

INSERÇÃO INTERNACIONAL DA AMÉRICA LATINA: A VISÃO DA CEPAL ACERCA DO DESAFIO CHINÊS PARA A REGIÃO NO SÉCULO XXI

LATIN AMERICA'S INTERNATIONAL INSERTION: CEPAL'S VIEW ON THE CHINESE CHALLENGE FOR THE REGION IN THE 21ST CENTURY

Adriana Pilar Ferreira Albanus¹

RESUMO

O presente artigo tem como objetivo principal identificar a visão da Comissão Econômica para a América Latina, a CEPAL, em se tratando dos desafios propostos pela ascensão chinesa como uma potência econômica na região. Para tanto, faz-se necessário, primeiramente, realizar uma breve revisão acerca do pensamento cepalino, desde a sua origem, em 1950, até a sua atualização para o neoestruturalismo a partir dos anos 1990. A seguir, objetiva-se examinar a evolução das relações entre sino-latinoamericanas a partir da ascensão chinesa no século XXI, assim como os impactos da crise econômica em 2008 nesta configuração. Por fim, analisa-se a visão da CEPAL acerca do desafio atual representado pela ascensão da China como potência econômica da região a partir das suas oportunidades e ameaças, bem como das estratégias propostas pela instituição para melhorar a inserção latino-americana.

PALAVRAS-CHAVE

CEPAL, América Latina, Inserção internacional, Ascensão chinesa.

ABSTRACT

The main objective of this research is to identify the perception of the Economic Commission for Latin America and Caribbean (CEPAL) about the challenges of the Chinese emergence as an economic power in the region. To do so, is necessary, at first, to make a brief review of the CEPAL's thought from its origin, in 1950, to its updating to neostructuralism, since the 1990s. In the next section, the evolution of the Sino-Latin American relations is analyzed from the Chinese emergence in the 21s century, as well as the impacts of the economic crisis of 2008 in this framework. Finally, the CEPAL's perception about the current challenge represented by China's rise is analyzed based on its opportunities and threats, and also of the strategies proposed by the institution to improve the Latin American insertion.

1 Mestre em Estudos Estratégicos Internacionais (PPGEEI) da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), especialista em Estratégia e Relações Internacionais Contemporâneas neste mesmo programa, e graduada em Relações Internacionais na Escola Superior de Propaganda e Marketing (ESPM-Sul). E-mail: adriana.albanus@ufrgs.br.

KEY-WORDS

CEPAL, Latin America, International insertion, Chinese emergence.

1 Introdução

A Comissão Econômica para a América Latina, desde as suas origens, em 1950, até os tempos atuais, colocou-se como uma referência em termos de estudos e análises acerca das tendências econômicas e sociais de médio e longo prazo dos países latino-americanos, conforme afirmado por Bielschowsky (2000). Mais do que isso, se configurou como uma formulação teórica independente para a região, em torno de seus desafios para superar uma condição estrutural de subdesenvolvimento e pobreza. Neste aspecto, uma de suas características mais fundamentais é a sua capacidade de, a partir de um método histórico-indutivo, se adaptar constantemente e renovar suas interpretações para os novos contextos nos quais se insere.

Neste aspecto, desde sua origem, o pensamento cepalino foi desenvolvido em um contexto de relações preferenciais com os Estados Unidos que, por si, apresentaram um padrão assimétrico nas questões comerciais em todo o seu histórico. A emergência da China no século XXI impõe uma atualização da Cepal e novas reflexões sobre a estrutura de relações bilaterais, a organização de uma nova divisão internacional do trabalho e, principalmente, do papel que cabe à América Latina em tal configuração, bem como das estratégias para impulsionar as oportunidades e enfraquecer as ameaças ao desenvolvimento. Assim, questiona-se: qual a visão atual da Cepal acerca do desafio chinês para a inserção internacional da América Latina?

Para tanto, faz-se necessário, primeiramente, realizar uma breve revisão acerca do pensamento cepalino, desde a sua origem, em 1950, abrangendo sua atualização para o neoestruturalismo nos anos 1990, até o seu refinamento nos anos 2000. A seguir, objetiva-se examinar a evolução das relações sino-latinoamericanas a partir da ascensão chinesa no século XXI, bem como os impactos da crise econômica em 2008 nesta configuração. Por fim, analisa-se a visão da Cepal acerca do desafio atual representado pela ascensão da China como potência econômica na região a partir das suas oportunidades e desafios, bem como das estratégias propostas pela instituição para melhorar a inserção latino-americana.

2 Breve revisão histórica sobre o pensamento da Cepal (1948-atual)

De um modo geral, as transformações internacionais após a II Guerra Mundial e o início da bipolaridade inseriram novas realidades para os países da América Latina que, por sua vez, reavaliaram suas políticas de desenvolvimento e inserção internacional. Os processos de urbanização, industrialização e crescimento econômico viabilizaram a implementação do modelo substitutivo de importações que, na visão dos dirigentes da época, era fortemente dependente do

capital e tecnologia dos países mais desenvolvidos. A expectativa de cooperação com os Estados Unidos para obter tais recursos, entretanto, não se configurou como uma realidade.

Tais fatores, somados aos anseios dos países latino-americanos por maior autonomia, favoreceram o surgimento de uma “ideologia industrializante” na região e a criação (BIELSCHOWSKY, 2000), no âmbito da Organização das Nações Unidas (ONU), da Comissão Econômica para a América Latina, a Cepal, em 1948. Essa surge como uma escola de pensamento direcionada à compreensão das condições do subdesenvolvimento latino-americano (CORAZZA, 2006) com uma formulação teórica independente e própria à realidade da região (BIELSCHOWSKY, 2000).

Importante ressaltar também que uma das características de maior força da escola cepalina está na manutenção de um enfoque metodológico e analítico na teoria estruturalista do desenvolvimento periférico latino-americano criado pelo argentino Raúl Prebisch, um dos fundadores da Cepal e acadêmico de grande relevância na região. Assim, observa-se que as ideias cepalinas apresentam uma continuidade, ainda que historicamente determinadas, e se diferenciam entre si por uma “mensagem transformadora” (BIELSCHOWSKY, 2000). Nesse aspecto, os mais de 60 anos de história da Cepal, além das mensagens transformadoras que dividem as décadas entre si, também apresentam uma classificação periódica entre a etapa estruturalista – de 1950 a 1980 – e a neo-estruturalista – a partir dos anos 1990 – os quais serão abordados a seguir, com base nas contribuições dos estudos de Ricardo Bielschowky.

Na década de 1950, o surgimento de uma ideologia desenvolvimentista, em um contexto regional e externo que a favorecia, se traduziu na mensagem de industrialização da Cepal. A escola, ao analisar a inserção internacional dos países latino-americanos e sua vulnerabilidade externa, identifica as condições estruturais que determinam o seu subdesenvolvimento: que, naquele momento, centralizou-se na comparação com os países centrais e na relação de interdependência com os mesmos. Assim, com base nas ideias de Prebisch, comparativamente aos desenvolvidos, os países da região apresentam uma especialização em bens primários e baixa diversificação produtiva – que prejudicam a exportação – uma heterogeneidade estrutural – disparidade entre produtividade e oferta limitada de mão-de-obra – além de um baixo interesse das instituições em investir no progresso técnico. Deste modo, para a Cepal, a principal forma de superação dessa distância dos desenvolvidos, e da sua própria pobreza, está no processo de industrialização por substituição de importações, ainda que esse produzisse “tendências perversas”² em função do progresso técnico (BIELSCHOWSKY, 2000; 2009).

2 Tais tendências perversas são: o desequilíbrio estrutural do balanço de pagamentos, insuficiência de divisas, além de tendências de inflação e desemprego (BIELSCHOWSKY, 2000, 2009)

A década de 1960, por sua vez, é caracterizada por mudanças importantes como o aprofundamento da Guerra Fria e do abandono do descaso da política externa dos Estados Unidos para a região com um programa de auxílio externo: a Aliança para o Progresso. Regionalmente, tem-se a emergência de regimes ditatoriais e a manutenção do processo de industrialização, mesmo com problemas como o aumento da instabilidade macroeconômica e empobrecimento da população decorrente da urbanização (VISENTINI, 2013; BIELSCHOWSKY, 2000). Em função disso, coube à Cepal reorientar seus estudos para incluir, como mensagem transformadora, o viés sociológico³ da distribuição de renda como um fator relevante para o desenvolvimento – e não somente a industrialização (BIELSCHOWSKY, 2009). Na visão cepalina, a situação de dependência e da heterogeneidade estrutural representavam entraves para que os países latino-americanos deixassem a condição de subdesenvolvidos. Como resposta para tal condição, somente a adaptação do estilo de desenvolvimento e as reformas institucionais poderiam alterar a estrutura social e redistribuir renda.

Os anos 1970 foram marcados, por sua vez, pelo advento das crises do petróleo, em 1973 e 1979, que, segundo Visentini (p.74, 2003), atingiriam o “cerne do projeto de desenvolvimento” dos países latino-americanos. Para responder a crise, a maior parte desses optou por manter o crescimento econômico através do endividamento, ainda que com maior instabilidade macroeconômica. Tais fatores enfraqueceram a ideologia industrializante na região, exigindo da Cepal uma readaptação frente à sua menor capacidade de influência como escola de pensamento. Nesse sentido, temas de curto prazo como os macroeconômicos e de endividamento receberam maior enfoque, embora permanecessem as tradicionais análises de médio e longo prazo.

Assim, a Cepal, ao identificar que o modelo de industrialização adotado pelos países da região até o momento reproduziam e davam continuidade às tendências perversas, a mensagem transformadora da época foi a de reorientação dos estilos de desenvolvimento. Nesse aspecto, na busca de um modelo de desenvolvimento alternativo e viável – mas inserido no sistema capitalista –, a escola propôs um estilo denominado “humano” ou “integrado” que compatibiliza o crescimento econômico com a justiça social, sendo uma solução às tendências perversas de manutenção da desigualdade social. Outra preocupação da década se dá com a insuficiência da industrialização em função do protecionismo excessivo e de uma institucionalização eficaz. Segundo a Cepal, seria necessário ampliar as exportações industriais e o mercado interno desses países como forma de modificar sua inserção externa e a própria divisão internacional do trabalho (BIELSCHOWSKY, 2000; 2009).

3 Sob os estudos de José Echavarría e o conceito de sociologia do desenvolvimento

A década de 1980 é tida como um período significativamente desfavorável para os países latino-americanos. Nesse sentido, as transformações do capitalismo mundial, além de inviabilizarem os projetos desenvolvimentistas, ampliaram a distância entre periferia e centro em função da revolução científica e tecnológica. Ademais, o aumento das taxas de juros pelos Estados Unidos acarretou na ampliação da dívida externa dos países do Sul e levou os países da América Latina a inúmeros ajustes recessivos, baixo crescimento, instabilidade econômica e fragilidade frente às pressões do Fundo Monetário Internacional (FMI) e do Banco Mundial (BIELSCHOWSKY, 2000).

Esse contexto, somado ao fortalecimento da ideologia liberal ortodoxa, exigiu da Cepal análises mais condicionadas ao curto prazo e relacionadas à questões macroeconômicas e ao tripé dívida-inflação-ajuste. Ainda assim, permaneceria a tradição estruturalista cepalina de modo que a mensagem do período é a de “ajuste com crescimento”. Nesse aspecto, reconhecia-se a urgência de realizar políticas de ajuste e estabilização da economia, mas sob um ajuste expansivo e heterodoxo – ou seja, o controle da inflação e renegociação da dívida seria realizado com a retomada do crescimento e investimentos a longo prazo. Com isso, os países teriam as respostas para os problemas mais imediatos da economia sem deixar de lado o enfoque nos problemas estruturais (BIELSCHOWSKY, 2000; 2009).

O final da Guerra Fria e a conseqüente percepção de vitória da ideologia liberal marcaram significativamente as questões político-econômicas dos países da América Latina, bem como da própria percepção dos seus dirigentes sobre o modelo mais adequado ao desenvolvimento da região. Nesse aspecto, o projeto desenvolvimentista é substituído pela adoção de um modelo neoliberal baseado nas medidas preconizadas pelo Consenso de Washington – liberalização da economia e redução do papel do Estado – que, segundo Cervo e Bueno (2011), assume a forma de um Estado normal.

A Cepal, conforme suas posições adotadas tradicionalmente ao longo dessas transformações, reconheceu a importância das reformas, porém com ressalvas à intensidade da liberalização. Perante o desafio de encontrar um modelo de desenvolvimento em economias abertas e com Estados menos intervencionistas, a escola cepalina apresentou como mensagem transformadora a ideia de “transformação produtiva com equidade”, inaugurando a fase denominada de neoestruturalismo (BIELSCHOWSKY, 2000; 2009). Nessa, há a defesa de que os países latino-americanos deveriam ter como enfoque a busca por eficiência e competitividade através da criação de um núcleo endógeno de progresso técnico e formação de recursos humanos e políticas tecnológicas ativas. Ao mesmo tempo, o papel do Estado torna-se mais seletivo e eficaz mas, ainda assim, presente no processo de desenvolvimento. Segundo a Cepal, somente

com essas medidas seria possível que os países da região incorporem progresso ao processo produtivo, diminuam sua vulnerabilidade externa e aumentem sua inserção no mercado internacional com um nível de competitividade mais autêntico (BIELSCHOWSKY, 2000; 2009).

Finalmente, nos anos 2000, observa-se o surgimento de uma nova conjuntura política e econômica na região com um período de crescimento acelerado e ascensão de governos progressistas e, portanto, menos alinhados ao ideário neoliberal. Conjuntamente a isso, tem-se uma visão crítica entre os dirigentes acerca dos resultados obtidos com o modelo adotado nos anos 90 e das próprias crises ocorridas no final do período. Nesse aspecto, a Cepal também reavaliou os resultados das reformas liberalizantes que, na visão da escola, foram consideradas como de “luzes” e de “sombras”: a primeira, em relação à capacidade dos países latino-americanos em controlar a inflação, aumento da produtividade e maior atração de investimento externo direto; e, a segunda, relacionada às desvantagens de um crescimento mais instável, insuficiência de diversificação das exportações e vulnerabilidade externa (BIELSCHOWSKY, 2009).

Outra questão relevante para a escola cepalina é a análise da inserção internacional dos países da região. Para esta, a necessidade de reduzir a brecha tecnológica em relação aos países desenvolvidos demanda uma reorientação da modalidade produtiva e exportadora dos latino-americanos com enfoque nos bens de maior conteúdo tecnológico, o que contribuiria para aumentar a diversificação e incentivar o crescimento. De acordo com a escola cepalina (BIELSCHOWSKY, 2009, p.187), o fracasso na implementação dessa estratégia “conduzirá a persistência de uma inserção internacional inadequada, dificuldades de concorrência com os países asiáticos, e estrangulamentos externos que obstaculizam o crescimento [...]”, sendo que tais desafios serão aprofundados nas próximas seções.

3 A ascensão chinesa na América Latina nos anos recentes: uma análise sobre o padrão de comércio

Historicamente, foram analisadas e detalhadas de forma ampla por inúmeros autores as características da inserção internacional da América Latina nos séculos XIX e XX e suas vinculações preferenciais de relações, primeiramente, com as potências europeias – as colonizadoras e, após a Grã-Bretanha – que foram substituídas, sem significativas alterações de padrão, pelos Estados Unidos. Analisando essas relações, Eduardo Galeano (1971, p.18), um clássico autor latino-americano, definiu o subcontinente como a “região das veias abertas” e, portanto,

desde o descobrimento até nossos dias, tudo se transformou em capital europeu ou, mais tarde, norte-americano, e como tal tem-se acumulado e se acu-

mula até hoje nos distantes centros de poder. Tudo: a terra, seus frutos e suas profundezas, ricas em minerais, os homens e sua capacidade de trabalho e de consumo, os recursos naturais e os recursos humanos. O modo de produção e a estrutura de classes de cada lugar têm sido sucessivamente determinados, de fora, por sua incorporação à engrenagem universal do capitalismo. A cada um dá-se uma função, sempre em benefício do desenvolvimento da metrópole estrangeira do momento, e a cadeia das dependências sucessivas torna-se infinita,[...].

Na emergência do século XXI, observa-se o surgimento de mudanças profundas no sistema internacional, e por conseguinte na correlação de forças, com a ascensão da China como uma potência que tem alterado não somente a ordem política mas, especialmente a econômica. As discussões acerca de uma nova configuração da divisão internacional do trabalho, da promoção de uma ordem multipolar ou de uma futura superação aos Estados Unidos no status de hegemonia como um efeito do desafio chinês demandam uma análise sobre o papel desta nação nas transformações do sistema econômico e político mundial e, principalmente, dos “novos dilemas estruturais para os países latino-americanos, com impactos sobre a agenda de desenvolvimento (LEÃO; PINTO; ACIOLY, 2011, p.17).

Acerca da ascensão chinesa, os autores Cunha, Lélis e Bichara (2012) afirmam que o modelo de desenvolvimento mais orientado para o mercado, de reformas e abertura econômica a partir da gestão Deng Xiaoping, no final dos anos 1970, conferiu grande dinamismo e possibilitou o seu ressurgimento como potência global. Conforme Barbosa (2011), tal processo foi realizado de forma cautelosa quanto à liberalização do mercado de capitais e fortemente ancorado em altas taxas de investimento, expansão do mercado interno e das exportações e por alto nível de gasto público. Como efeito, no século XXI, a China apresentou um crescimento com uma média de 10% ao ano por mais de três décadas, alavancou a contribuição de sua economia para 10% do comércio internacional, representou 10% do Produto Interno Bruto (PIB) mundial (CUNHA; LÉLIS; BICHARA, 2012) e, em 2010, tornou-se o maior exportador de bens no mundo (CIA, 2016).

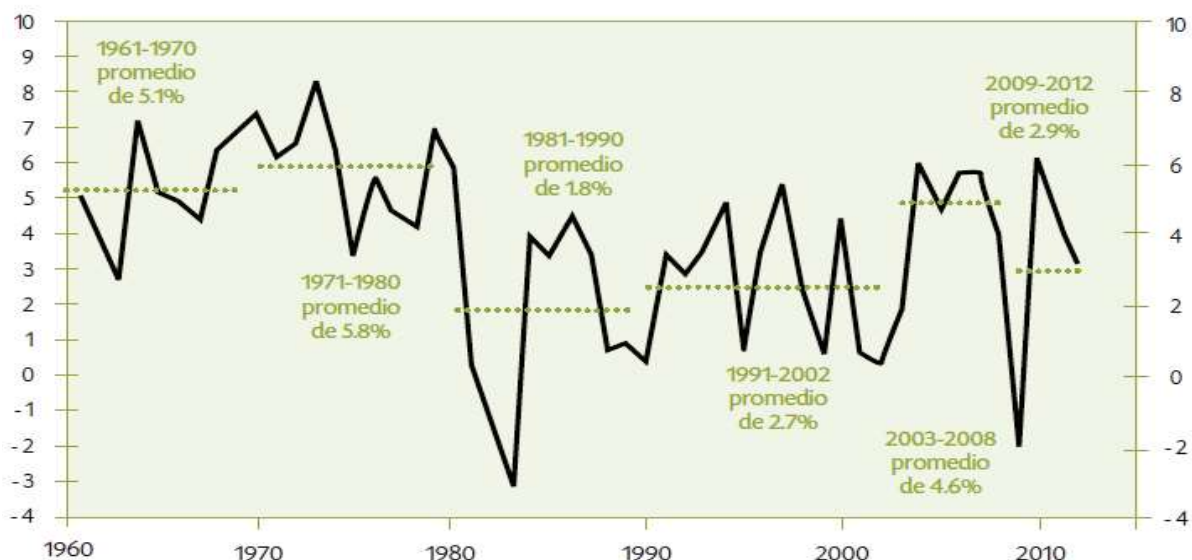
Deste modo, a maior presença da China no mercado internacional tem se convertido em uma importante fonte de dinamismo com impactos nos canais comerciais, seja das economias avançadas, seja das emergentes (CUNHA; BICHARA; LÉLIS, 2013). Assim, de acordo com Leão, Pinto e Acioly (2011, p.7), a nação asiática se configurou como

principal produtor e exportador mundial de manufaturas e importante mercado consumidor de máquinas e equipamentos da Europa e dos países asiáticos mais desenvolvidos, assim como matérias-primas de países da América Latina, da África e da Ásia em desenvolvimento.

Por sua vez, tal condição guiou um crescimento praticamente sincronizado em diferentes regiões do mundo a partir dos anos 2000, originando uma nova fase na economia internacional com novos desdobramentos e desafios.

Dentre estas regiões, inclui-se a América Latina que, após duas décadas de crises e instabilidade macroeconômica, inaugurou o século XXI com um ciclo de forte crescimento – principalmente entre 2003 e 2008 – em função de um contexto internacional favorável, pelo maior acesso ao financiamento e também de melhora nos termos de intercâmbio (QUENAN, 2014). Conforme Quenan (2014), esse maior dinamismo econômico logrado pela região pode ser comparado ao período pós-II Guerra em termos de crescimento – abordado no capítulo anterior –, mas com o diferencial da melhora no *catching-up* tecnológico. Tal comparação pode ser expressa através do gráfico 1, abaixo, que demonstra as taxas médias do PIB na América Latina entre 1960 e 2010: é possível observar que o crescimento médio de 4,6% das economias da região na conjuntura de “bonança”, entre 2003 e 2008, é relativamente próximo do referente às décadas de 1960, período caracterizado por taxas contínuas de 5,1% e evolução do processo de industrialização, ainda que com maior restrição externa.

Gráfico 1. Taxa média do PIB real na América Latina – 1960-2010

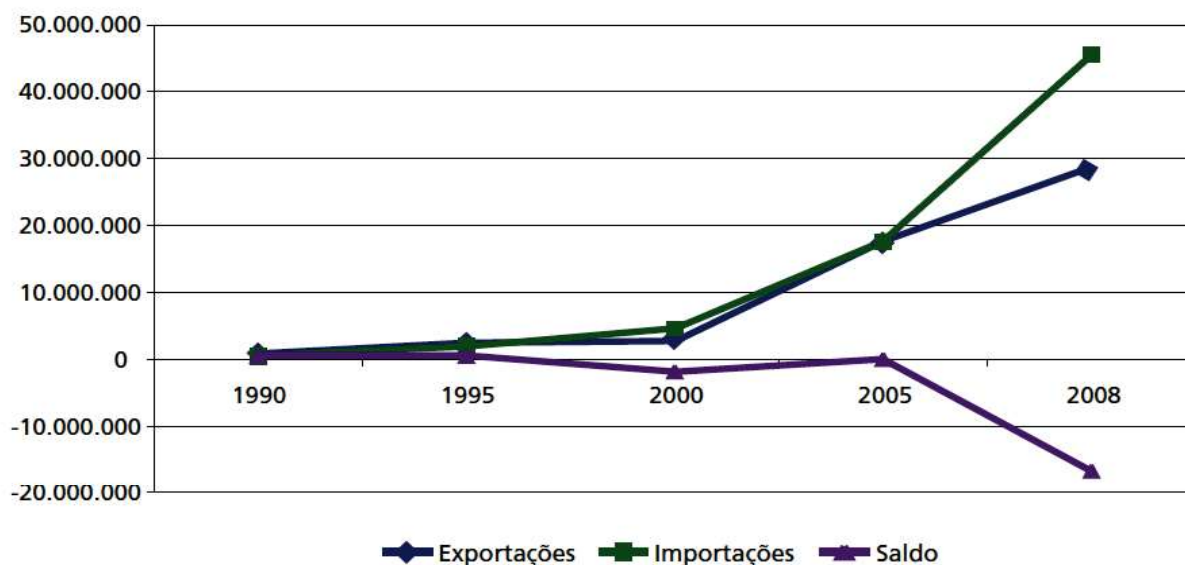


Fonte: Quenan (2014); dados Cepal

A melhora nos termos de intercâmbio nesse período, e que impulsionou a expansão econômica da América Latina, tem como principal fator a ascensão chinesa e seu impacto direto sobre os preços e os volumes dos produtos agrícolas e minerais exportados pela região (BARBOSA, 2011). Deste modo, a relação bilateral apresentou um crescimento significativo nos últimos anos, no qual, ao se considerar apenas a corrente de comércio, obteve-se um incremento de 64 vezes entre 1990 e 2008, sendo que 92% de tal aumento deu-se no período

de 2003 a 2008 (BARBOSA, 2011), que pode ser analisado no gráfico 2, a seguir. Outro ponto relevante é a expansão considerável das importações e das exportações da América Latina para a China que, em termos de valor, de um limiar significativamente pequeno – inferior a US\$ 1 bilhão de dólares nos anos 1990 –, alcançaram US\$ 45,5 bilhões e US\$ 27,8 bilhões, respectivamente, nos anos 2000 (BARBOSA, 2011).

Gráfico 2. Exportações, importações e saldo comercial da América Latina com a China, em valor – 1990-2008



Fonte: Barbosa (2011); dados Cepal.

Segundo Visentini (2013), a fim de manter um crescimento econômico sustentado, uma das prioridades da China neste século é a obtenção de matérias-primas e recursos energéticos, estreitando laços com países da América Latina, Oriente Médio e África, para tanto. Neste aspecto, faz-se importante ressaltar que a relevância das importações de produtos básicos, nesse contexto, para o país asiático se dá pela necessidade de abastecer o mercado interno com alimentos e insumos para as fábricas chinesas (QUENAN, 2014). Ao mesmo tempo, em seu processo de modernização, a China logrou diversificar suas exportações de modo que, em 1995, 81% das exportações do país eram de produtos básicos e os de alto valor agregado ocupavam 19%, evoluindo para 60% e 40%, respectivamente, já em 2011 (CUNHA; BICHARA; LÉLIS, 2013).

Por conseguinte, o padrão de relações comerciais que tem se caracterizado ao longo dos anos 2000 entre China e América Latina, em termos de pauta de exportação e importação se organiza da seguinte forma: enquanto os países latino-americanos, em geral, exportam majoritariamente produtos de baixo valor agregado – agrícolas, minérios e recursos energéticos – a China exporta para a região produtos manufaturados cada vez mais sofisticados que, pelos

custos comparativamente baixos e competitivos, tiveram um salto considerável, conforme demonstrado no gráfico 2 (QUENAN, 2014).

Entretanto, faz-se importante ressaltar que, apesar do significativo aumento do comércio exterior, entre 2003 e 2008, a posição da América Latina como parceira chinesa ainda era relativamente marginal – as exportações da China para a região representavam 4% do total (BARBOSA, 2011). Isso se justifica pelo importante acesso das mercadorias chinesas nos países desenvolvidos, sendo que 50% do total é direcionado para os Estados Unidos, União Europeia (UE) e Japão (BARBOSA, 2011). Ao contrário, para os países latino-americanos, a ascensão da China tem impactado de forma a alterar a configuração regional dos principais parceiros, visto que, em 2008, os Estados Unidos representou 30% das compras latino-americanas – uma queda de 20%, em relação aos anos 2000 – enquanto a China amplia sua participação de 6% para 11% no mesmo período. Nas exportações de produtos para a região, por sua vez, os EUA detém 40% (muito em função do fator México), a China com apenas 4%, a UE com 10%, enquanto que as exportações intrarregionais ocupam 20% do total (BARBOSA, 2011). Isso se reflete de modo que, atualmente, muitos países da América Latina já possuem a China como seu principal parceiro comercial, sendo os casos de Chile, Peru e Brasil – que, em se tratando do último, tinha os Estados Unidos ocupando essa posição há mais de 100 anos.

Segundo Barbosa (2011, p.275), a emergência da China “contribuiu para o *boom* da economia mundial e para que o padrão de inserção externa dos países latino-americanos apresentasse resultados menos negativos do que nos anos 1990.” Deste modo, no período que se estende até 2008, o ciclo de forte crescimento econômico nos países da América Latina, diferentemente das experiências do passado, foi acompanhado de uma redução na vulnerabilidade externa dos mesmos. Esta evolução é justificada, principalmente, pela melhora na gestão das políticas macroeconômicas e de medidas de fomento à atividade econômica, aumento de salários, emprego e acesso ao crédito que, por sua vez, impulsionaram a demanda interna e a expansão da classe média (QUENAN, 2014).

De acordo com Quenan (2014), além desses fatores, outro aspecto relevante – e que também se distancia de comportamentos anteriores, como na década de 1970, por exemplo – foi a redução da dívida desses países mesmo em um contexto de abundante liquidez no mercado internacional, em função dos excedentes na conta corrente que, por sua vez, foram obtidos pelo aumento da demanda e do preço das matérias-primas (QUENAN, 2014). Ademais, nota-se uma redução na disparidade de renda em relação aos países industrializados e uma gestão mais eficiente da inflação – que nas décadas de 1980 e 1990 era um dos problemas latentes na região – mesmo com o aumento dos gastos públicos (CUNHA; BICHARA; LÉLIS, 2013).

Entretanto, a emergência da crise financeira em 2008 alterou significativamente a dinâmica econômica, tanto dos países latino-americanos, quanto no resto do mundo, originando um período de fortes restrições externas e que, portanto, encerraram o ciclo de “bonança” vivenciado no início do século. Segundo Quenan (2014) o período a partir de 2008, inicia-se com a recessão nos países desenvolvidos e, após 2011, aprofunda-se com a crise da dívida soberana em nações da União Europeia. Para a China, os impactos da crise deram-se principalmente em âmbito dos canais de comércio internacional, apesar que tenha conseguido manter as taxas de crescimento econômico ainda muito acima das demais regiões do mundo. Neste aspecto, conforme analisado nesta seção, os maiores compradores das manufaturas chinesas no período de crescimento foram os países desenvolvidos – Estados Unidos e União Europeia – situação esta que teve um importante revés, tendo em vista que a crise econômica atual se originou a partir dos mesmos (CUNHA; LÉLIS; BICHARA, 2012).

Como estratégia para evitar uma possível recessão interna, a resposta chinesa, em âmbito doméstico, foi de um amplo programa de reativação econômica para impulsionar a demanda interna com estímulo fiscal e monetário e com o aumento dos investimentos em relação ao PIB, que passou de 40,8% entre 2001 e 2007, para 48,3% a partir de 2009. Entretanto, não conseguiu evitar a redução do consumo das famílias, o qual apresentou uma queda de 40,6% para 33,5% no mesmo período. (CUNHA; BICHARA; LÉLIS, 2013). Para a dimensão externa, as ferramentas escolhidas para driblar a lenta recuperação das nações desenvolvidas – seus principais consumidores – tem sido através da diversificação de mercados e produtos e, principalmente, da internacionalização das empresas nacionais, ou seja, investimento direto externo (IDE).

Nesta estratégia, para compensar o declínio dos desenvolvidos, a China tem realizado pressões para acessar o mercado interno de países em desenvolvimento mais dinâmicos e que também permitam, por meio do IDE, alcançar fontes de recursos naturais, tecnologia e demanda complementar (CUNHA; LÉLIS; BICHARA, 2012; 2013). Neste contexto, as economias latino-americanas “para além do papel de fornecedora de recursos naturais, [...] passam a ter uma importância renovada como destino das exportações de manufaturas e capitais chineses” (CUNHA; LÉLIS; BICHARA, 2012, p.208).

Para realizar um comparativo, em 2002, enquanto as nações desenvolvidas absorveram 85% das exportações chinesas e os em desenvolvimento, 15% do total, em 2010, estes valores evoluíram para 74% e 26%, respectivamente (CUNHA; LÉLIS; BICHARA, 2013). Já em termos dos IDE’s, considerada como uma nova etapa do desenvolvimento chinês, os setores de energia e recursos naturais são priorizados em mercados que possuem abundância dos mesmos, incluindo-se, neste caso, os países latino-americanos. Assim, os investimentos chineses na

região passaram de US\$ 7,3 bilhões na década de 1990, para US\$ 15,2 bilhões em 2010 e US\$ 22,7 bilhões já em 2011 (CUNHA; LÉLIS; BICHARA, 2013).

A América Latina, por sua vez, apresentou maior resiliência no início da crise econômica de 2008 em comparação às outras regiões do mundo – inclusive, dos países desenvolvidos – em função das políticas de gestão macroeconômica e fomento à atividade empresarial e ao mercado interno, apresentadas anteriormente. Entretanto, a partir de 2011 observa-se a continuidade da crise e o aumento das restrições externas – pouco dinamismo mundial e fim da política monetária expansiva dos EUA. Além disso, há impactos negativos em termos de comércio exterior guiados pela queda da demanda internacional – em conjunto dos volumes exportados –, e também pelo estancamento dos preços das matérias-primas. Como efeito agravante, a estratégia chinesa de enfrentamento da crise poderá acentuar o padrão de produção e especialização comercial agressiva na América Latina, com riscos de aprofundar os problemas de desenvolvimento a longo prazo na região (CUNHA; LÉLIS; BICHARA, 2012; 2013), os quais serão discutidos na seção seguinte.

4 A visão cepalina sobre o desafio chinês e a inserção internacional da América Latina

A partir do exposto no capítulo anterior, foi possível observar a emergência da China como uma potência econômica no sistema internacional a partir dos anos 2000 e que tem impulsionado debates acerca de sua posição na ordem mundial futura, bem como dos impactos e reverberações dessa nova configuração para o restante dos países, seja em termos políticos, econômicos ou de segurança. Neste aspecto, os efeitos dessa ascensão para a América Latina, no período entre 2003 e 2008, foram considerados majoritariamente benéficos, em função da alta demanda de produtos primários e recursos energéticos pela potência asiática, incluindo o aumento dos preços das matérias-primas, que favoreceram vários países da região.

Todavia, o surgimento do período de crise e sua reverberação negativa para as economias latino-americanas têm sido acompanhados de discussões acerca do caráter das relações comerciais entre China e América Latina, tidas como assimétricas, e pela preocupação de um aprofundamento ao sistema “centro-periférico” a partir dessa interação. Entretanto, segundo Cunha, Bichara e Lélis (2013), o equilíbrio entre oportunidades e ameaças dependerá da evolução das relações bilaterais e das percepções de reciprocidade. Assim, “se aqueles que argumentam que, nas próximas décadas o eixo da economia global deslocar-se-á para o Leste, particularmente para a China, estiverem corretos, deve-se questionar que papel caberia à América Latina neste novo cenário” (CUNHA; BICHARA; LÉLIS, 2012, p.212), sendo esta uma das funções da escola cepalina.

Acerca dessa questão, diversos autores têm realizado análises sobre uma reorganização da divisão internacional do trabalho – a partir da ascensão chinesa –, o posicionamento das América Latina nessa transformação e a necessidade de revisão dos projetos de desenvolvimento. Como elementos para inferir os impactos dessa nova configuração, Cunha, Lélis e Bichara (2013) argumentam que os países latino-americanos estão se tornando cada vez mais vulneráveis às oscilações na economia chinesa, já que o impacto de longo prazo de um choque do PIB da China triplicou sobre a região a partir da década de 1990, principalmente em função do estreitamento dos canais de comércio.

Tais autores (CUNHA; LÉLIS; BICHARA, 2013) indicam a existência de duas percepções de avaliação sobre os impactos da China nos países da América Latina – uma otimista e outra pessimista. Na visão otimista, a demanda chinesa por recursos naturais é tida como uma fonte de dinamismo para a região e, pelo lado das importações, pela possibilidade de ampliar a competitividade das empresas locais e aumentar o bem-estar do consumidor. Ademais, os IDE's proporcionados pela China contribuiriam para financiar o balanço de pagamentos e obras de infraestrutura, além de auxiliar a internacionalização das companhias latino-americanas. A percepção pessimista, por sua vez, baseia-se na preocupação acerca dos riscos de excessiva especialização produtiva e exportadora em recursos naturais e bens primários, de importadora de bens industriais e manufaturados – que ameaça os produtores locais – e, por fim, da possibilidade de um efeito desindustrializante, principalmente, em economias mais diversificadas, como a brasileira e a mexicana.

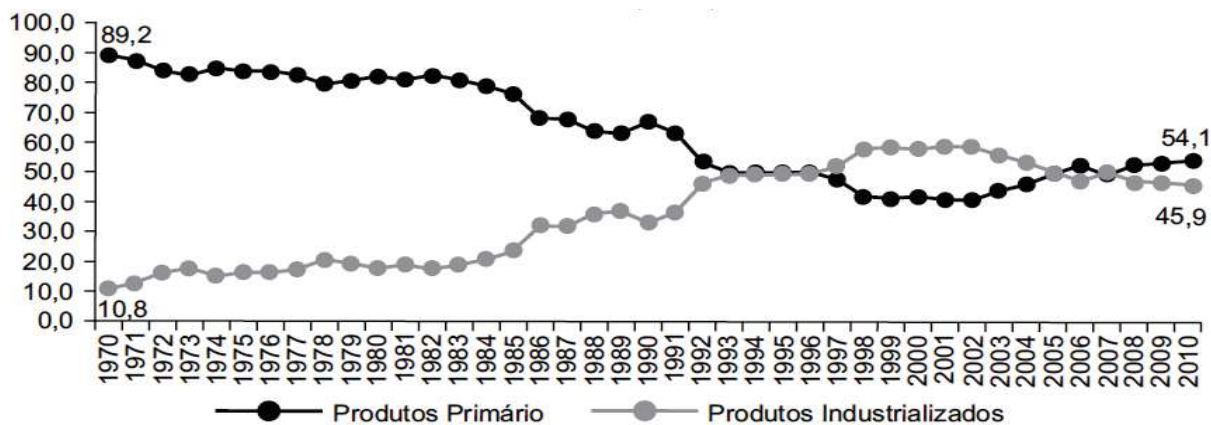
A visão pessimista retoma, em muitos aspectos, a ideia de “bênção ou maldição das matérias-primas” e da preocupação em torno de uma inserção centro-periferia da América Latina em âmbito internacional – que encontra suas origens no pensamento cepalino estruturalista e, principalmente, nos textos de Prebisch, já analisados na primeira seção –, mas atualizada para o direcionamento à China e às condições econômicas do século XXI. Neste aspecto, segundo Quenan (2014), a especialização excessiva pode ser considerada uma vulnerabilidade, já que o crescimento econômico torna-se dependente dos volumes exportados e preços internacionais das matérias-primas, além de gerar uma fonte de restrição externa nos fundamentos de comércio exterior desses países. Ainda de acordo com esse autor (2014), internamente, os efeitos caracterizam uma acumulação insuficiente, dificuldades de desenvolvimento de um setor industrial e ausência de capacidade autônoma em inovação tecnológica. “Isso colocaria em xeque o esforço de décadas para a conformação de estruturas produtivas mais densas e diversificadas” (CUNHA, LÉLIS, BICHARA, 2012, p.212), impactando de forma prejudicial o projeto de desenvolvimento a longo prazo.

Quenan (2014) afirma que, dada a diversificação das economias latino-americanas nas últimas décadas, dificilmente haveria retorno sob condições idênticas às configurações econômicas da primeira metade do século XX. Ainda assim, observa-se que os impactos da crise econômica e financeira de 2008 passaram a dar indícios sobre a possibilidade de reprimarização ou desindustrialização das economias latino-americanas, ou seja, de aprofundar um padrão de produção e especialização comercial regressiva. Este processo, como um padrão regressivo das tendências de modernização desenvolvida ao longo das décadas, se caracteriza, principalmente, de acordo com Cunha, Lélis e Bichara (2013), em perda da diversificação a nível setorial e produtivo, diminuição da participação do setor manufatureiro nas exportações totais de mercadorias, estancamento da produtividade, entre outros. Em outras palavras, percebe-se uma maior participação das atividades relacionadas com extração, produção e a primeira transformação de recursos naturais no PIB e nas exportações totais, além de uma perda do peso da indústria nestes mesmos índices.

A fim de ilustrar a tendência de reprimarização na América Latina, os gráficos 3, 4 e 5, a seguir, oferecem indicações empíricas de que este processo tem se desenvolvido na região nos últimos anos, com aprofundamento a partir dos anos 2000. Neste aspecto, acerca do gráfico 3, faz-se importante observar que, apesar de um histórico mais presente de exportações majoritariamente especializadas em produtos primários, as reformas da década de 1990 – com maior abertura e modernização – haviam logrado inverter essa tendência, com os produtos industrializados respondendo pela maioria das exportações totais. Entretanto, a emergência do século XX – e o próprio impacto da demanda chinesa – alteraram novamente essa estrutura, que passou a priorizar os produtos primários.

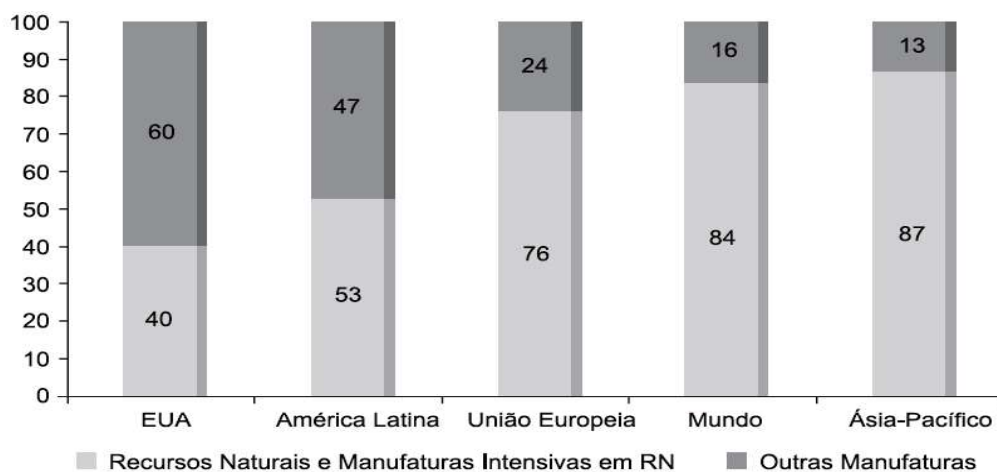
O gráfico 4 é complementar, a fim de demonstrar que, entre os anos 2008 e 2010, apesar de o comércio com os Estados Unidos e intrarregional caracterizarem-se por maior equilíbrio, a exportação latino-americana para os países asiáticos é fortemente especializada em produtos primários, que representam 87% do total. Segundo Cunha, Lélis e Bichara (2013), tal situação se dá não somente pelo alto consumo destes países, mas também pela maior pressão competitiva da Ásia – em especial, a China – no setor de manufaturas, tanto em âmbito externo, quanto interno. Por fim, o gráfico 5 ilustra, comparativamente, a ascensão da participação da indústria de transformação em relação ao PIB na China – a partir das reformas realizadas por Deng Xiaoping no final dos anos 1970 – enquanto os países desenvolvidos e a América Latina apresentam uma tendência cada vez mais decrescente.

Gráfico 3. Estrutura das exportações da América Latina (%) – 1970-2010



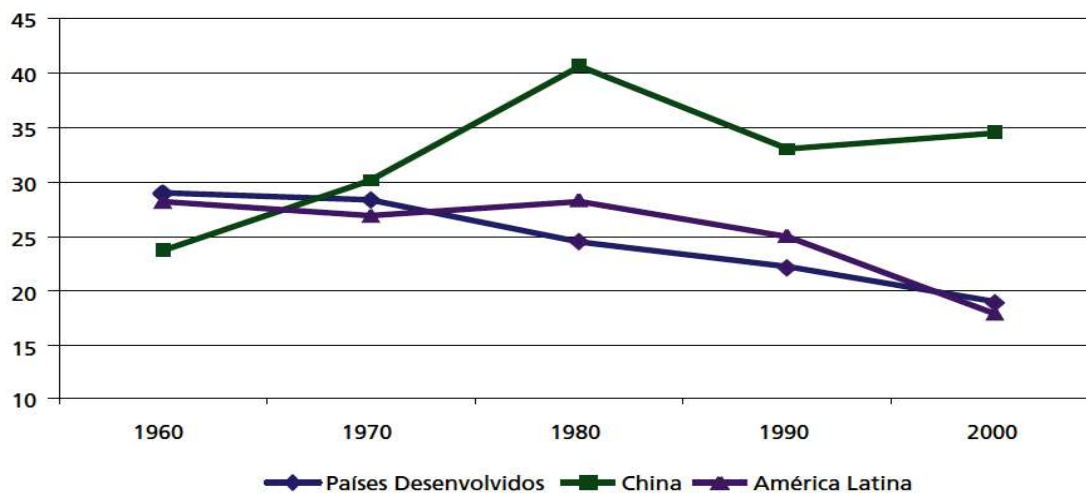
Fonte: Barbosa (2011), dados da Cepal.

Gráfico 4. Estrutura das exportações da América Latina por destinos principais (%) – 2008-2010



Fonte: Barbosa (2011), dados Cepal

Gráfico 5. Participação da indústria de transformação no PIB por grupos de países (%) – 1960-2000



Fonte: Barbosa (2011), dados Cepal.

A Cepal se consolidou, ao longo das décadas, como a escola de maior referência acerca dos estudos e análises sobre a América Latina e com importantes contribuições para acadêmicos e dirigentes em propor reflexões sobre a inserção internacional da região e suas estratégias de desenvolvimento. Neste aspecto, desde sua origem nos anos 1950, o pensamento estruturalista, e parte do neoestruturalista, foram desenvolvidos em um contexto de relações preferenciais com os Estados Unidos que, por si, apresentaram um padrão assimétrico nas questões comerciais em todo o seu histórico. A emergência da China no século XXI impõe uma atualização da Cepal e novas reflexões sobre a estrutura de relações bilaterais, a organização de uma nova divisão internacional do trabalho e, principalmente, do papel que cabe à América Latina em tal configuração, bem como das estratégias para impulsionar as oportunidades e enfraquecer as ameaças ao desenvolvimento.

Neste sentido, conforme foi observado ao longo desta seção, diversos autores têm discutido os impactos da ascensão da China como uma potência econômica na região, ocupando o espaço, inclusive, de parceiros mais tradicionais da América Latina, como os Estados Unidos e a União Europeia. Em se tratando disso, o posicionamento da Cepal, demonstrado tanto em publicações oficiais, quanto na divulgação de palestras e notícias divulgadas pela instituição, nota-se uma semelhança com a avaliação da escola sobre as reformas promovidas pelos países da região na década de 1990, ou seja, de identificar o fenômeno de aprofundamento das relações sino-latinoamericanas como uma relação de “sombras” e de “luzes”, ou seja, originando tanto desafios como oportunidades.

De modo geral, a Cepal (2015) identifica que há um fenômeno de deslocamento do centro de gravidade da economia mundial – e também da riqueza – dos países da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) para os emergentes, e que nesta, a China havia sido – “e continuará sendo” (CEPAL, 2015) – um elemento de mudança real para a região. Frente a isso, a Cepal observa uma maior vinculação entre as economias, já que pequenas variações no crescimento chinês têm importantes consequências para o mundo como um todo, e para a América Latina, em particular, argumento esse também defendido por Cunha, Lélis e Bichara (2013), explanado anteriormente.

Pelo lado das oportunidades, a instituição reconhece a expansão das relações políticas e, principalmente, econômicas entre a América Latina e a China como um fator de potencialidades. Afirma que, em termos comerciais, o incremento observado entre os anos 2003 e 2008 foram um ativo para a melhora dos indicadores macroeconômicos, bem como a redução da pobreza e o desemprego, o crescimento da classe média e a utilização de recursos naturais (CEPAL, 2013). Outras vantagens se justificam pelo impulso às exportações e ao crescimento, a redução da participação dos países industrializados – e sua

dependência dos mesmos – além de elencar a disponibilidade de manufaturas chinesas de custo baixo como uma forma de acesso a esse tipo de produtos (CEPAL, 2013).

Frente à conjuntura de crise, a Cepal identificou que as reformas promovidas pela China para recomposição de seu consumo constituem uma nova janela de oportunidade para as exportações latino-americanas de alimentos e produtos agroindustriais (CEPAL, 2015c). Por fim, a instituição destaca o fato de a potência asiática ter elencado a América Latina como uma das regiões prioritárias para investimentos financeiros, que tem alcançado cifras consideráveis, principalmente através de IDE, conforme observado na seção anterior.

Entretanto, ao considerar o impacto dos desafios, uma das maiores preocupações da Cepal – e que consta em diferentes publicações da instituição – é o de que o modelo de crescimento econômico baseado nas matérias-primas tem demonstrado o seu limite. Entre os fatores que explicam esse esgotamento estão o fim do auge dos preços das matérias-primas, a desaceleração da economia chinesa, a lenta recuperação europeia e o baixo dinamismo intrarregional (CEPAL, 2015d). Segundo a Cepal (2015d), o terceiro ano consecutivo de quedas decrescentes de valor nas exportações só encontra precedentes na Grande Depressão dos anos 1930. Ao observar a questão do investimento direto externo, a instituição aponta que, apesar de crescentes, ainda são relativamente pequenos e reforçam o caráter assimétrico das relações ao se concentrarem em indústrias extrativas e para os setores de petróleo e mineração. Por fim, a Cepal (2013) reconhece os indícios de reprimarização e as preocupações demonstradas pelos dirigentes e acadêmicos latino-americanos que, de acordo com essa, teve como causa a recuperada importância dos setores primários da economia nos países da região nos últimos anos.

Como característica tradicional da instituição, além de avaliar as oportunidades e os desafios da inserção internacional da América Latina, a Cepal realiza propostas de mudanças a serem implementadas pelos países da região a fim de promoverem um salto de qualidade em termos de inserção e, especialmente, para alcançarem um modelo de desenvolvimento que auxilie a resolução de seus principais obstáculos na condição de periferia do sistema. Neste aspecto, tendo em vista as dificuldades que tem se apresentado ao desenvolvimento da região, a instituição mantém-se na tradição das reformas estruturalistas e neoestruturalistas, dialogando intensamente com os objetivos da Transformação Produtiva com Equidade, capitaneada a partir dos anos 1990 e aprofundada no último século. A fim de driblar os desafios da reprimarização, a Cepal afirma que “a palavra-chave é a diversificação” (CEPAL, 2015b).

Neste aspecto, para continuar sendo competitiva em relação à China, a região deverá se diversificar e modernizar sua estrutura produtiva baseando-se

em políticas de desenvolvimento inovadoras. Também sugere a modernização do setor agrícola e de serviços e uma especial atenção aos serviços intensivos em conhecimento e tecnologia. Em se tratando dos IDE's, por sua vez, o desafio resume-se em diversificar os investimentos chineses na região para que se direcione, também, a setores com maior valor agregado e que se insiram nas cadeias de valor (CEPAL, 2015b).

Por fim, objetiva-se um desenvolvimento de relações entre América Latina e China que se encaminhe para um maior equilíbrio e simetria e que seja mutuamente benéfico, seja em âmbito comercial, econômico ou político. A Cepal reconhece o crescimento da potência asiática na região – atualmente o segundo maior parceiro comercial – e como um fator de mudança real, conforme abordado anteriormente. Assim, “para enfrentar tanto as oportunidades quanto as inquietudes, se requerem políticas adequadas e com visão de futuro. Para isso, ajudaria melhorar o diálogo com a China para nos conhecermos melhor, acabar com os mitos, detectar e promover espaços de cooperação” (CEPAL, 2013).

5 Considerações finais

A Comissão Econômica para a América Latina, a Cepal, desde a sua criação, em 1950, até os tempos atuais, colocou-se como uma referência indispensável, nas palavras de Bielschowsky (2000), quando se fala de América Latina. Esta não somente se tornou uma fonte ideológica e analítica para os dirigentes latino-americanos, como também se configurou como uma formulação teórica própria e independente, especializando-se em analisar as tendências econômicas e sociais de médio e longo prazo dos países da região. Mais do que isso, configura a sua importância ao propor estratégias de superação do subdesenvolvimento e da condição estrutural periférica da América Latina no sistema internacional. Neste aspecto, uma de suas características mais fundamentais – e também tradicionais – é a sua capacidade de, a partir de um método histórico-indutivo, se adaptar constantemente e renovar suas interpretações para os novos contextos nos quais se insere. Esta pode ser observada através da evolução de seu pensamento ao longo das décadas, com mensagens norteadoras que, do estruturalismo das primeiras três décadas, o interregno representado pela de 1980, e a emergência do neoestruturalismo a partir de 1990, demonstram a sua constante atualização aos desafios da conjuntura.

Neste aspecto, a maior parte do pensamento cepalino foi desenvolvido em um contexto de relações preferenciais com os Estados Unidos que, por si, apresentaram um padrão assimétrico nas questões comerciais em todo o seu histórico. A emergência da China no século XXI impõe uma atualização da Cepal e novas reflexões sobre a estrutura de relações bilaterais, a organização de uma nova divisão internacional do trabalho e, principalmente, do papel que cabe à

América Latina em tal configuração, bem como das estratégias para impulsionar as oportunidades e enfraquecer as ameaças ao desenvolvimento.

Assim, a visão da Cepal direciona-se pela contradição entre as oportunidades e os desafios representados pela emergência da China como uma potência econômica e seus impactos sobre a inserção internacional da América Latina. Como percepção de “luzes”, indica o profícuo intercâmbio comercial bilateral – principalmente pelo aumento da demanda da China por produtos primários – que possibilitaram excedentes provenientes das exportações e um forte ciclo de crescimento econômico na região, além da melhora nos índices macroeconômicos destes países, no geral. Destaca também a nova modalidade de desenvolvimento chinês que, a partir da crise de 2008, passou a considerar a América Latina como um espaço estratégico para seus investimentos diretos, os quais tem apresentado um crescimento significativo.

Acerca da percepção dos desafios, afirma que a crise econômica de 2008 consolidou o receio de acadêmicos e dirigentes acerca de uma renovada reprimarização das economias latino-americanas em função, tanto da especialização regressiva das pautas de exportação em produtos primários – efeito da alta demanda chinesa – quanto da importação massiva de bens manufaturados da China que, por sua vez, competem diretamente com os produtores locais. Elenca também como um desafio a necessidade de diversificação dos IDES chineses na América Latina que, por se direcionarem aos setores extrativista e de menor valor agregado, reproduzem os padrões assimétricos de relações bilaterais.

Por fim, as estratégias elencadas para potencializar as oportunidades e reduzir as ameaças, apresentadas nas relações bilaterais sino-latinoamericanas, dialogam constantemente com a tradição estruturalista cepalina e com o modelo de transformação produtiva com equidade. A região, como principal forma de ampliar sua competitividade frente à China, deverá buscar a diversificação, através da modernização de suas estruturas produtivas com ênfase em políticas de desenvolvimento inovadoras e baseadas em tecnologia e conhecimento. Assim, o equilíbrio entre as oportunidades e ameaças, bem como as estratégias de resposta dos países latino-americanos à presença da china na região, dependerão de um maior diálogo, reconhecimento mútuo e das evolução das relações para outros temas que não somente comerciais.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BARBOSA, Alexandre. China e América Latina na nova divisão internacional do trabalho. In: LEÃO, Rodrigo; PINTO, Eduardo; ACIOLY, Luciana. A China na nova configuração global: impactos políticos e econômicos. Brasília: IPEA, 2011.

BIELSCHOWSKY, Ricardo. **Cinquenta anos do pensamento da Cepal**. Rio de Janeiro: Record, v.1, 2000.

BIELSCHOWSKY, Ricardo. 2009. Sesenta años de la Cepal: estructuralismo y neoestructuralismo. **Revista Cepal**, n.97, 2009.

CERVO, Amado; BUENO, Clodoaldo. **História da política exterior do Brasil**. Brasília: Editora UNB, ed.4, 2011.

Central Intelligence Agency (CIA). **The world factbook**: China. 2016. Disponível em: <<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/ch.html>>.

Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL). **Perspectivas económicas de América Latina 2016**: hacia una nueva asociación con China. Paris: OECD Publishing, 2015.

_____. China e América Latina: diversificação é a palavra-chave. 22 mai. 2015b. Disponível em: <

_____. A “nova normalidade” da China e seus efeitos na América Latina e no Caribe. 9 set. 2015c. Disponível em: <

_____. **Panorama da inserção internacional da América Latina e Caribe**: a crise do comércio regional: diagnóstico e perspectivas. 2015d.

_____. Secretaria Ejecutiva destaca la importancia de mejorar la calidad de las relaciones América Latina-China. 22 ago.2013. Disponível em: <

CORAZZA, Gentil. O “regionalismo aberto” da Cepal e a inserção da América Latina na globalização. Porto Alegre: **Ensaio FEE**, v.27, n.1, p.135-152, 2006.

CUNHA, LÉLIS, BICHARA. O Brasil no espelho da China: tendências para o período pós-crise financeira global. Rio de Janeiro: **Revista de Economia Contemporânea**, v.16, n.2, p.208-236, 2012.

CUNHA, BICHARA, LÉLIS. América Latina y el ascenso de China: una perspectiva desde Brasil. **América Latina Hoy**, v.65, p.185-207, 2013.

GALEANO, Eduardo. **As veias abertas da América Latina**. 1971.

LEÃO, Rodrigo; PINTO, Eduardo; ACIOLY, Luciana. A China na nova configuração global: impactos políticos e econômicos. Brasília: IPEA, 2011.

QUENAN, Carlos. América Latina y la crisis económica internacional. In: QUENAN, Carlos; VELUT, Sebastián (org.). **Los desafíos del desarrollo en América Latina**: dinámicas socioeconómicas y políticas públicas. França: ed.2, 2014.

VISENTINI, Paulo F. **A projeção internacional do Brasil: 1930-2012**: diplomacia, segurança e inserção na economia mundial. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

VISENTINI, Paulo F. China, potência emergente: pivô da transformação mundial. In: VISENTINI, Paulo F; PEREIRA, Analúcia; SILVA, André Reis da; ADAM, Gabriel; VIERA, Maíra. **BRICS**: as potências emergentes. Rio de Janeiro: Vozes, 2013.

Recebido em março de 2017.

Aprovado em abril de 2017.