadas por fortes esquemas de isenções e incentivos fiscais nas regiões litorâneas do país.

As importações seguiram trajetória comparável à das exportações, apoiadas em reformas tarifárias que reduziram significativamente os impostos aplicados aos produtos importados. A China tem nos demais países da região da Ásia-Pacífico seus principais parceiros comerciais, respondendo por cerca de 50% do comércio exterior do país. Os EUA são, no entanto, o principal sócio comercial individual da China pelo lado das exportações, com uma participação de cerca de 20% nas vendas externas chinesas. Graças a seu desempenho exportador, a China acumulou mais de US\$ 2 trilhões em reservas externas e consolidou-se como um dos maiores detentores de bônus do Tesouro dos EUA. Em 2001 tornou-se membro da OMC, depois de um longo processo de negociação, e é hoje um *player* comercial de primeira grandeza no mundo³.

Nos últimos vinte anos, a China tornou-se também um destino muito relevante dos fluxos de IDE originários dos países da OCDE. Mas o regime chinês aplicável aos investimentos externos mantém diversas restrições à entrada de capitais estrangeiros no país, inclusive proibindo o investimento externo em algumas atividades de produção de bens e serviços. Mais recentemente (em 2006) agregou novas limitações às fusões e aquisições de empresas nacionais por firmas de capital estrangeiro, justificadas pelas autoridades chinesas pela necessidade de evitar “ameaças à segurança econômica” do país e impedir que os investimentos externos impactem negativamente a capacidade de inovação das empresas domésticas (OCDE, 2009a). Além disso, novas regulações aplicadas a compras governamentais, patentes e inovação parecem introduzir discriminações adicionais contra empresas estrangeiras instaladas no país e sinalizar a revitalização do nacionalismo econômico – através principalmente das empresas estatais – nas políticas industriais chinesas.

Sobretudo a partir da década corrente, a China tornou-se também uma fonte crescentemente importante de investimentos diretos no exterior – embora sua participação entre os emissores de fluxos de IDE seja pouco mais do que marginal. Em 2000, a China adotou oficialmente uma estratégia de “*going global*” para promover os investimentos no exterior, distanciando-se da tradição de restringir fortemente este tipo de estratégia empresarial. Os principais vetores de investimentos externos originários da China são as empresas estatais de setores como o de petróleo/petroquímica (responsáveis, em 2004-2006, por 84% dos IDE chineses) e sua lógica de expansão internacional parece incluir considerações econômicas e comerciais, mas também traduz interesses e preocupações políticas do Estado chinês.

³ O coeficiente de comércio da China (exportações + importações / PIB) passou de menos de 10% nos anos 70 para mais de 40% em 2007 (Banco Mundial, 2009 - citado por Jenkins, 2009).

A intervenção governamental nas decisões de investimento externos das empresas estatais parece variar, mas grande parte das inversões é de tipo *resource-seeking* e, em relação a este tipo de investimento, a África tem sido, muito mais do que a América Latina, um terreno de eleição para as empresas chinesas. De acordo com dados do Ministério do Comércio da China (MOFCOM), em 2008 a distribuição regional do estoque de IDE chinês no exterior – descontados os investimentos dirigidos a Hong Kong e a paraísos fiscais – mostrava forte concentração na Ásia e Oceania (51,6%), seguida da África (21%). A América Latina respondia apenas por 3,8% do total (Sobeet, 2010).

Neste processo, países com base relevante de recursos naturais, como Nigéria, Sudão, Argélia, Angola e Zâmbia têm se tornado parceiros comerciais e de investimentos relevantes da China, recebendo também montantes importantes do sistema de ajuda ao desenvolvimento manejado pelo governo chinês⁴. Sobretudo para os países africanos governados por regimes autoritários e alvo de questionamentos e pressões internacionais, a aliança econômica com a China gera, como externalidade positiva no plano da política internacional, um apoio e respaldo não desprezível de um país-membro permanente do Conselho de Segurança da ONU.

A criação, em setembro de 2007, da *China Investment Corporation* (CIC) – um fundo soberano capitalizado por emissão de títulos públicos e que adquiriu o equivalente a US\$ 200 bilhões das reservas internacionais do país – criou a expectativa de que a China investiria esses recursos na compra de ativos estratégicos no exterior. Entretanto, na fase inicial, o fundo soberano chinês teve seu foco direcionado para a aquisição de ativos financeiros no continente americano, seguindo o caminho trilhado anteriormente por outros fundos soberanos asiáticos.

As perdas incorridas com os impactos da crise econômica internacional sobre algumas de suas aplicações em empresas financeiras norte-americanas levaram a administração do fundo a um período de recolhimento, em que direcionou parte de seus investimentos para reforçar bancos comerciais domésticos. Mas, no último ano a CIC voltou ao mercado diversificando suas operações, com ênfase em empresas das áreas de recursos naturais e energia. Não há informações de operações relevantes na América Latina, mas há notícias investimentos em uma mineradora canadense e em uma grande empresa processadora e *trader de commodities* com sede em Hong Kong.

O surgimento de fundos soberanos dos países asiáticos com elevadas reservas para investir no exterior estimulou reações e sensibilidades políticas em diversos países, principalmente nos Estados Unidos. Mas, ao contrário da estratégia adotada pelas empresas estatais chinesas, que têm buscado fazer expressivos investimentos no exterior em setores intensivos em recursos naturais, a administração da CIC tem adotado um perfil discreto, comprando participação minoritária e evitando ocupar assentos nos conselhos de administração das empresas. O fundo chinês quer evitar a percepção de que está em busca de obter o controle de ativos estratégicos ou de setores politicamente sensíveis.

⁴ “Para ajudar as empresas estatais de energia chinesas a obter negócios relacionados à aquisição/exploração de recursos naturais, o governo frequentemente ofereceu projetos de infraestrutura” com condições de financiamento muito favoráveis e/ou combinadas com componente de ajuda não reembolsável (OCDE, 2009a).

Embora o desempenho econômico da China, nos últimos trinta anos, seja impressionante e sem comparação no mundo, o ritmo das transformações por que passou o país produziu tensões importantes, tanto no plano doméstico quanto internacional. Estas tensões podem hipotecar os esforços chineses para manter seu ritmo de crescimento econômico nos próximos anos e, no plano externo, podem transformar a China em alvo preferencial das políticas comerciais de seus principais parceiros e gerar restrições à entrada de empresas chinesas em outros países (como já ocorreu nos EUA).

b) Índia

A Índia se diferencia nitidamente do padrão de crescimento adotado pelos países da Ásia Oriental. Trata-se de uma economia ainda hoje mais protegida das importações de bens industriais e agrícolas do que as demais da região e seu pólo dinâmico são os serviços, especialmente aqueles relacionados às tecnologias de informação. Além disso, como observam Rosales e Kuwayama (2007), no caso da Índia, “o comércio e o investimento direto externo ainda não se articulam estreitamente, à diferença do que ocorre na China”. Esse fato “não apenas dificulta uma maior inserção do país nos mercados mundiais que incorporem valor agregado e conhecimento, mas também obstaculiza sua entrada na dinâmica rede asiática de comércio intra-empresa e intra-industrial”.

De fato, o que chama a atenção quando se examina o modelo econômico adotado na Índia ao longo das últimas décadas é a sua “diferença” em relação ao padrão de desenvolvimento dirigido pelas exportações que se tornou fortemente hegemônico na Ásia neste período. Reformas econômicas ambiciosas estão mudando a face da economia indiana e “empurrando” o país e suas empresas para o mundo, mas – principalmente em comparação com a China – este tem sido um processo conduzido de forma gradual e negociada internamente entre vasta e heterogênea gama de interesses setoriais, regionais, etc.

Até meados da década de 80, a Índia manteve um modelo de desenvolvimento baseado na substituição de importações e foi bem mais longe do que os países latino-americanos no que se refere à intervenção estatal nos mercados e na alocação de recursos e à restrição às importações e aos investimentos diretos externos. Instrumentos de política como a “licença raj”, estabelecidos pouco após a independência do país, “garantiam ao Estado o controle sobre o estabelecimento, a localização e a expansão de uma vasta gama de negócios” (BID, 2009).

Na segunda metade dos anos 80, a Índia introduziu seu primeiro conjunto de reformas voltadas para liberalizar o funcionamento dos mercados domésticos, reduzir o controle estatal sobre as atividades privadas, incentivar exportações e racionalizar a estrutura de proteção contra importações. Reformas mais profundas tiveram que esperar até a crise de balanço de pagamentos de 1991, à qual o país reagiu introduzindo medidas liberalizantes abrangentes em três áreas de política: comércio, regime de IDE – até então alvo de pesadas restrições – e licenciamento de investimentos. Tarifas de importação foram significativamente reduzidas e investimentos diretos (até o limite de 51%) passaram a ser autorizados automaticamente em um amplo conjunto de setores industriais. Ao longo dos anos 90 e na corrente década, a tendência foi mantida e se estendeu aos setores de serviços, em que as regulações aplicáveis a investimentos domésticos, externos e a comércio internacional também foram sendo gradualmente liberalizadas (BID, 2009).

Desde o início das reformas, o ritmo de crescimento econômico registrado pela Índia se acelerou fortemente, crescendo entre 6,5% e 8,0% ao ano ao longo da última década. A

integração da economia indiana ao mundo foi parte importante deste processo: “o comércio de bens e serviços, que representava apenas uma pequena fração da economia da Índia há duas décadas, respondeu em 2007 por 46% do PIB do país. A entrada de IDE também cresceu dramaticamente, de menos de US\$ 100 milhões, em 1990-1991, para US\$ 32,5 bilhões, em 2007-2008” (BID, 2009). Ainda assim, a Índia ocupava somente o oitavo lugar entre países em desenvolvimento receptores de IDE, entre 2003 e 2007 (OCDE, 2009b). O estoque de IDE recebido pela Índia continua sendo muito inferior ao detido por outros países emergentes, como China, Brasil e México – cujos regimes de investimento foram sempre (ou se tornaram antes do indiano) menos discriminatórios contra o capital estrangeiro do que o da Índia.

No que se refere ao regime aplicável à entrada de IDE, a Índia manteve a trajetória de abertura inaugurada com as reformas de 1991, eliminando para um conjunto grande de setores industriais as restrições de participação acionária. Além disso, a Índia – assim como a China – assinou um número importante de acordos bilaterais de proteção de investimentos com países desenvolvidos e em desenvolvimento.

Estes acordos concedem tratamento nacional e de nação mais favorecida aos investidores estrangeiros na fase de pós-estabelecimento, não protegendo o direito de estabelecimento. Tal limitação é apenas um exemplo do gradualismo que preside a adoção, pela Índia, de medidas liberalizantes aplicáveis a questões de inserção internacional. Na realidade, apesar de viver um processo contínuo de liberalização comercial e do regime de investimentos nas duas últimas décadas, a Índia continua a ser uma economia sujeita a variados e intensos mecanismos de controle estatal e permanece como um país bastante protecionista comercialmente, em especial na área de bens agrícolas.

Assim como ocorreu no caso da China, embora em menor escala, a Índia vive, a partir do início dos anos 2000, um processo de forte crescimento dos seus investimentos externos, que alcançaram US\$ 18,8 bilhões, em 2007-2008. Até 1991, as políticas do país restringiam fortemente a exportação de capitais, mas estas restrições foram sendo gradualmente “afrouxadas”. O estoque de IDE indiano no exterior, que era da ordem de US\$ 3,7 bilhões, em 2008, alcançou praticamente US\$ 50 bilhões, em março de 2008 (OCDE, 2009b).

Embora parte destes investimentos reflita estratégias de internacionalização de grandes grupos industriais indianos, cresce, nos últimos anos, a participação dos setores de serviços de TI, comunicação, *software*, entre outros, nos fluxos originários do país. Pressionadas pela crescente competição no mercado doméstico e atraído pelas oportunidades de negócios primeiro nos mercados de países desenvolvidos, em seguida nos de países em desenvolvimento, as empresas indianas buscam, na década corrente, internacionalizar suas estratégias.

Também têm aumentado, no período recente, os investimentos externos indianos voltados para o acesso a recursos naturais em países em desenvolvimento. Empresas estatais têm tido papel destacado nesta área, à semelhança do que ocorre na China.

c) A emergência de China e Índia: novos desafios globais

A erosão do “consenso liberal” que sustentou, nos países desenvolvidos, ao longo da últimas décadas, os esforços internacionais de liberalização dos fluxos internacionais de comércio e investimentos é um processo estreitamente associado à emergência internacional da China (e em menor grau da Índia). De acordo com o relatório da The Warwick

Commission (2007) sobre o sistema multilateral de comércio, “há hoje um apoio crescente para a visão de que a divisão do trabalho gerada pelo crescimento econômico dos principais países em desenvolvimento, como a China e a Índia, está tendo consequências negativas para as principais economias, especialmente os EUA e a União Européia”.

Por outro lado, tornou-se senso comum afirmar que um dos principais desafios institucionais da globalização é integrar aos processos e mecanismos decisórios os grandes países emergentes, que participavam apenas marginalmente das instâncias de governança das instituições econômicas multilaterais. Essa constatação é relevante, mas não elide o fato de que, como lembra Summers (2008), “os problemas são muito mais profundos do que a questão de quem senta nas mesas de negociação. Para todos os desacordos ao longo das décadas passadas, havia uma premissa compartilhada por trás das discussões de economia política internacional – o objetivo de maior integração econômica, a difusão de instituições de mercado e o crescimento mais rápido de todas as nações. Enquanto as empresas competiam, a premissa era de que as nações cooperavam para construir uma economia mais forte no interesse de todos. Já não é mais claro que essa premissa continue válida (...) Questões relacionadas à alavancagem e à vulnerabilidade estratégicas agora desempenham um papel mais importante nas discussões de política econômica”.

Na realidade, este tipo de desafio para a ordem econômica internacional consolidada a partir do pós-guerra tem hoje origem principalmente na China. A Índia participa dos organismos econômicos internacionais há décadas, é um protagonista nas negociações nestes foros, onde atua historicamente como líder dos países em desenvolvimento e de suas coalizões negociadoras. Como tal, embora seja um pólo de resistência a propostas de extensão de regimes internacionais liberalizantes – especialmente quando tais propostas são percebidas como restrições à adoção de políticas nacionais de desenvolvimento e de combate a pobreza – a Índia joga segundo as regras do multilateralismo e busca moldá-lo segundo os seus interesses⁵.

Em contraste, a China é um *newcomer* nas organizações multilaterais. Sua adesão ao FMI e ao Banco Mundial data de 1980 e o país fez sua entrada na OMC apenas no final de 2001, quando do lançamento da Rodada Doha. Além disso, emerge como uma superpotência com características únicas em três diferentes dimensões: trata-se ainda de um país pobre – com renda *per capita* inferior a 10% daquelas dos EUA e da União Européia – de uma economia que apenas parcialmente opera segundo regras de mercado e, em termos políticos, de um país sob regime não-democrático. Segundo Bergstein et alli (2009), “estes três elementos reduzem a probabilidade de que a China aceite facilmente as responsabilidades sistêmicas que tradicionalmente acompanham o *status* de superpotência”. Ao mesmo tempo, aumentam as chances de que a China conteste as normas e regras internacionais em uma vasta gama de campos, como os direitos humanos, os padrões trabalhistas, a não proliferação nuclear, etc⁶.

⁵ Como exemplo, a Índia apresentou recentemente - em nome de um grupo expressivo de países desenvolvidos e em desenvolvimento – proposta de texto para inserção na Declaração final da Conferência Ministerial da OMC, em dezembro de 2009. O texto em questão propõe que a OMC periodicamente se engaje em processo de revisão de seu funcionamento, eficiência e transparência, avaliando a possibilidade de melhorias sistêmicas.

⁶ Segundo estes autores, “o desafio chinês nestes tópicos emerge com maior frequência através de sua cooperação com países que violam as normas internacionais acordadas (...)”.

As iniciativas chinesas à margem das instituições do multilateralismo tradicional se multiplicaram, nos últimos anos, principalmente na sua região de entorno (em que as preocupações políticas com a ascensão da China não devem ser minimizadas). Além de uma política ativa de assinatura de acordos comerciais com países vizinhos – com motivações essencialmente políticas – Beijing se esforça para fazer do Yuan uma moeda conversível amplamente usada no comércio intra-asiático. Também patrocina o estabelecimento de um fundo regional de reservas e lidera a iniciativa da *Shanghai Cooperation Organization*, uma espécie de OTAN asiática.

A busca – pela China – de acordos comerciais preferenciais e de mecanismos de comércio administrado bilateralmente parece refletir estratégia de política externa voltada para a redução de fontes de tensão na região de entorno do país e o estabelecimento de mecanismos de garantia de segurança econômica, em termos de acesso a matérias primas, energia, alimentos, etc.

No plano das políticas domésticas, a adoção de estratégias de *catching up* industrial e a busca, pela China, de posições de liderança em setores de novas tecnologias mobilizam recursos e arranjos políticos e institucionais que se distanciam em muito do paradigma liberal de políticas públicas. Tais políticas são mais e mais contestadas pelos parceiros comerciais do país por implicarem em geral concessão de subsídios a empresas nacionais, uso estratégico de empresas estatais e discriminação contra empresas estrangeiras⁷.

Até que ponto a emergência da China – e, em seguida, a Índia – implicará efetivamente mudanças no sistema multilateral de governança econômica, estabelecido depois de 1945, é algo que ainda não está claro. Autores de visão mais liberal põem em evidência a distância que separa a lógica de atuação internacional da China das regras de funcionamento do sistema multilateral em vigor. Outros autores – críticos da ordem internacional liberal – avaliam positivamente as implicações da emergência de China e Índia para o sistema multilateral e parecem considerar que um novo ponto de equilíbrio entre potências tradicionais e emergentes pode ser encontrado sem grandes traumas.

O fato parece ser que a emergência de *players* globais de primeira grandeza que ascendem a este *status* ao mesmo tempo em que mantêm níveis de renda *per capita* muito inferiores aos dos países hoje considerados desenvolvidos gerará inevitavelmente tensões e expectativas dissonantes entre uns e outros: “os países avançados esperarão mais destas potências emergentes, desde contribuições para as instituições internacionais até (...) controle de emissões, respeito à propriedade intelectual e contribuições à segurança internacional (...). Mas as potências emergentes podem sentir que têm prioridades de desenvolvimento doméstico mais importantes e podem reagir com demandas no sentido de que essas prioridades recebam atenção maior dos esforços de colaboração internacional” (Dadush e Stancil, 2010).

Até o momento, parece claro que o principal efeito sistêmico da emergência da China foi o de aumentar o grau de conflitividade no sistema de comércio mundial e afastar os países desenvolvidos dos esforços de liberalização comercial e na área de investimentos.

⁷ A referência à re-emergência do nacionalismo econômico na China – após uma longa lua de mel das autoridades de Beijing com os investimentos estrangeiros – aparece não apenas no livro coordenado por Bergstein et alli (2009), mas também em recentes artigos na imprensa dos EUA, como The Wall Street Journal e Newsweek.

Que a China adquira *status* de “superpotência econômica global” – nas palavras de Bergstein et alli (2009) – e ensaie seu papel de líder mundial em um contexto de recuperação de uma crise global apenas acrescenta novas fontes de tensão sobre a ordem econômica mundial. E isto porque os desequilíbrios macro internacionais que estiveram na origem da crise têm no modelo de crescimento chinês um dos seus pilares.

De fato, a crise de 2008/2009 agregou novas fontes de tensão e conflitos a um ambiente político já bastante crítico em relação à globalização. Isso ocorre seja em função das políticas nacionais adotadas em resposta à fase mais aguda da recessão⁸, seja como decorrência dos desafios que enfrentarão as principais economias do mundo nas fases que se seguirão à estabilização pós-crise. As fases que se seguirão à estabilização pós-crise exigirão substanciais mudanças econômicas domésticas, pois os governos deverão atacar “as políticas que causaram a crise” (na fase de ajustamento) e, em seguida (na etapa de reformas), “as estruturas econômicas e políticas que levaram a tais políticas” (Frieden, 2009).

As diferenças entre os diagnósticos apresentados pelos EUA, União Européia e China quanto aos fatores que estiveram na origem da crise financeira e quanto à agenda de absorção dos desequilíbrios macro internacionais antecipam as dificuldades para encaminhar medidas cuja eficácia dependa da cooperação internacional, em função da presença de fortes “constrangimentos políticos domésticos conflitantes” naqueles países.

Segundo Pettis (2009), “considerações políticas domésticas irão criar enormes (...) abismos entre políticas que atacam os desequilíbrios globais e as que lidam com preocupações domésticas relacionadas ao emprego”⁹. É neste cenário que este autor vislumbra a existência de grandes possibilidades de emergência de uma guerra comercial entre os EUA e China.

3. A emergência da China e da Índia: implicações econômicas para a América Latina

Do ponto de vista das relações entre as economias latino-americanas e as da Ásia-Pacífico, a primeira década do século foi marcada pelos impactos comerciais da emergência da China como um *player* internacional de primeira grandeza. O sentido desta afirmação encontra-se nos limites que ela define. Dois deles são particularmente importantes. Primeiro, os impactos da emergência da região Ásia-Pacífico para a América Latina derivam essencialmente do crescimento chinês – a emergência da Índia gerou, na década que se encerra, impactos apenas marginais para a região. Segundo, o canal de transmissão dos impactos da emergência da China foram, em grande medida, os fluxos comerciais bilaterais e com terceiros países, deixando aos fluxos de investimento direto um papel muito

⁸ Muitas das medidas adotadas, especialmente em apoio a empresas nacionais ameaçadas, podem vir a produzir efeitos mais do que temporários, afetando de forma durável a posição competitiva de grandes empresas nos principais mercados mundiais.

⁹ Pettis (2009) sugere que o *trade-off* que viabiliza a redução dos desequilíbrios macro globais teria, ao menos nos seus primeiros anos de vigência, elevados custos políticos para os EUA e a União Européia, que teriam que conviver com a continuidade da “migração de empregos” para a China. Para Pettis, o *trade off* passa pela coordenação da expansão fiscal entre os principais atores - de forma a evitar uma destruição abrupta da demanda global, o que afetaria principalmente as exportações chinesas - e pela manutenção dos mercados dos EUA e da UE abertos aos produtos chineses. Em troca, os chineses se comprometeriam a impulsionar fortemente o consumo doméstico.

secundário e contrastando com o padrão que caracterizou o relacionamento China – África neste mesmo período, em que o IDE chinês desempenhou papel central.

Se a emergência asiática se fez sentir, na corrente década, principalmente através dos efeitos da emergência da China sobre os fluxos de comércio das economias latino-americanas, é importante ressaltar que tais efeitos se manifestaram de maneira bastante diferenciada segundo os países da região. Para alguns países latino-americanos, a China ainda é um parceiro comercial irrelevante, para outros ela adquiriu *status* de sócio de primeira grandeza por sua participação nas exportações e/ou importações destes países, para outros (poucos) ainda este novo *status* comercial da China já começa a ter implicações na esfera produtiva.

É a diversidade real e potencial destas implicações produtivas – mais além de comerciais – da emergência da China (e, na sequência, seguramente da Índia) e as incertezas que esse processo veicula para os países latino-americanos que leva a China a ser percebida na América Latina ora como “anjo”, ora como “demônio”¹⁰. São também estas as preocupações que estiveram na origem dos trabalhos recentes que tentaram “mapear” os impactos econômicos da emergência da China para os países da região.

De maneira geral, estes trabalhos identificam os canais através dos quais os impactos do crescimento da China se fazem sentir nas economias latino-americanas. O mais óbvio canal são os fluxos de comércio e de investimentos bilaterais entre os países latino-americanos e a China: “estes incluem a crescente importância do mercado chinês para as exportações latino-americanas, a crescente penetração dos mercados latino-americanos pelas exportações chinesas e o aumento dos fluxos de IDE entre a China e os países da América Latina”. Para Jenkins (2009), estes seriam os impactos diretos da emergência chinesa sobre a América Latina.

Mas haveria também outros tipos de impactos, estes de natureza indireta, derivados do crescimento da China e de sua crescente integração ao mundo e não diretamente relacionados aos fluxos bilaterais de comércio e investimento entre China e América Latina. O primeiro deles relaciona-se à competição entre exportações latino-americanas e chinesas em terceiros mercados – inclusive na própria região latino-americana. O segundo à competição potencial entre a China e América Latina para atrair investimentos diretos de outros países e regiões. E o terceiro refere-se aos impactos do rápido crescimento chinês sobre os preços das exportações latino-americanas de *commodities* e sobre os termos de troca das economias da região.

Há outros impactos, de mais longo prazo, que também são considerados em algumas análises e percebidos como riscos associados à emergência da China. Um deles diz respeito à possibilidade de que, “com a crescente demanda por *commodities* da China, países latino-americanos possam (...) aprofundar sua especialização comercial em direção das *commodities*, bens que se caracterizaram tradicionalmente por forte volatilidade de preços” (Blázquez-Lidoy, J et alli, 2006). O crescimento do comércio com a China, por seus impactos potenciais sobre a especialização internacional das economias latino-americanas, se vê, nesta perspectiva, associado aos riscos de disseminação, na região, de novas formas do fenômeno identificado como doença holandesa.

¹⁰ “*Angel or devil?*” é a pergunta-título de um trabalho publicado pelo Centro de Desenvolvimento da OCDE em 2006, voltado para a análise dos impactos comerciais da China sobre as economias latino-americanas.

Além disso, a crescente diversidade da pauta exportadora chinesa para terceiros mercados pode gerar impactos negativos sobre a composição das exportações latino-americanas com as quais concorrem. Analisando a relevância deste fenômeno no caso das exportações de China e México para os EUA, Feenstra e Kee (2009) concluíram que o aumento de um ponto percentual na variedade exportadora da China para os EUA produzia uma redução de meio ponto percentual no crescimento da diversidade exportadora do México naquele mercado.

Quando a análise valoriza os impactos da China sobre preços e quantidades das exportações de *commodities* latino-americanas e sobre os termos de troca das economias da região, a imagem chinesa se aproxima da figura do “anjo”. Mas essa figura só aparece para os países exportadores de *commodities* – já que, para os países latino-americanos importadores líquidos deste tipo de produtos, o impacto da demanda chinesa sobre preços é negativo. Além disso, mesmo para os exportadores de *commodities*, a imagem do “anjo” é logo ameaçada pela percepção dos riscos de que uma importância excessiva da China na pauta de exportação latino-americana gere impactos macroeconômicos negativos.

Quando se valorizam os riscos associados à competição da China nos mercados domésticos de manufaturados e em terceiros mercados, o gigante chinês ganha contornos de “demônio”. Mas aqui também não escapa à análise a identificação dos efeitos potencialmente positivos destes processos, especialmente do aumento da competição nos mercados domésticos, no sentido tanto de reduzir custos de investimentos dos países latino-americanos – através da importação de bens de capital chineses – quanto de pressionar para baixo os preços dos bens-salário.

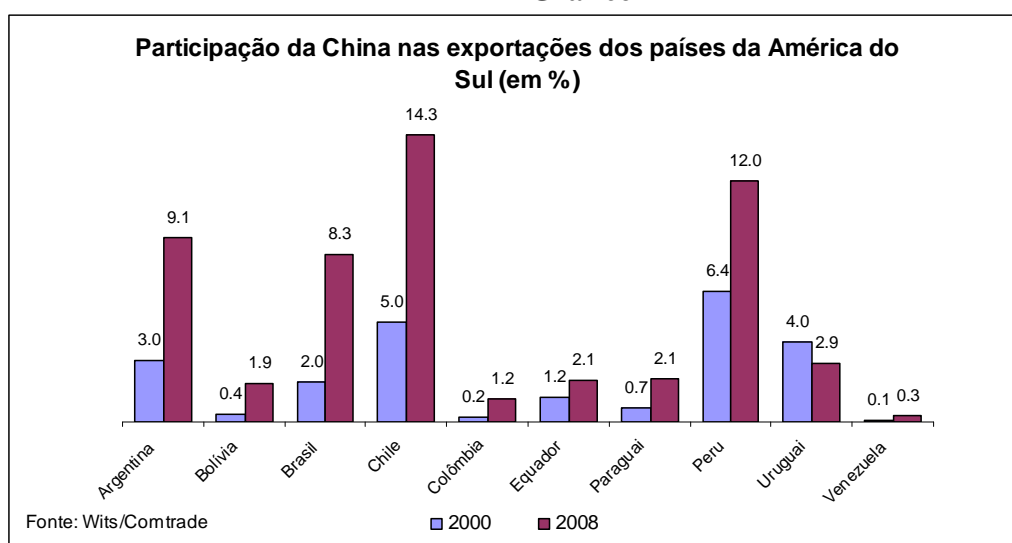
Portanto, a avaliação das implicações da emergência da China (e da Índia) sobre as economias latino-americanas resiste à simplificações e deve levar em conta o fato de que os impactos deste processo estão apenas começando a se fazer sentir. O futuro das relações econômicas entre, de um lado a América Latina, de outro China, Índia e o restante da Ásia-Pacífico está em grande medida em aberto e dependerá de fatores e circunstâncias que se pretende discutir na seção 4 deste trabalho.

3.1. Os efeitos diretos: fluxos de comércio e investimentos bilaterais

As exportações latino-americanas para a China cresceram fortemente na década atual, impulsionadas pela explosão da demanda por matérias primas agrícolas e minerais naquele país. Para o conjunto da região, a China representou, em 2008, cerca de 5% das exportações, mas esta participação varia muito segundo os países.

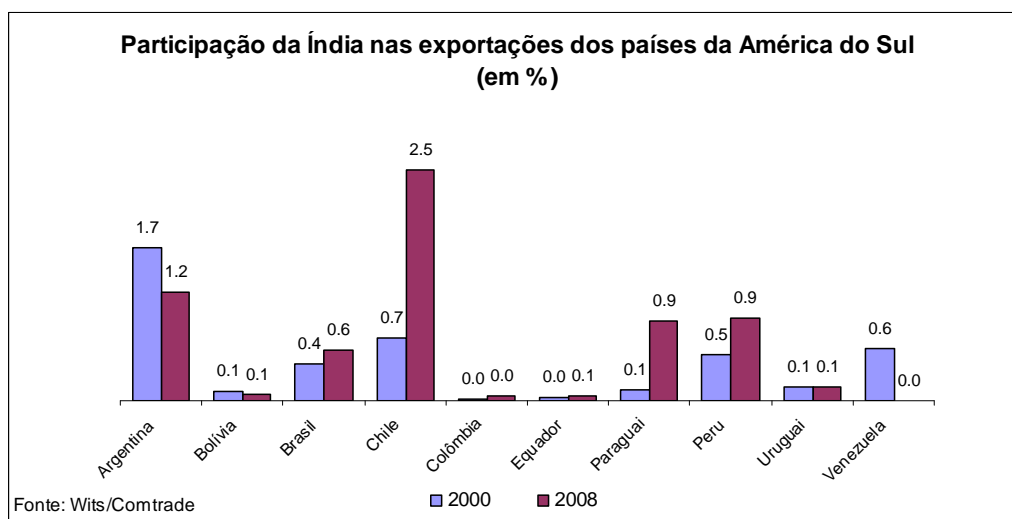
O Gráfico 1 apresenta a participação da China como mercado de destino das exportações dos países sul-americanos em 2000 e 2008. Dos dados apresentados, emerge a constatação de que, para um sub-grupo de países da região – aqueles que são importantes exportadores de *commodities* – a China tornou-se um parceiro relevante ao longo desta década. No caso dos exportadores de minérios – Peru e Chile – a participação da China como destino de suas exportações superava, em 2008, os 10%, aproximando-se de 15% no caso do Chile. Brasil e Argentina também assistiram a um forte crescimento da presença chinesa em sua pauta de exportação, no período. A China era, para estes quatro países, um dos dois primeiros destinos de suas exportações em 2008. Para os demais países a participação do mercado chinês nas exportações totais – embora crescente em todos os casos (à exceção do Uruguai) – permanecia muito baixa em 2008. As exportações mexicanas para a China tinham, em 2008, participação marginal na pauta daquele país, o mesmo ocorrendo com a Venezuela.

Gráfico 1



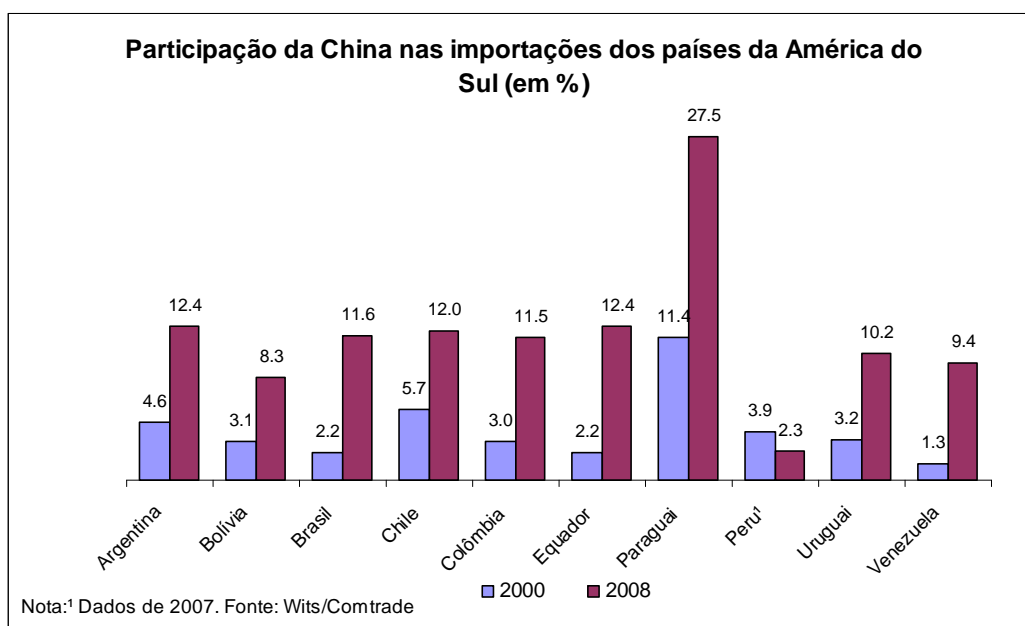
Se a China tornou-se, na primeira década do século, um dos principais destinos das exportações de um grupo de países sul-americanos, a mesma coisa não se observa no caso da Índia. Os dados do Gráfico 2 são eloquentes sob este aspecto, especialmente quando comparados aos do Gráfico 1. De fato, apenas para as exportações chilenas a participação do mercado indiano superou os 2%. Para a grande maioria dos países da região, a presença da Índia como destino das exportações fica abaixo de 1%, em 2008, sendo marginal para um número significativo de países.

Gráfico 2



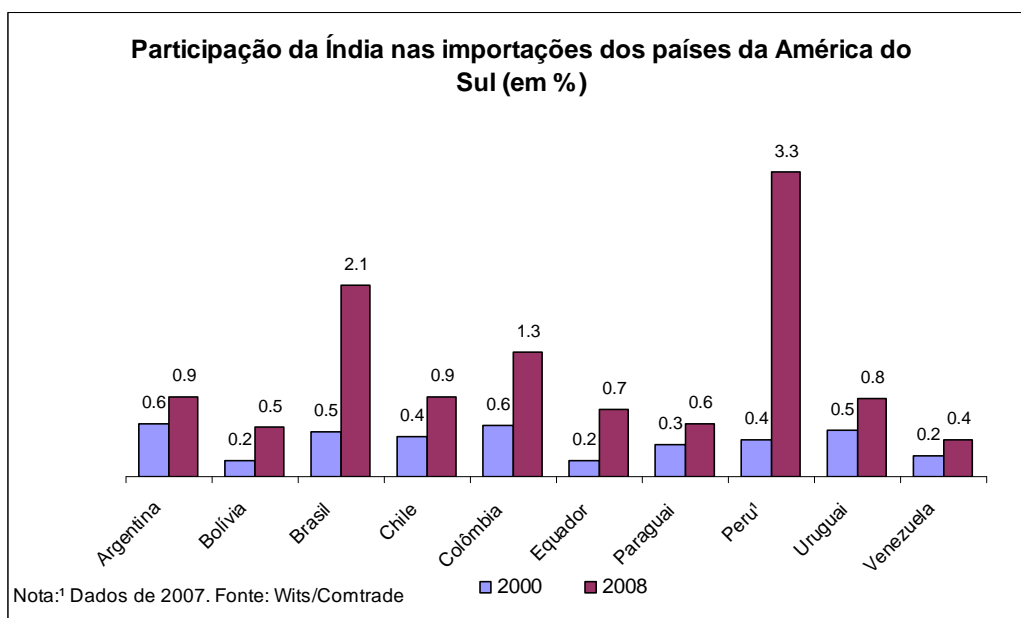
Do lado das importações latino-americanas, o crescimento da participação chinesa revela-se ainda mais impressionante do que nas exportações. Em 2008, a China respondia por mais de 10% das importações de sete dos dez países sul-americanos incluídos no Gráfico 3. Para quatro destes países a China tornara-se, naquele ano, o segundo maior fornecedor de importações.

Gráfico 3



Mais uma vez o contraste com a Índia é sugestivo. Como se observa no Gráfico 4, apenas no caso do Peru as importações dos países sul-americanos oriundas da Índia haviam ultrapassado o patamar de 3%, em 2008. É bem verdade que a Índia aumentara significativamente a sua participação como origem das importações de todos os países sul-americanos entre 2000 e 2008, mas os dados deste último ano sugerem que aquele país ainda se encontrava longe de ser um parceiro comercial relevante para a região.

Gráfico 4



A diferença no peso dos dois parceiros para os países latino-americanos fez com que as avaliações dos custos e benefícios para a América Latina da emergência das potências asiáticas se concentrassem na China. Neste caso, a consolidação de níveis importantes de comércio bilateral e o próprio crescimento da China como fornecedor de produtos industrializados para todas as regiões do mundo levaram os especialistas a focar sua atenção

em aspectos específicos dos impactos econômicos da emergência da China sobre a região. O baixo grau de intercâmbio comercial com a Índia produziu, em contrapartida, indagações acerca dos fatores capazes de explicar a prevalência desta situação, em que pese a identificação de um potencial não desprezível de relacionamento econômico entre as economias latino-americanas e a indiana (BID, 2009).

Um aspecto que tem merecido muita atenção dos analistas diz respeito à composição das exportações regionais para a China, identificado como um traço essencial do padrão de relacionamento comercial bilateral que se consolidou ao longo da década. De fato, as exportações latino-americanas para a China são compostas, em grande e crescente medida, por produtos primários (*commodities* agropecuárias e minerais). Assim, em 2008, os produtos primários respondiam por 72% das exportações bilaterais da região, percentual que era de 58% em 2000 e de 35% em 1995, indicando o aprofundamento da especialização das exportações bilaterais da América Latina em poucos produtos básicos. Autores como Jenkins (2009) associam esta tendência ao fato de que “a China promoveu o desenvolvimento de sua própria indústria de transformação e apoiou-se nas importações para o fornecimento de matérias primas básicas”.

Esta especialização exportadora da região constitui um traço distintivo do comércio bilateral, já que a participação dos bens primários – concentrada na realidade em um número muito pequeno de produtos – na pauta latino-americana de exportação é nitidamente inferior àquela observada na pauta global, que situou-se, em 2008, abaixo de 40%. Até que ponto o crescimento das exportações de *commodities* para a China pode impactar o padrão de especialização internacional – e, indo mais além, a composição da estrutura produtiva dos países latino-americanos – é uma questão controversa e uma hipótese mais plausível para pequenas economias com escassa diversificação produtiva e exportadora.

Em contraposição ao que se observa do lado das exportações, as importações bilaterais da América Latina são forte e crescentemente concentradas em produtos manufaturados e, dentro destes, em bens não baseados em recursos naturais. Em 2008, os produtos manufaturados responderam por 97,8% das importações latino-americanas originárias da China (contra 70,5% em 1995), sendo que apenas 9,4% das importações eram constituídas por manufaturas baseadas em recursos naturais, enquanto 41,6% das compras bilaterais da região eram compostas por manufaturas de alta tecnologia (contra apenas 11,5%, em 1995)¹¹. Portanto, a competitividade revelada pelos produtos chineses nos mercados da região envolve não apenas produtos intensivos em trabalho, mas também – e cada vez mais – manufaturas de maior conteúdo tecnológico. Esta tendência indica que, para os países da região com estruturas industriais mais complexas, a concorrência chinesa opera através de um “movimento em pinça”, que afeta setores caracterizados por dotações muito diversas de fatores e diferentes graus de intensidade tecnológica.

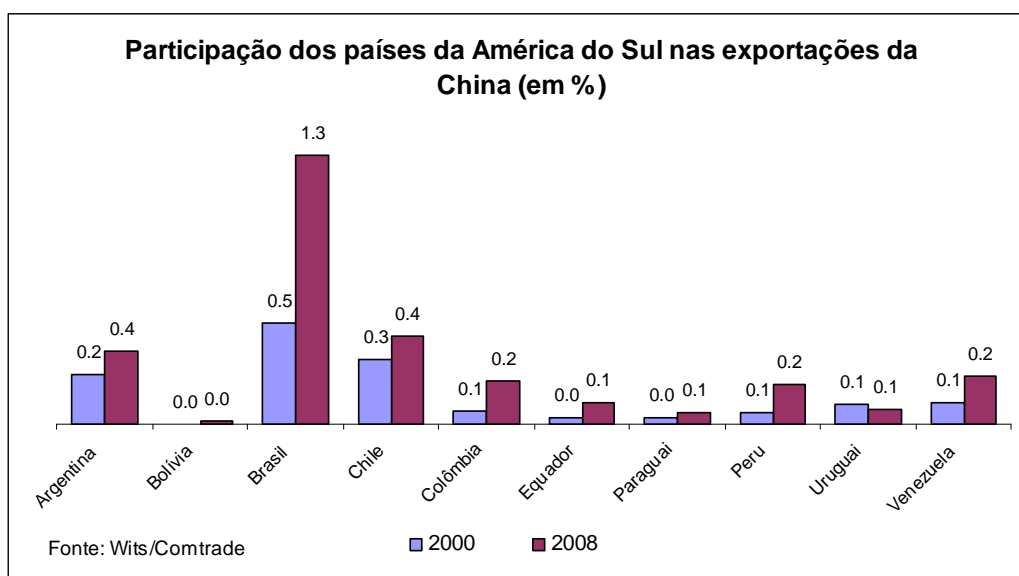
Apesar do crescimento das importações de manufaturas originárias da China, os impactos deste processo sobre a produção doméstica são ainda limitados, em termos agregados, e isso inclusive nos países dotados de estrutura industrial diversificada. Em nível mais desagregado de análise, no entanto, já se registraram, nas grandes economias latino-americanas, situações em que o crescimento das importações desde a China se acompanha de deslocamento (e redução) da produção doméstica e das importações oriundas de outros

¹¹ Dados da CEPAL, elaborados e apresentados por Jenkins (2009) e RedLat (2009).

países – elas também deslocadas pelos produtos chineses (Jenkins, 2009). Esta é uma tendência bastante recente, que começa a ser identificada somente a partir de 2006/2007, e cujas manifestações concentram-se em alguns segmentos da indústria. Estudo de Castro, Olarreaga e Saslavsky (2009), ao analisar os impactos das crescentes importações de manufaturas chinesas e indianas pela Argentina, conclui que este fenômeno explica apenas pequena parcela (20%) da queda na demanda argentina por trabalho industrial, o grosso da queda devendo ser atribuída a outros fatores (mudança tecnológica, privatização, etc).

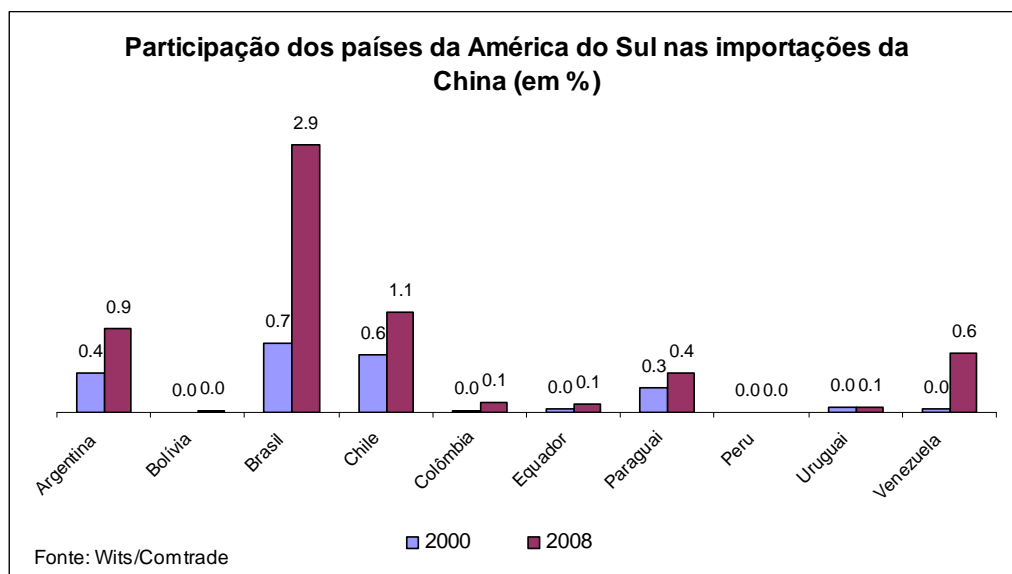
Se para alguns países latino-americanos a China já adquiriu *status* de parceiro comercial de primeira grandeza, para China e Índia a América Latina ainda é um sócio pouco relevante, principalmente do lado das exportações. Como o Gráfico 5 revela para o caso dos países sul-americanos, a participação destes como destino das exportações chinesas é pouco mais que marginal, no caso do país com maior participação – o Brasil (com 1,3%, em 2008) – e inferior a 0,5%, no mesmo ano, para os demais países sul-americanos.

Gráfico 5



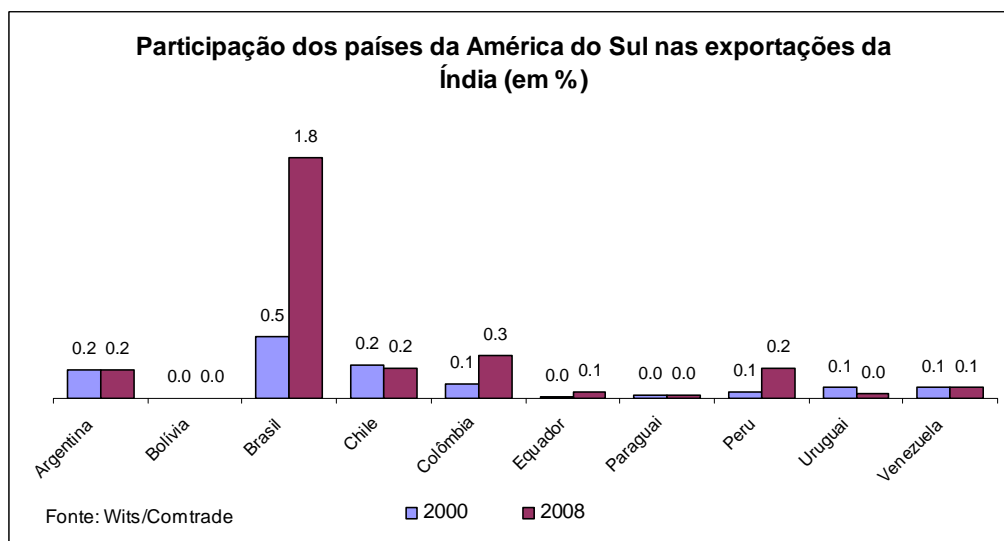
Do lado das importações chinesas, o crescimento da participação brasileira entre 2000 e 2008 é expressivo, passando de 0,7%, em 2000, para 2,9%, em 2008 (Gráfico 6). Também cresce o peso do Chile, Argentina e Venezuela nas importações totais da China neste período, mas a participação alcançada por estes países em 2008 ainda é muito baixa (1,1% no caso do Chile, 0,9% para a Argentina e 0,6% para a Venezuela).

Gráfico 6



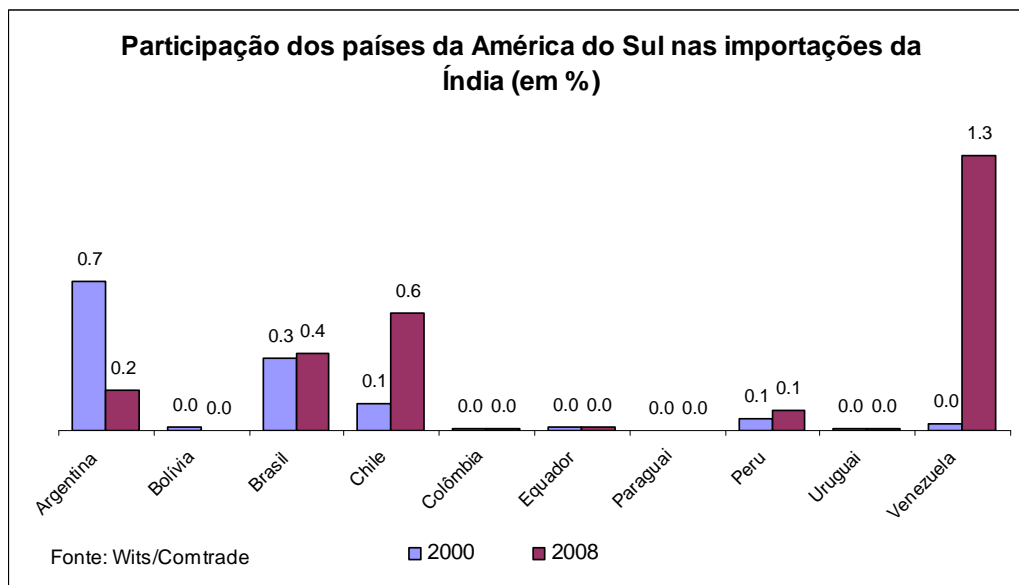
No caso da Índia, a pouca relevância comercial da América Latina é ainda mais notável. De fato, apenas o Brasil ganhou alguma importância como mercado de destino das exportações indianas nos últimos anos (Gráfico 7), mas o desempenho das exportações indianas para o Brasil ainda é bastante volátil, dependendo de uma pequena gama de produtos (o mesmo comentário vale para as exportações do Brasil para a Índia). Os demais países sul-americanos têm participação não mais do que marginal nas exportações indianas.

Gráfico 7



Pelo lado das importações da Índia, o quadro pouco muda. A Venezuela se destaca por seu desempenho recente, apoiado exclusivamente em exportações de petróleo (Gráfico 8). O Chile também registra forte crescimento em sua participação nas importações indianas, mas o faz a partir de uma base (em 2000) irrisória, registrando em 2008 *market-share* de apenas 0,6% nas compras externas da Índia.

Gráfico 8



Portanto, na esfera das relações comerciais bilaterais, os elementos a destacar na evolução recente são: (i) a crescente importância da China como parceiro comercial da América Latina; e (ii) o fato de que o peso da China no comércio exterior da América Latina é bastante maior do que a participação latino-americana no intercâmbio externo de bens da China. No caso da Índia, o comércio bilateral ainda é muito pouco relevante para ambos os lados.

No que se refere aos fluxos de investimentos diretos bilaterais, o que chama a atenção é o modesto nível registrado por estes fluxos até agora, exceto no que se refere aos fluxos originários da China e destinados aos “paraísos fiscais” caribenhos (Ilhas Cayman e Ilhas Virgens Britânicas).

China, Índia, Brasil e México têm sido, nos últimos anos, os países de origem de fluxos de investimento externo, associados ao processo de transnacionalização de um número crescente de empresas nacionais, mas as implicações deste processo sobre os fluxos entre a região e a China e Índia foram, até agora, marginais. De fato, as empresas chinesas e indianas em processo de transnacionalização têm investido prioritariamente seja em países desenvolvidos, seja, entre os países em desenvolvimento, em outras economias do Leste Asiático e na África.

Também no caso dos fluxos de investimentos bilaterais, a relevância da China – ainda muito limitada, é verdade – tem sido, até hoje, maior do que a da Índia para a região. Os fluxos de investimentos originários da China para a região (excetuados os “paraísos fiscais”) alcançaram pouco mais de US\$ 301 milhões, em 2007, representando percentual irrisório sobre o total dos investimentos externos recebidos pela América Latina naquele ano (US\$ 127,5 bilhões). Argentina, Venezuela e Brasil foram os principais destinos dos investimentos diretos chineses, respondendo por respectivamente US\$ 137 milhões, US\$ 69,5 milhões e US\$ 51 milhões deste total.

Em contraste com estes modestos níveis de investimentos, os fluxos originários da China e destinados aos centros financeiros *offshore* do Caribe têm sido expressivos, nos últimos anos. Em 2006, as Ilhas Cayman foram o principal destino dos investimentos externos chineses, respondendo por 44% do total e superando Hong Kong, outro destino tradicional

dos investimentos chineses. No mesmo ano, as Ilhas Cayman e as Ilhas Virgens Britânicas tinham participação conjunta de 25% no estoque de investimentos externos da China - contra apenas 12,7% quatro anos antes. Em 2006, 93,2% dos investimentos chineses dirigidos à América Latina tiveram os centros financeiros *offshore* como destino. Ao incluir os dados de investimento nestes países nas estatísticas chinesas, a América Latina aparece como a principal região de destino do IDE da China, superando até mesmo a Ásia no período 2005-2006. Já no período 2007-2008, Hong Kong volta a ser o principal destino dos investimentos chineses, embora as Ilhas Virgens Britânicas e as Ilhas Cayman ainda ocupem o terceiro e sexto lugar como destinos do IDE chinês, em 2008.

No entanto, como se sabe, investimentos internacionais dirigidos a centros financeiros *offshore* têm função relevante na estratégia de financiamento das empresas em vias de transnacionalização, mas em geral não têm como destino final a região em que se encontram tais centros. Assim, embora parte destes investimentos possa ter sido dirigida, no final das contas, a países latino-americanos (que não os “paraísos fiscais”), esta possibilidade não elide o fato de que os IDEs chineses para a região são, até hoje, bastante limitados, da mesma forma que o são os investimentos latino-americanos na China.

No caso da Índia, este quadro é ainda mais claro: há pouquíssimo investimento entre a região e aquele país, embora aqui também parte dos investimentos possa estar transitando por centros financeiros *offshore*, não sendo contabilizados como fluxos bilaterais de inversões.

3.2. Os efeitos indiretos

Os estudos recentes sobre as implicações da emergência de China e Índia para a região identificam três efeitos indiretos que este processo tende a produzir, com consequências significativas para os países latino-americanos. Trata-se (i) da competição entre produtos chineses e indianos e exportações latino-americanas em terceiros mercados; (ii) da concorrência entre China (e Índia) e América Latina para atrair investimentos externos; (iii) e dos impactos da demanda chinesa sobre os preços mundiais das *commodities* exportadas por países latino-americanos.

No que se refere à concorrência das exportações em terceiros mercados, Lederman, Olarreaga e Rubiano (2008) oferecem visão otimista para a região, ao afirmar que os riscos de substituição das exportações latino-americanas por bens de origem chinesa limitam-se a poucos setores manufatureiros e concentram-se em poucos países (México e alguns países centro-americanos)¹². Como regra geral, o estudo sustenta que “o padrão de especialização comercial dos países latino-americanos e caribenhos está se tornando mais complementar ao padrão de especialização da China”.

No entanto, outros estudos conduzidos – como o já citado – pelo Banco Mundial apresentam resultados que matizam tais conclusões. Assim, Hanson e Robertson (2009) exploram os impactos da crescente capacidade de oferta chinesa sobre as exportações de manufaturados de Argentina, Brasil, Chile e México, concluindo que a capacidade exportadora dos países latino-americanos tende a ser relativamente forte em setores nos quais a China também tem forte capacidade exportadora. Sugerem, portanto, que, nestes setores, a região é vulnerável a “choques de oferta exportadora” originados na China.

¹² Segundo Freund e Ozden (2009), a concorrência chinesa impacta sobretudo exportações mexicanas de têxteis, equipamentos elétricos, eletrônicos e de telecomunicações.

Outros estudos indicam que a preocupação latino-americana com a concorrência chinesa – e quiçá amanhã, indiana – em terceiros mercados não é infundada, principalmente tendo-se em conta que a China diversifica crescentemente suas exportações e que a competição com produtos latino-americanos já nem de longe se concentra em bens intensivos em trabalho.

Jenkins (2009) analisa, para um conjunto de 18 países latino-americanos, as perdas de participação de suas exportações no mercado dos EUA atribuíveis à concorrência chinesa, nos sub-períodos 1996-2001 e 2001-2006. Enquanto no primeiro sub-período as perdas registradas por este conjunto de países da região corresponderam a 1% do valor de suas exportações para os EUA, no segundo as perdas alcançaram 9,3% daquele valor, deixando clara a intensificação da concorrência na primeira metade da corrente década. Os percentuais de perda são particularmente intensos para o México (11,4%) e para países centro-americanos e caribenhos (República Dominicana, Guatemala, Costa Rica e El Salvador) – o que seria de se esperar, dada a especialização internacional destas economias – mas eles também são elevados para países sul-americanos de pauta exportadora mais diversificada como o Brasil (7,7%) e Argentina (5,1%). Estudo do BID (2009) concluiu que as perdas das exportações latino-americanas frente à China no mercado dos EUA, entre 1996/1997 e 2007/2008, representaram 18% do valor total daquelas exportações no segundo biênio.

Outros trabalhos indicam que estas perdas não se limitam ao mercado dos EUA, mas também se observam nas exportações intra-regionais e para a União Européia de países latino-americanos (Saslavsky e Rozemberg, 2009). Já em 2004, trabalho elaborado por Ferraz e Ribeiro registrava as primeiras indicações de perda de mercado nos EUA e na União Européia por parte das exportações brasileiras como consequência da competição exercida pelos produtos chineses naqueles mercados.

Mais recentemente, a publicação regular do Observatório China, da Confederação Nacional da Indústria (CNI) do Brasil tem monitorado a evolução da competição entre produtos industrializados brasileiros e chineses nos mercados dos EUA, México e Argentina – focando a análise nos produtos relevantes para as exportações brasileiras a cada um destes mercados. A série de dados não deixa dúvidas de que um número cada vez maior de produtos brasileiros vem perdendo parcelas crescentes de mercado para as exportações chinesas nestes três países.

Além dos custos associados à perda de mercados externos, o deslocamento de exportações de manufaturados latino-americanos por produtos chineses em terceiros mercados pode contribuir para incentivar o processo de concentração da pauta exportadora da região em *commodities* e bens industriais intensivos em recursos naturais. Como se afirmou acima, as probabilidades deste tipo de evolução dependem da concentração *ex ante* não apenas da pauta de exportação dos países, mas também da estrutura produtiva destes.

As preocupações com o desvio de investimentos externos da América Latina para a China parecem – à luz da evolução recente – menos fundamentadas do que as que se referem à concorrência de exportações em terceiros mercados. Explorando a hipótese de que “aumentos no IDE originário da OCDE para a China e Índia ocorreram às custas do IDE dirigido à América Latina”, Cravino, Lederman e Olarreaga (no prelo) concluem não houve desvio nem substituição de destino dos fluxos e que “os investimentos externos dirigidos à China e Índia tiveram um efeito agregado positivo sobre os estoques de capital da OCDE na América Latina e Caribe, bem como no resto do mundo”. Jenkins (2009) também é

cético acerca da ocorrência de desvio de fluxos de IDE em detrimento da América Latina, argumentando essencialmente que os IDE dirigidos à China são *efficiency-seeking*, enquanto os direcionados à América Latina (mas muito menos ao México e América Central) são *market-seeking* ou buscam o acesso a recursos naturais. O fato de que as motivações dos investimentos externos são diversas limita o potencial de substituição entre destinos destes investimentos.

O forte crescimento econômico da China gerou impactos importantes sobre a demanda por *commodities*. Em 2007, a participação da China no consumo mundial de minério de ferro foi de 54,3%, de 27,1% no caso do cobre e de 20,9% no caso da soja. O crescimento da demanda chinesa se traduziu, no período entre 2002 e 2007, em aumentos espetaculares nos preços internacionais dos produtos básicos. Assim, o minério de ferro experimentou, neste período, incrementos de preço da ordem de 185%, o preço do cobre subiu 356%, o do zinco 316%, o da soja 81% e o do café 126% (Jenkins, 2009).

Obviamente, a demanda chinesa não é o único fator na origem destes movimentos de preços – para os quais contribuíram, especialmente no caso dos produtos de origem agropecuários, diversos outros fatores (Piñeiro et alli, 2009). No entanto, estimativas elaboradas por Jenkins (2009) sugerem que o impacto do crescimento da China sobre a demanda global por *commodities* e sobre os preços internacionais destes produtos foi muito significativa, especialmente no caso dos produtos de origem mineral¹³. Em termos de valor das exportações do período 2002-2006, o ganho dos países latino-americanos estimado por Jenkins e atribuível ao efeito-China sobre os preços das *commodities* teria variado entre US\$ 23,3 bilhões e US\$ 45 bilhões.

4. A emergência asiática: implicações futuras para a América Latina

Como se constatou na seção precedente, até o momento, os impactos da emergência de China e Índia sobre as economias latino-americanas, embora heterogêneos segundo os países da região, foram limitados em termos agregados e se concentraram na dimensão comercial. Eles podem ser assim sintetizados:

- por enquanto é a China que gera expectativas e preocupações entre os *policy-makers* e os agentes econômicos na América Latina. A Índia ainda é um parceiro muito secundário para a região, tanto em termos de comércio como de investimentos. Segundo interesses e perspectivas, a China é percebida como um “anjo” ou um “demônio”. A Índia parece um distante gigante que ainda não mobiliza positiva nem negativamente interesses econômicos na região;
- o comércio foi o principal canal de transmissão dos efeitos da emergência dos dois países asiáticos sobre a região e tal transmissão se operou através: (i) do crescimento dos fluxos de comércio bilaterais; (ii) do aumento de preços de *commodities* exportadas por diversos países latino-americanos; e (iii) da concorrência crescente sofrida pelos produtores e exportadores latino-americanos de manufaturas tanto em seus mercados domésticos quanto em terceiros mercados;

¹³ Segundo Jenkins (2009), o efeito do crescimento chinês sobre a demanda mundial de minério de ferro entre 2002 e 2006 foi de 41,2%, situando-se o efeito-preço associado à demanda chinesa entre um mínimo de 103,1% e um máximo de 164,9%. No caso do cobre, o efeito sobre a demanda global foi de 3,8% e sobre os preços variou entre 15,2% e 37,9%. No caso dos produtos de origem agropecuários, os impactos registrados foram, em geral, significativamente inferiores.

- a emergência da China impactou principalmente países da região que são exportadores de *commodities* e dispõem de base industrial diversificada e geradora de exportações para a própria região e para outras partes do mundo. Estes países – Brasil, Argentina e México – sofrem os efeitos da emergência chinesa através dos três canais de transmissão apontados;
- enquanto o dinamismo exportador latino-americano nas relações bilaterais com a China mantém-se concentrado em um pequeno número de produtos primários, a competitividade chinesa se manifesta, nos mercados latino-americanos e em terceiros mercados, em uma gama crescente de produtos manufaturados produzidos e exportados pelos países da região;
- efeitos produtivos e sobre os níveis de emprego nos países latino-americanos em decorrência da concorrência chinesa parecem ter afetado, até agora, principalmente setores intensivos em trabalho e vinculados à cadeia eletrônica no México e na América Central; e
- os fluxos de investimentos diretos não foram até agora um canal relevante de transmissão dos efeitos da emergência asiática sobre as economias latino-americanas e isto se traduz tanto em baixos níveis de investimentos bilaterais quanto na relativa autonomia que a dinâmica de investimentos externos dirigidos à América Latina demonstra *vis à vis* dos investimentos direcionados aos países asiáticos. Mais do que substituição entre regiões, os IDE dirigidos à América Latina e à Ásia-Pacífico parecem obedecer a uma lógica de complementaridade.
- as respostas de política a que recorreram até hoje os países latino-americanos para enfrentar o desafio chinês envolveram principalmente medidas na área comercial, uma vez que os efeitos da emergência chinesa sobre a região se deram essencialmente pela via do comércio. Dois vetores de resposta sobressaem com nitidez nos países latino-americanos: de um lado, as medidas de proteção contingentes (antidumping, essencialmente) aplicadas às importações chinesas, de outro a negociação de acordos comerciais preferenciais com a China. O recurso a medidas antidumping vem sendo utilizado de forma crescente pelos países latino-americanos cujos produtores domésticos de uma vasta gama de setores industriais sofrem concorrência das importações originárias da China. É o caso de Brasil, México e Argentina.

Já países com bases industriais menos diversificadas e com forte interesse exportador concentrado em poucas *commodities*, como o Chile e Peru, fizeram a opção por buscar acordos de liberalização preferencial com a China. Os acordos firmados por estes dois países com a China concentram-se na área de bens e não incluem, especialmente no caso do Peru, segmentos industriais que poderiam sofrer forte impacto negativo em decorrência da competição dos produtos chineses - que seriam beneficiados pela liberalização preferencial.

Como estas tendências evoluirão no futuro? Além dos impactos já observados da emergência da China sobre as economias latino-americanas, há outros que se manifestarão nos próximos anos?

Os impactos já hoje percebidos resultam de evoluções que dificilmente serão revertidas nos próximos anos, embora a intensidade e a velocidade com que eles se farão sentir no futuro

próximo dependam de variáveis que estão fora do controle dos países da região (ver mais adiante a discussão sobre estas variáveis). Entre os impactos que parecem irreversíveis nos próximos anos, vale citar:

- a forte especialização das exportações latino-americanas para a China em commodities.

É difícil imaginar que este padrão de especialização das exportações bilaterais latino-americanas para a China venha a mudar no futuro próximo. Além do fato de que a demanda chinesa por commodities deve se manter forte nos próximos anos – mesmo em um cenário de ajuste – a diversificação da pauta de exportações latino-americanas para a China esbarra nas políticas industriais chinesas, que incentivam fortemente a substituição de importações de manufaturados. Além disto, há que ter em conta os tradicionais problemas de competitividade que afetam as exportações de manufaturados da região.

Uma questão mais complicada, vinculada à especialização bilateral da pauta latino-americana de exportações diz respeito à difusão deste padrão de especialização internacional para as exportações totais dos países da região, como decorrência indireta do efeito-China. Se algum risco existe de que este tipo de evolução venha a ocorrer, ele está certamente concentrado nas pequenas economias da região cuja pauta de exportação já é altamente concentrada em poucos produtos primários e, em especial, em produtos minerais. Como mostrou estudo de Iglesias (2007) cobrindo um período de 40 anos, “o fenômeno da ‘maldição dos recursos naturais’ (na região), inibindo a diversificação e o crescimento exportador, parece, sem dúvida, estar mais concentrado nos países de base mineral (do que nos de base agropecuária)”.

- a competição crescente da China, enfrentada pelos setores manufatureiros latino-americanos, tanto em seus mercados quanto em terceiros mercados.

Esta competição permanecerá intensa nos próximos anos, mas o seu grau de intensidade será sensível a ajustes que provavelmente serão introduzidos no modelo chinês de crescimento. Enquanto estes ajustes não ocorrem, a concorrência maior dos produtos chineses nos mercados domésticos dos países latino-americanos com base industrial mais diversificada poderá começar a gerar reações dos produtores locais em uma gama variada de setores, em contraste com o quadro atual, em que as queixas se concentram em poucos setores. As respostas vêm se concentrando em medidas antidumping e, no caso argentino, em licenciamento não automático de importações, mas esses são obviamente paliativos quando os problemas de multiplicam e se disseminam através do tecido industrial dos países da região.

Mas os principais fatores de distorção das condições competitividade presentes hoje nas políticas econômica e industrial chinesas são a política cambial e o elevado componente de subsídio nos mecanismos de financiamento ao investimento e à produção industrial. Para enfrentar essas questões, os países latino-americanos com base industrial mais diversificada precisam reforçar sua articulação regional e aumentar a pressão sobre a China nos foros econômicos internacionais – G20 e OMC. Até o momento, as estratégias de reação têm sido nacionais e “produto-específicas”. Mas em um cenário de crescente pressão chinesa sobre a indústria latino-americana, essa estratégia pode ganhar peso.

- a diversidade de respostas de política, assentadas em preferências nacionais e em que a dimensão regional desempenha papel absolutamente secundário.

As primeiras respostas de política ao “efeito-China” têm uma característica marcante: refletem preferências nacionais de política e apontam para direções radicalmente opostas – a abertura dos mercados, no caso dos países que buscaram acordos comerciais com a China, e a proteção, no caso daqueles que optaram sobretudo pelo uso de direitos antidumping.

A ausência da dimensão regional como componente das respostas de política latino-americanas chama a atenção. Em nenhum momento sequer se considerou a hipótese de avançar na formação de um mercado regional (ou sub-regional, se se pensa na América do Sul) em que os produtores locais se beneficiariam de preferências comerciais. Este fato certamente aponta para a situação vivida pela região – e, em especial, pela América do Sul – em que a politização das opções de política econômica e comercial impede qualquer avanço nos processos de integração e de cooperação regional. Com a assinatura de acordos comerciais bilaterais entre países da região e a China, a hipótese de formação de um mercado regional “preferencial” entre os países da região começa a perder consistência.

Considerando agora os impactos que ainda não se manifestaram ou ocorreram em pequena escala (os impactos emergentes), é previsível que venham a ganhar relevância o papel da Índia como exportador de serviços e bens intensivos em trabalho e o crescimento dos investimentos chineses e indianos na região.

Na realidade, a natureza do desafio competitivo que a emergência da Índia colocará no futuro para os países latino-americanos apresenta algumas diferenças em relação àquele que a China representa hoje. Embora a Índia tenha uma já importante especialização internacional em serviços de tecnologia da informação – um traço que a distingue da China – a ascensão indiana nesta área não reduz drasticamente as probabilidades dos países latino-americanos na exportação de serviços. Fatores como proximidade física e cultural podem gerar vantagens comparativas importantes para os países latino-americanos nas exportações de serviços para a região e alguns deles parecem já estar aproveitando as oportunidades que derivam destas vantagens.

No setor manufatureiro, a emergência da Índia como exportador de bens intensivos em trabalho gera, para os países da região, um desafio que apenas amplifica aquele introduzido pelo crescimento da China. No entanto, a “agressividade” do dinamismo exportador indiano muito provavelmente será menor que a das exportações chinesas, já que a Índia não contará com a variedade de subsídios fiscais e creditícios que hoje beneficia as vendas externas da China. Ainda assim, com a emergência indiana, a competição aumentará nos mercados domésticos e externos, reduzindo o espaço com que (ainda) contam os países latino-americanos nos mercados domésticos e externos de bens intensivos em trabalho. Sem políticas adequadas, os países da região de economia menos diversificada poderão estar condenados a concentrar-se quase exclusivamente em setores intensivos em recursos naturais.

Embora até o momento os investimentos diretos de China e Índia na região tenham sido limitados (a exceção dos investimentos em paraísos fiscais), é previsível que se assistirá, nos próximos anos, um crescimento destes fluxos. A motivação mais óbvia para os investimentos, especialmente aqueles originários da China, refere-se ao acesso a recursos naturais necessários para manter as altas taxas de crescimento e de industrialização do país, como já se observa no caso dos investimentos chineses na África. Na medida em que a industrialização indiana se aprofunde, pode-se assistir processo semelhante tendo como origem este país. Estes investimentos tenderiam a gerar novos fluxos bilaterais de comércio

que seguiriam rigorosamente o padrão Norte-Sul que hoje se observa no intercâmbio entre América Latina e China.

Mas também parece plausível que se intensifique um outro padrão de investimentos bilaterais, que já hoje se esboça tanto em bens industriais quanto em serviços. Neste caso, os investimentos voltam-se para explorar o potencial de crescimento dos grandes mercados nacionais da região, como o Brasil, ou do mercado sul-americano (ou norte-americano, no caso de investimentos dirigidos ao México e América Central): setores como automotriz, eletroeletrônico, de equipamentos de telecomunicações e outros aparecem como fortes candidatos a receberem este tipo de investimentos. No caso dos serviços, os investimentos buscariam captar vantagens comparativas de países latino-americanos relacionadas ao tamanho do mercado regional, mas também ao potencial de exportação sobretudo para os EUA. Este tipo de investimento tenderia a produzir novos fluxos de comércio dentro da região (a partir dos países eleitos para recebê-los) e da região para terceiros mercados.

Um elemento a não desconsiderar no que se refere ao futuro dos fluxos de investimento direto originários da China diz respeito ao componente político destes investimentos. Embora, como aqui se observou, a motivação econômica dos IDE chineses pareça ter prevalecido nos fluxos recentes com origem naquele país, a componente de “segurança econômica” tem um papel importante na estratégia da China. Neste sentido, é a própria motivação econômica que se vê politizada e não se pode excluir a hipótese de que os fluxos futuros de IDE chineses para a região “embutam” um componente político de estabelecimento de alianças e parcerias com determinados países da região.

Os impactos deste conjunto de evoluções sobre fluxos de comércio e investimentos envolvendo a América Latina e sobre a formação de interesses de negociação comercial podem ser assim sintetizados:

- a China emerge como o principal competidor da região em produtos manufaturados na América Latina e em terceiros mercados, reduzindo a relevância dos produtores de outras regiões – notadamente EUA e União Européia como concorrentes da região;
- a China e a Índia – e, por extensão, a Ásia – tornam-se os grandes mercados para os produtores de *commodities* da região, reduzindo a importância de EUA e UE para estes setores;
- cresce a viabilidade política de acordos comerciais entre, de um lado, os países sul-americanos com base industrial diversificada (Brasil e Argentina) e, de outro, os EUA e a União Européia, ao se reduzirem resistências sul-americanas originadas no setor industrial e ao se atenuarem as ambições do *agribusiness* em termos de acesso aos mercados daqueles países – hoje percebidos como menos relevantes;
- países latino-americanos para os quais a região representa um mercado de exportação relevante – sobretudo para os manufaturados – têm novo incentivo para “empurrar” uma agenda de integração voltada não apenas para a constituição de um espaço comercial preferencial, mas também para áreas temáticas relevantes na perspectiva de “fazer valer a proximidade geográfica” como fator de competitividade.

5. Cenários de futuro: ajuste na China e implicações para a América Latina

Mapeados impactos já manifestos e emergentes de maior relevância para a região, vale lembrar que, se é muito provável que tais impactos estejam presentes nos próximos anos, uma questão adicional relevante diz respeito à intensidade com que tais impactos se farão sentir na América Latina. A que variáveis responde a intensidade dos impactos que se farão sentir sobre a região nos próximos anos?

Assim como os impactos gerados pela emergência da China sobre a América Latina na década que se encerra estão estritamente associados ao ritmo de crescimento daquela economia e ao modelo de desenvolvimento por ela adotado, parece correto afirmar que os impactos futuros dependerão da trajetória de evolução destas variáveis-chave.

A maioria das hipóteses sobre o crescimento da China na próxima década – levando o país a ultrapassar os EUA como a maior economia do mundo, na virada da segunda para a terceira década do século – trabalha com cenário em que as forças motrizes do atual modelo continuarão atuando, ainda que eventualmente atenuadas por ajustes ou correções de rumo¹⁴.

O cenário de base para discutir estas questões é o inercial, ou seja, aquele em que as forças motrizes que “empurram” a economia chinesa continuam a atuar, embora em um quadro de crescentes restrições e constrangimentos domésticos e externos. Aliás, este parece ser o traço distintivo dos cenários em que a China se moverá no futuro, em comparação com aqueles vigentes nas últimas décadas: a menor margem de manobra doméstica e externa para por em prática suas políticas econômicas.

Neste sentido, o cenário inercial parece incontornável para o futuro imediato, mas ele tem prazo de validade. Num primeiro momento, o cenário inercial ganha força através do modelo de resposta do país à crise econômica de 2008/2009. A reação chinesa sob a forma de um pacote de estímulos fiscais e creditícios, “exacerbou” as características mais marcantes do modelo econômico vigente e ampliou sua legitimidade doméstica. Além disso, a transição para um novo modelo de desenvolvimento, em que o mercado interno e o consumo doméstico ganham relevância *vis a vis* das exportações, enfrenta fortes resistências em função das implicações distributivas e políticas que tal reorientação geraria.

Pettis (2010) relaciona as dificuldades pela frente ao fato de que tal transição exige “a reversão do processo de subsidiamento” dos produtores pelas famílias (*the household sector*) que hoje se dá através de baixas taxas de juros, uma moeda subvalorizada e de outros mecanismos. Esta reversão, além de politicamente difícil, geraria na visão de Pettis (2010), uma perda forte de lucratividade no setor manufatureiro, núcleo duro da economia e símbolo da competitividade chinesa.

¹⁴ No entanto, quando se olha para a literatura que discute a sustentabilidade do modelo chinês de crescimento, as avaliações disponíveis variam de maneira impressionante. Alguns autores vêem a China a caminho de dominar o mundo (Foguel, 2010), enquanto outros prevêm uma crise de grandes proporções, derivada da incapacidade política dos dirigentes chineses para mover-se do atual modelo de crescimento (baseado em altas taxas de poupança, investimento e exportações) para uma trajetória apoiada no consumo doméstico e na extensão do mercado interno.

Em um segundo momento, cujos contornos já começam a se delinear, pressões domésticas e externas levam os dirigentes chineses a optar pela reorientação do modelo de crescimento, adequando-o gradativamente ao novo ambiente – mais restritivo do que aquele vigente na década que se encerra.

Emergiria então um cenário de ajustes controlados, em que a direção do PCC consegue gradualmente operar a transição entre modelos de desenvolvimento, aumentando o consumo doméstico como parcela do PIB, incentivando o desenvolvimento de empresas nacionais voltadas tanto para o mercado interno quanto para as exportações (à diferença das políticas de atração de IDE voltados exclusivamente para exportação) e “densificando”, no plano doméstico, cadeias de produção hoje articuladas apenas com o mercado externo.

Segundo diversos analistas, a direção do PCC já está convencida da inevitabilidade destes ajustes estruturais e as recentes medidas consideradas protecionistas que o governo chinês adotou nas áreas de investimento, compras governamentais e apoio à inovação apontariam nesta direção.

Neste cenário, a China manteria elevadas taxas de crescimento, sustentando altos níveis de importação de matérias primas e produtos intensivos em recursos naturais. Suas exportações tenderiam a crescer menos, reduzindo as tensões comerciais com outros países e atenuando a competição sofrida pelas exportações de manufaturados latino-americanos em terceiros mercados e em seus mercados domésticos.

Este é um cenário que concorre para a redução dos desequilíbrios macro-econômicos que estiveram na raiz da recente crise e sua eventual consolidação reduziria as tensões comerciais e cambiais entre a China e os EUA¹⁵.

Em uma variante deste cenário, a transição chinesa para um modelo econômico mais voltado para o mercado interno não se completaria sem impactos relevantes sobre as taxas de crescimento do país. A acumulação de estoques de matérias-primas combinada ao excesso de capacidade instalada gerado pelos elevados investimentos que estiveram na base do crescimento dos últimos anos levaria a uma redução da demanda chinesa por *commodities* com impactos relevantes sobre a trajetória dos preços internacionais e sobre as exportações de países latino-americanos.

¹⁵ Não se pode descartar a ocorrência de um cenário de crise aguda do modelo chinês, derivado das dificuldades para assegurar em um prazo razoável uma transição em direção a um novo modelo de desenvolvimento, enquanto as tensões e conflitos domésticos e externos se intensificam. Neste cenário, a China cresce bem menos do que no anterior (e muito menos do que na década que termina), suas importações de matérias-primas e produtos intensivos em recursos naturais perde dinamismo e suas exportações são sustentadas por políticas. Para alguns autores, a China poderia acabar seguindo a trajetória do Japão de baixo crescimento nos anos 90.

Referências Bibliográficas

- **Acioly, L. e Leão, R.P. (2010)** - *A internacionalização das empresas chinesas* - Carta da SOBEET Ano XIII, n. 54, abril.
- **Baldwin, R. (2006)** - *Globalization: the great unbundling(s)*, in *Globalization challenges for Europe*, Secretariat of the Economic Council, Finnish Prime Minister's Office, Helsinki.
- **BID (2009)** - *India: Latin America's next big thing?* December.
- **Blázquez-Lidoy, J.; Rodriguez, J. e Santiso, J. (2006)** - *Angel or devil? China's trade impact on Latin American emerging markets*, Working Paper n. 252, OECD Development Centre, June.
- **Bergstein, C.F.; Freeman, C.; Lardy, N.R. e Mitchell, D.J. (2009)** - *China's rise: challenges and opportunities*, Peterson Institute for International Economics & Center for Strategic and International Studies, October.
- **Castro, L., Olarreaga, M. e Saslavsky, D. (2009)** - *The impact of trade with China and India on Argentina's manufacturing employment*, in Lederman, D., Olarreaga, M. e Perry, G. - *China's and India's challenge to Latin America: opportunity or threat?* The World Bank.
- **CEPAL (2006)** - *Panorama de la inserción internacional de América Latina y Caribe*.
- **CNI (2009)** - *Observatório Brasil-China*, diversas edições, disponível em www.cni.org.br.
- **Dadush, U. e Stancil, B. (2010)** - *The world order in 2050*, Policy Outlook, Carnegie Endowment for International Peace, February.
- **Devlin, R., Estevadeordal, A. e Rodriguez-Clare, A. (2007)** - *El impacto de China: oportunidades y retos para América Latina y el Caribe*, Banco Interamericano de Desarrollo e David Rockefeller Center for Latin American Studies (Harvard University).
- **Feenstra, R. e Kee, H.L. (2009)** - *Trade liberalization and export variety; a comparison of Mexico and China*, in Lederman, D., Olarreaga, M. e Perry, G. - *China's and India's challenge to Latin America: opportunity or threat?* The World Bank.
- **Ferraz, G. e Ribeiro, F. (2004)** - *Brasil-China: desempenho exportador nos mercados da União Européia e dos Estados Unidos*, in Revista Brasileira de Comércio Exterior n. 80, Ano XVIII, julho/setembro.
- **Foguel, R. (2010)** - *\$ 123,000,000,000,000*, in Foreign Policy, Jan/Feb.
- **Freund, C. e Özden, C. (2009)** - *The effect of China's exports on Latin American trade with the world*, in Lederman, D., Olarreaga, M. e Perry, G. - *China's and India's challenge to Latin America: opportunity or threat?* The World Bank.

- **Frieden, J. A. (2009)** - *The crisis and beyond: prospects for international economic cooperation*, paper prepared for a conference organized by the Ministero dell'Economia e delle Finanze and by the Centre for Economic Policy Research on "Where are the new engines of growth", Rome, 23-24 July.
- **Hanson, G.H. e Robertson, R. (2009)** - *China and the recent evolution of Latin America's manufacturing exports*, in Lederman, D., Olarreaga, M. e Perry, G. - *China's and India's challenge to Latin America: opportunity or threat?* The World Bank.
- **Iglesias, R. (2007)** - *Tendências e fatos estilizados das exportações da América do Sul no período 1965-2005*, in Revista Brasileira de Comércio Exterior n. 93, Ano XXI, outubro/dezembro.
- **Jenkins, R. (2009)** - *The Latin American case*, in Jenkins, R. e Dussel Peters, E. (eds) - *China and Latin America: economic relations in the twenty-first century*, German Development Institute.
- **Lederman, D., Olarreaga, M. e Soloaga, I. (2009)** - *The growth of China and India in world trade: opportunity or threat for Latin America and the Caribbean?* in Lederman, D., Olarreaga, M. e Perry, G. - *China's and India's challenge to Latin America: opportunity or threat?* The World Bank.
- **OECD (2009)** - *India* - OECD Investment policy reviews.
- **OECD (2008)** - *China: Encouraging responsible business conduct* - OECD Investment policy reviews.
- **Pettis, M. (2010)** - *US - China trade relations: the next dispute?* in Carnegie Endowment for International Peace e-news, February 17.
- **Pettis, M. (2009)** - *The G20 meetings: no common framework, no consensus*, Policy Brief 79, Carnegie Endowment for International Peace, May.
- **Piñeiro, M.; Bianchi, E.; Piñeiro, V. e Trucco, M. (2009)** - *Tendencias estructurales de los precios de las commodities agrícolas: escenarios y estrategias*, Série Breves CINDES, septiembre.
- **RedLat (2010)** - *As relações econômicas e geopolíticas entre a China e a América Latina: parceria estratégica ou interdependência assimétrica*, trabalho elaborado para o Seminário Internacional China: competição ou parceria, março.
- **Rosales, O. e Kuwayama, M. (2007)** - *América Latina al encuentro de China e Índia: perspectivas y desafíos em comercio e inversión*. In Revista de la CEPAL 93, dezembro.
- **Saslavsky, D. e Rozemberg, R. (2009)** - *The Brazilian case*, in Jenkins, R. e Dussel Peters, E. (eds) - *China and Latin America: economic relations in the twenty-first century*, German Development Institute.
- **Summers, L. (2008)** - *The global consensus on travel is unraveling*, in Financial Times, August, 24.

- **UNCTAD (2005)** - *Trade and Development Report*.

- **Warwick Commission, The (2007)** - The multilateral trade regime: which way forward?
The University of Warwick.