

**VII CONGRESSO DA ASSOCIAÇÃO LATINO-AMERICANA DE CIÊNCIA
POLÍTICA**

Bogotá, 25 a 27 de Setembro de 2013

Universidad de Los Andes de Bogotá, Colombia.

"The Rise of China and its effects on the North-South Balance of Power:
What's in it for Latin America?"

Tiago Nasser Appel¹

Área de trabalho: Relações Internacionais.

RESUMO

A incrível ascensão da China como um poder econômico global é provavelmente um dos fenômenos mais interessantes de nossa época. Com um crescimento de aproximadamente 9-10% ao ano durante as últimas três décadas, mais de 400 milhões de pessoas já foram “resgatadas” da extrema pobreza, um fenômeno aclamado pelo Banco Mundial como absolutamente sem precedentes na história humana. Atualmente a China já é a segunda maior economia mundial (tanto em dólares PPP como em dólares comerciais), e sua posição contemporânea de Fábrica do Mundo – tal qual a Inglaterra o fora em meados do século XIX – fez das suas exportações e importações a principal locomotiva do último episódio de crescimento global (até 2007-2008).

Neste artigo, tomamos como ponto pacífico o fato de que o fenômeno contemporâneo da "Rise of China" é real e crescente. O que é incerto, entretanto, são as ramificações desta ascensão sobre a ordem capitalista mundial e suas instituições subjacentes. De qualquer forma, acreditamos que já é possível observar uma diminuição da influência norte-americana sobre a América Latina e, em contrapartida, uma aproximação dos países latino-americanos aos outros países do Sul global, com destaque à China, que já se tornou parceira comercial indispensável da América Latina. Somos da opinião de que a Ascensão da China está criando um mundo internacional mais democrático, mais multipolar, sem *hegemon* aparente. E que os países latino-americanos têm muito a se beneficiar dessa nova ordem geopolítica, pois ela alarga enormemente sua margem de manobra, não mais atrelada aos interesses norte-americanos.

Tentaremos provar nossa tese com alguns exemplos de acordos comerciais e diplomáticos – seja ajuda oficial ao desenvolvimento, investimentos em infra-estrutura, empréstimos, etc. – entre a China e a América Latina (com destaque à Venezuela), acordos estes livres das condicionalidades tradicionalmente impostas pelas instituições de Washington (FMI, Banco Mundial, Governo dos EUA).

¹ Mestre pelo Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Econômico da UFPR e Doutorando em Economia Política Internacional pela UFRJ.

1 Introdução

A incrível ascensão da China como um poder econômico global é provavelmente um dos fenômenos mais interessantes de nossa época. Com um crescimento de aproximadamente 9-10% ao ano durante as últimas três décadas, mais de 400 milhões de pessoas já foram “resgatadas” da extrema pobreza, um fenômeno aclamado pelo Banco Mundial como absolutamente sem precedentes na história humana². Atualmente a China já é a segunda maior economia mundial (tanto em dólares PPP como em dólares comerciais³), e sua posição contemporânea de Fábrica do Mundo – tal qual a Inglaterra o fora em meados do século XIX – fez das suas exportações e importações a principal locomotiva do último episódio de rápido crescimento global (até 2007-2008).

Motivadas pelo imperativo de abastecer um galopante (e voraz consumidor de recursos naturais) setor manufatureiro e impelidas a expandir suas atividades devido a um mercado doméstico cada vez mais saturado, as empresas chinesas efetivamente lançaram-se ao mundo e internacionalizaram suas operações. Na vanguarda deste movimento encontra-se uma gama de grandes empresas estatais⁴ como, por exemplo, a gigante do petróleo Sinopec e a *State Grid Corporation*, empresa de energia responsável pelo grosso da operação da rede elétrica nacional.

O objetivo deste artigo é mostrar que – não obstante a aparente transição da China para uma “economia de mercado capitalista”⁵ e a putativa submissão de suas estatais às regras do jogo da livre empresa, que antes de mais nada compete por lucros – Beijing ainda se esteia em suas campeãs nacionais para perseguir objetivos que (i) não só passam amiúde ao largo de interesses mercantis de curto prazo como (ii) – e mais importante – têm o potencial de chacoalhar as tradicionais relações centro-periferia que mantêm o Sul global numa relação de dependência financeira para com órgãos “multilaterais” encabeçados pelas economias centrais. Com o fértil exemplo que é a América Latina mostraremos como os investimentos das estatais chinesas, juntamente com os – geralmente indissociáveis – empréstimos oficiais e política de ajuda ao

² Ver Introdução do livro editado por Li Xing (2010).

³ Com um PIB total de aproximadamente 7,3 trilhões em dólares comerciais e 11,3 trilhões em dólares PPP (paridade de poder de compra). Dados do FMI (2011).

⁴ Ver tese de mestrado de Silas (2011) para uma explicação detalhada de como o governo chinês consolidou, nos anos 1990, um grupo de campeões nacionais (*national team*) que tornaram-se efetivamente as “empresas-instrumento” do Estado na sua busca por segurança energética e acesso a mercados no exterior.

⁵ A esquerda tradicionalmente vê na China a consubstanciação da última etapa do neo-liberalismo. Ver Appel (2013) para uma discussão sobre quão capitalista é a china.

desenvolvimento (*oficial development assistance – ODA*⁶), dão aos países latino-americanos uma válvula de escape às condições lhes impostas pelo FMI e Banco Mundial como contrapartida a seus resgates financeiros⁷.

O artigo está dividido em quatro partes, além da introdução e comentários finais. Na próxima sessão, sob a ótica da teoria dos sistemas-mundo, assinalaremos a possibilidade teórica de a ascensão da China alterar o funcionamento da atual “sociedade internacional”, tão assiduamente marcada por hierarquias e assimetrias de poder. Na sessão seguinte, esboçaremos um panorama atual das relações diplomáticas entre a China e a América Latina. Em seguida, apresentaremos o grau de inserção produtiva das estatais chinesas na região. Por último, amparando-nos na experiência concreta da Venezuela, faremos um estudo de caso em que fica patente como a “diplomacia financeira” da China amplia as margens de manobra e – consequentemente – a soberania dos Estados latino-americanos, ao lhes oferecer uma fonte de investimentos e financiamentos que não segue necessariamente a lógica privada de maximização de rendimentos a acionistas e credores.

2 Stake-Holder ou subvertora da “ordem liberal internacional”?

“Se a indústria foi fator de concorrência entre imperialismo e projetos nacionais autônomos (socialistas e capitalistas) no século XX, e o próprio capital financeiro capitalista foi a variável que desequilibrou o jogo, é na formação de uma potência financeira capaz de superar o legado de Bretton Woods (FMI, Banco Mundial) – sob a forma de imensos investimentos chineses na periferia – que se conformará uma das bases materiais da transição”.

Nestas palavras, Elias Jabbour (2012, p. 71) professa sua esperança de que a China contemporânea seja o último “porto do socialismo”, o novo pólo gravitacional, outrora ocupado pela URSS, que se lançará na disputa vindoura entre diferentes tipos de modelos de sociedade. Embora realce que a China ainda está na fase inicial da

⁶ Há certa confusão na literatura sobre o que constitui ODA. Neste texto, assumimos a definição da OCDE, que caracteriza como ODA doações e empréstimos que têm o objetivo de financiar o desenvolvimento econômico e, no caso dos empréstimos, que têm um *grant element* (subsídio) de ao menos 25%. Lembrar que as doações e os empréstimos não precisam ocorrer na forma de “dinheiro vivo” – no caso da China raramente o são –, podendo materializar-se na forma de mercadorias e contratos de investimento.

⁷ Condições que ficaram conhecidas mundialmente pela rubrica de Consenso de Washington.

construção do socialismo⁸ – uma fase que não deve e nem pode dispensar o mercado – Jabbour já vislumbra na sua incrível ascensão econômico-financeira uma redefinição das relações centro-periferia (p. 291 ss.). Apesar de a China aparentemente jogar dentro das regras do sistema mundial capitalista⁹, ela estaria usando o seu poder financeiro – na forma de empréstimos em condições preferenciais, investimentos diretos, subsídios, ajuda ao desenvolvimento (*aid*) – como arma diplomática passível de angariar aliados e ao mesmo tempo abrir novo terreno para a contínua penetração de suas campeãs nacionais no território econômico dos países beneficiados. E o mais importante é que a China estaria realizando esta diplomacia ou de forma bilateral ou como extensão dos múltiplos fóruns que organiza para o aprofundamento da cooperação entre os países do Sul, ações estas sem o respaldo e amíúde ao largo da sansão dos países do Norte, organizados em seus respectivos fóruns.

Mesmo que aceitemos por um momento que a China esteja praticando um tipo de “neo-colonialismo”¹⁰ na América Latina (e na África), percebe-se que este seria puramente comercial, porquanto faltam à China, na sua condição de país em desenvolvimento, os recursos militares e ideológicos para coagir os países do Sul de forma similar à perpetrada pelas velhas potências coloniais. *Au contraire*, desde que o Premier Zhou Enlai (1898-1976) lançou em 1953 os cinco princípios da coexistência pacífica, as relações diplomáticas entre a China e outros países em desenvolvimento¹¹ têm sido guiadas pelos seguintes motes: (i) respeito mútuo pela integridade territorial, (ii) não-agressão, (iii) não-interferência nos assuntos internos a cada país, (iv) igualdade e benefício mútuo, e (v) coexistência pacífica.

Na mesma alçada teórica está a argumentação de Giovanni Arrighi (2007), que acredita que a ascensão da China invocará o nascimento de uma nova era, de “modernidades concorrentes¹²”. Dito de outro modo, a China representaria a vanguarda de um movimento de ascensão global dos países do Sul – que passariam a ter um peso

⁸ Ver discurso de Deng Xiaoping na abertura do livro de Jabbour, onde fica claro que Deng não esperava uma “transição ao socialismo” anterior a 2050.

⁹ Lembrar de sua entrada na Organização Mundial do Comércio, em 2001, e da consoante abertura de seus mercados de bens e serviços. No entanto, Jabbour nos recorda da natureza planificada, planejada, do comércio exterior chinês.

¹⁰ Não faltam assertivas de que a China estaria praticando um novo imperialismo na África, explorando impetuosamente seus recursos naturais, desrespeitando legislação ambiental e trabalhista, contribuindo para a sua desindustrialização, etc.

¹¹ No início os princípios estavam restritos aos países comunistas, mas posteriormente eles passaram a incluir todos os países em desenvolvimento e, mais tarde, todos os países. Ver Taylor (2006, p. 18 ss.).

¹² Quem também avança esta ideia é Jacques (2009), em sua obra *When China rules the World*.

econômico mais próximo do seu peso populacional¹³ – e estariam contados os dias em que um confortável “clube de ricos” ditava os rumos do resto do mundo. Se, como coloca Arrighi (2007, p. 385), esse cenário de declínio “relativo” do Oeste vai ser acompanhado de uma emancipação dos países do Sul das devastações ecológicas e sociais ensejadas pelo desenvolvimento capitalista ocidental ou se ele vai desembocar numa ordem caótica de crescente violência interestatal¹⁴ ainda é uma questão em aberto. O que é certo é que os novos centros dinâmicos de acumulação capitalista não estão mais no Ocidente, o que por si só já enseja uma crise de legitimação da autoridade geopolítica dos países ocidentais.

No sabor dessa mesma linha de pensamento, também não faz sentido argumentar – como o faz Ikenberry (2008) – que o fato de a China ter crescido e se desenvolvido dentro da “ordem liberal internacional” (isto é, após as reformas “pró-mercado” de 1978) não pode fazer dela uma potencial ameaça a essa mesma ordem. Malgrado seja aparentemente do “interesse material” da China respeitá-la, seria ingênuo acreditar que um país que “é implacavelmente oposto à ideia de democracia multipartidária [...] luta para manter os altos escalões da economia sob firme controle do Estado, enquanto ao mesmo tempo deplora os mercados de capitais livres e a livre flutuação de moedas” (Kynge, 2006, p. 15) seja compatível, no campo da política externa, com os princípios da ordem liberal vigente como protagonizada pelos norte-americanos¹⁵.

Por último, vale assinalar os comentários do marxista e *world system analyst* chinês Minqi Li (2008), o qual coloca que a China representaria provavelmente o último episódio da permanente expansão geográfica da modernidade capitalista já que a sua ascensão (e em menor grau, a da Índia) tornaria a chamada semi-periferia da economia-mundo¹⁶ predominante em termos econômicos, desequilibrando as próprias relações de poder desiguais em que se fundamenta a economia-mundo capitalista. Nas palavras do autor (2008, p. 14):

¹³ É por isso também que se pode dizer que o episódio de convergência de renda entre os países, ocorrido nos últimos 15 anos, pelo menos, representa o maior processo de democratização da riqueza humana já observado.

¹⁴ Cenário pessimista este que, segundo Arrighi (1994, pp. 335-6), seria provavelmente acompanhado da liquidação da ordem mundial existente: o capitalismo histórico iria chegar ao fim, revertendo ao caos sistêmico.

¹⁵ Isto é, uma vez que tenha força (ora diplomática, ora ideológica, ora militar) para colocar esta ordem em cheque.

¹⁶ Na *World System Analysis*, o fenômeno da divisão internacional do trabalho configura a repartição do mundo em três zonas distintas: o centro (que concentraria as atividades de maior valor agregado), a periferia (de menor valor agregado), e a semi-periferia (que teria significativos bolsões de indústrias de alto valor agregado, mas não em número suficiente para ascender ao centro dominante da economia-mundo).

“a semi-periferia se comporta como o estrato intermediário da economia-mundo capitalista e tem um papel crucial para a estabilidade política do sistema-mundo como um todo. Sem a semi-periferia [isto é, com o término da subordinação política da semi-periferia ao centro], o centro corre o risco de enfrentar a resistência combinada da explorada periferia que comporta a maioria da população”.

Nos próximos capítulos não analisaremos a semi-periferia em si mas como a diplomacia e os investimentos chineses fazem parte de um movimento inicial – mesmo que ainda limitado – de libertação e emancipação da periferia do sistema mundial¹⁷.

3 Relações China-América Latina

O grande interesse diplomático da República Popular da China (RPC) na América Latina é recente se comparado à sua atuação na África e no Sudeste Asiático. Até a década de 1990, a diplomacia chinesa na América Latina basicamente se resumia à ajuda ao desenvolvimento e empréstimos para projetos de infra-estrutura. A ajuda não era totalmente desinteressada, é claro. Com ela, a RPC esperava que os países beneficiados deixassem de reconhecer diplomaticamente Taibei (Taiwan). Por razões óbvias, Cuba foi o primeiro país a oficializar relações com Beijing, em 1960. Depois veio o Chile de Allende (1970), México (1972) e a maior parte das nações latino-americanas até o final da década de 1980. No entanto, das 33 nações independentes latino-americanas, 12 ainda mantêm relações diplomáticas com Taibei, e como a delicada questão de Taiwan ainda é uma das pautas de política externa mais importantes da RPC, espera-se que Beijing continue por muito tempo envidando esforços para que países do mundo todo interrompam seus laços diplomáticos com a ilha “independente”¹⁸. Vale lembrar, por exemplo, que quando a Costa Rica estabeleceu relações diplomáticas com Beijing – no lugar de Taibei –, em 2007, ela foi prontamente agraciada com um pacote de ajuda que incluía um estádio de futebol de 83 milhões de dólares, a compra de 300 milhões em títulos públicos, construção de várias rodovias e

¹⁷ De acordo com Li (2005) e Cao (2005), já é clara para muitos africanos a existência de um “Modelo Chinês” de desenvolvimento que vai muito além do crescimento movido pelas exportações e pelo investimento. Este modelo é a imagem de um “Estado em desenvolvimento” que não implementa as prescrições do Consenso de Washington, que não impõe condições onerosas sobre as *policies* dos países africanos e que está mais disposto que o “Oeste” a desenvolver a indústria do Sul, inclusive pela abertura de muitas fábricas e investimentos em manufaturas na África.

¹⁸ Ver United States Senate Comittee on Foreign Relations (2008, p. 16 ss.).

outros projetos de infra-estrutura básica, sem falar de uma *jointventure* de 1 bilhão para expandir a principal refinaria de petróleo do país¹⁹.

Com efeito, a questão do petróleo (de segurança energética) figura como uma das principais agendas de política externa chinesa. Não por acaso muitos analistas acreditam que o principal interesse atual da China na América Latina está em assegurar controle direto ou indireto sobre reservas de petróleo e demais recursos naturais²⁰. Este argumento torna-se convincente quando lembramos que as primeiras empresas chinesas a instalar capacidade produtiva na região foram as do ramo do petróleo. A *China National Petroleum Corporation (CNPC)* – a maior empresa de energia da China e uma das maiores do mundo – esteve presente na América Latina desde o início da década de 1990, assinando contratos com governos e empresas estatais no Peru (1994), na Venezuela (1998) e no Equador (2003).

Os investimentos das grandes estatais chinesas geralmente estão associados a uma série de empréstimos oficiais que, malgrado sejam amiúde garantidos por remessas de petróleo, têm alargado em muito a margem de manobra de vários países latino-americanos, notadamente aqueles que têm dificuldade em acessar mercados de capitais “tradicionais”, como Venezuela, Argentina e Equador, que já incorreram em *defaults* no passado. Desde 2003, o governo chinês já emprestou – em condições favoráveis, às vezes mesmo em condições que qualificam os empréstimos como *aid* – 86 bilhões de dólares a governos latino-americanos²¹. E diferentemente dos aportes convencionais de instituições “multilaterais de ajuda” como o FMI e o Banco Mundial, os empréstimos chineses vêm *with no political strings attached*²². Nas palavras de Kevin Gallagher (*The Globe and Mail*, June, 7, 2013):

“For too long, the United States has relied on a rather imperial mechanism — just telling Latin America what it needs. Compare that to China's approach: It offers Latin America what it wants (in the form of financing and trade from China).”

¹⁹ Ver Elis, 2010.

²⁰ De fato, de todos os empréstimos oficiais do governo chinês – canalizados em sua maioria pelo *Chinese Development Bank* e *Export-Import Bank of China (China Exim Bank)* – dois terços tomaram a forma de *oil-backed loans*, isto é, empréstimos garantidos por remessas futuras de barris de petróleo. Ver Camus et. al., 2013.

²¹ Essa soma é superior a todos os empréstimos à América Latina feitos no mesmo período pelo Banco Mundial, o BIRD e o *U.S Export-Import Bank* juntos. Ver Gallagher et. al., 2012.

²² É claro que os chineses podem – e de fato o fazem – requerer como contrapartida aos empréstimos que os projetos de infra-estrutura e outros sejam encetados com o uso (pelo menos parcial) de equipamentos e mão-de-obra chinesa, porém não há contrapartidas *políticas* aos subsídios.

Não é exagero supor que as relações diplomáticas China-América Latina seguem as mesmas pedras de toque exaltadas pelo Premier Zhao Ziyang, quando ele visitou a África em 1982. Durante sua visita a 11 países africanos, Zhao anunciou seus “Quatro Princípios da Cooperação Técnica e Econômica Sino-Africana” – igualdade, bilateralismo, eficiência e co-desenvolvimento –, fazendo eco aos “Oito Princípios da Ajuda Técnica e Econômica” lançados por Zhou Enlai em 1963, também durante uma visita à África. Basicamente, os princípios de Zhou enfatizavam que a ajuda (*aid*) não deveria ser considerada como uma “doação unilateral”, mas um instrumento de *mútua cooperação*; que não deveria gerar dependência econômica, mas ser consubstanciada em investimentos produtivos que fomentassem a *independência financeira* no longo-prazo; que o pagamento dos empréstimos deveria dar-se nas condições *mais favoráveis possíveis*, para evitar o sobre-endividamento; que os técnicos, médicos e demais especialistas vivendo na África deveriam ter o *mesmo tratamento* e viver sob as mesmas condições que seus colegas africanos, etc.²³

Segundo Liu Haifang (2010), a viagem de Zhao Ziyang representou um divisor de águas na política externa chinesa, que a partir de então não seria mais tão matizada de tonalidades ideológicas, próprias da era da guerra fria, para dar atenção crescente a questões mais estritamente econômicas e para o fortalecimento da ajuda humanitária “desinteressada”. Voltando à América Latina, podemos dizer, portanto, que as relações entre estas e a China não são marcadas pelo patrimonialismo idealista que os EUA sempre dedicaram à região²⁴, disfarçando interesses particulares sob a máscara da defesa da democracia, dos direitos humanos e dos mercados livres. É cada vez mais claro que o discurso norte-americano em favor de ideais abstratos num mundo gritantemente hierarquizado tem pouco apelo entre os governos latino-americanos, em especial nos últimos 15 anos de fortalecimento das esquerdas no continente. Já o pragmatismo chinês – não desinteressado, mas de patente respeito à soberania política dos países envolvidos – oferece benefícios muito mais rápidos e tangíveis e atua sobre questões concretas, como investimentos em infra-estrutura que claramente contribuem para a capacidade socioeconômica dos países beneficiados.

²³ Ver Liu Haifang (2010).

²⁴ Melhor dizendo, sempre não, pois durante o período da Guerra Fria os EUA combateram o comunismo latino-americano com redobrado “realismo”.

4 Empresas Chinesas na América Latina

Segundo dados do Ministério do Comércio da China (MOFCOM), em 2011 o valor do IDE (Investimento Direto Estrangeiro) realizado por multinacionais chinesas atingiu a cifra dos 75 bilhões de dólares. No final deste ano, havia mais de 13.500 empresas chinesas com operações em 177 países, com um capital acumulado (estoque de IDE) no exterior no valor de 425 bilhões. Conquanto o fluxo e estoque de IDE chinês ainda perfaçam, respectivamente, 4,4% e 2% dos totais globais, é impressionante a velocidade com que as operações das multinacionais chinesas vêm crescendo: um aumento anual médio em seus investimentos no além-mar de 50%, entre 2002-2010.

Classificando os investimentos chineses por setor de atividade produtiva, encontra-se que aproximadamente 33% vão para o *Leasing and Business Services*, enquanto a mineração consome – surpreendentemente – apenas 15% dos investimentos efetuados (ver gráfico 1). Esta super-representação do setor terciário, contudo, pode ser enganosa. No gráfico abaixo (número 2), percebe-se que outros países asiáticos receberam, em 2011, 60% de todos os capitais chineses. Ainda mais curioso é o fato de que, dos 75 bilhões de dólares investidos neste ano, quase metade (35,6 bilhões) foi destinada a Hong Kong, um famoso paraíso fiscal²⁵. É por isso que devemos olhar as cifras do MOFCOM com certa cautela. Na medida em que o “IDE” esteja traduzindo a canalização de fundos para “entidades especiais” que, por sua vez, reinvestem estes fundos na própria China para gozar de benefícios fiscais, ou seja, na medida em que esteja acontecendo *round-tripping*²⁶, o total oficial pode representar uma super-estimativa.

²⁵ E outros 11 bilhões foram enviados às Ilhas Cayman e Ilhas Virgens (no Caribe), também notáveis paraísos fiscais.

²⁶ Apesar de tais benefícios fiscais (ao IDE na China) terem sido abolidos em 2008, Davies (2012, p. 3 ss.) coloca que empresas chinesas já estabelecidas nos paraísos fiscais podem achar razoável continuar usando-os como base para investimentos em outros países. De qualquer forma, devido à natureza ilegal do processo, fica difícil saber exatamente para onde esses recursos vão.

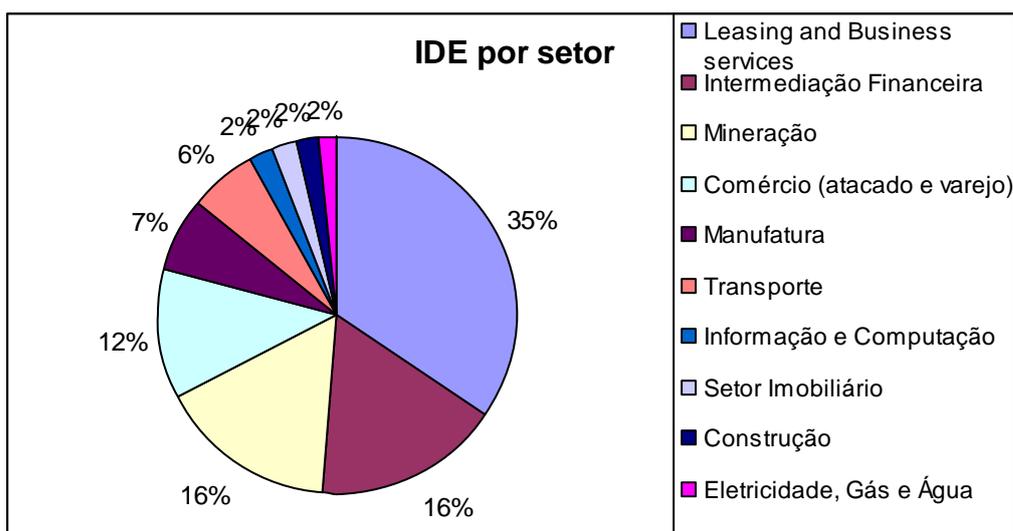


Gráfico 1: Percentagem dos investimentos chineses por setor produtivo (estoque de investimentos até fim de 2011).

Fonte: Ministério do Comércio da China.

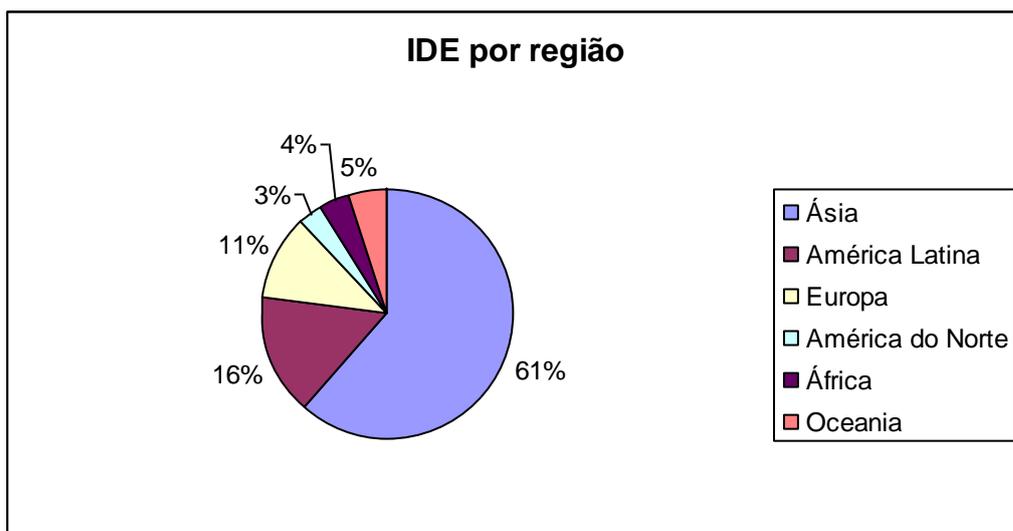


Gráfico 2: Percentagem dos investimentos chineses por área geográfica, 2011.

Fonte: Ministério do Comércio da China.

Queremos com isso alvitar que não se pode subestimar a importância do estoque de 31 bilhões de dólares investidos na América Latina entre 2003-2011²⁷. Não

²⁷ Tivemos dificuldade em encontrar dados recentes oficiais (do Ministério do Comércio Chinês) de FDI desagregados por país. Este dado é estimativa da *Heritage Foundation* (<http://www.heritage.org/research/projects/china-global-investment-tracker-interactive-map>), que compilou mais de 900 contratos de investimento (aquisições e fusões) feitos por empresas chinesas no mundo inteiro. Obs: os 31 bilhões acima não incluem investimentos em paraísos fiscais como Ilhas Cayman e Ilhas Virgens.

surpreendentemente – e contrastando com a tendência dos investimentos chineses no mundo como um todo –, quase 70% do IDE chinês na região deu-se nesse período no setor de mineração. O Brasil, particularmente, é o principal destino para os investimentos chineses em metais²⁸ e também é o maior recipiente isolado de investimento chinês, tendo recebido 20 dos 31 bilhões supracitados. A Argentina vem em segundo lugar, perfazendo seis bilhões²⁹.

Apesar da assertiva comum de que a presença da “China na América Latina” (e também na África) explica-se basicamente pela necessidade de recursos naturais, no caso do petróleo este argumento não é verdadeiro. Malgrado o petróleo seja o principal garantidor dos empréstimos oficiais chineses (como veremos abaixo, no caso da Venezuela), até agora poucos investimentos foram feitos *diretamente* no setor petrolífero: entre 2003-2011 o setor recebeu menos de 5% de todas as inversões chinesas.

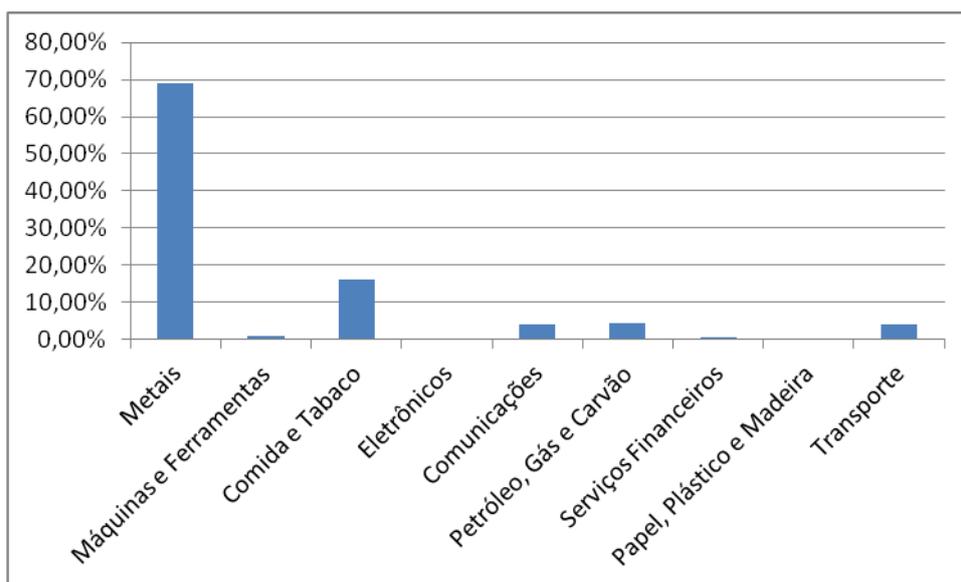


Gráfico 3: Destino do IDE chinês na América Latina, por setor. Período: 2003-2011.

Fonte: FDI Markets. <http://www.fdimarkets.com/>

²⁸ Perfazendo 24% do total mundial das inversões chinesas no setor até agora. Ver Kotschwar et. al. (2012).

²⁹Dados encontrados em relatório da *FitchRatings* (9 de Maio, 2012): *China and Latin America's Creditworthiness*. Ver: www.fitchratings.com

5 A Busca por Recursos Naturais

O principal objetivo deste artigo não é negar que a China tenha claros interesses estratégicos na América Latina, ou que a ajuda ao desenvolvimento que ela fornece à região seja economicamente desinteressada. Sim, não faltam comentários de que a política chinesa na América Latina segue, talvez predominantemente, uma agenda de segurança energética. Concordamos com esta possibilidade. No caso do petróleo, por exemplo, sabe-se que, no final de 2012, a República Popular da China tornou-se momentaneamente a maior importadora do mundo³⁰. Enquanto o Oriente Médio ainda contribui com aproximadamente 45% das importações chinesas de petróleo, a Venezuela é sozinha responsável por 11% do total das importações (ver gráfico 4). Para além do petróleo, é igualmente claro que as últimas décadas de crescimento da China e sua ávida fome por recursos minerais – podemos destacar alumínio, bauxita, cobre, cobalto, minério de ferro, níquel, zinco, etc. – tem levado aquele país a assegurar crescente controle direto e indireto sobre as jazidas destes minérios (donde destacamos o Brasil, no caso do minério de ferro, e o Chile, no caso do Cobre).

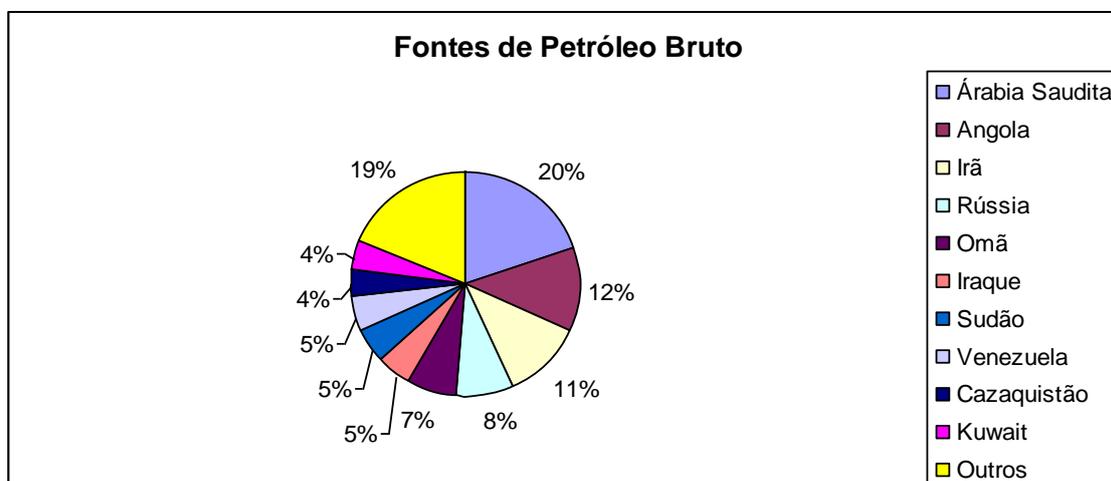


Gráfico 4: Principais fontes da importação chinesa de petróleo bruto, 2011.

Fonte: *General Administration of Customs of the People's Republic of China*.

Todavia, alegamos que os investimentos estratégicos da China na América Latina estão gerando uma clássica situação *win-win*; isto porque eles não só permitem

³⁰ 6,12 milhões de barris por dia, na média de Dezembro de 2012, contra 5,98 milhões importados pelos EUA. Ver *Financial Times*, “China becomes World’s top oil importer”. E isso apesar de que, tão recente como 2011, o carvão ainda respondia por quase 70% das necessidades energéticas chinesas.

aos Estados Latino-Americanos a utilização de recursos potenciais antes escassamente explorados³¹ mas, principalmente, porque – e aqui está a originalidade chinesa – eles vêm usualmente acompanhados tanto de empréstimos em condições favoráveis que diminuem a dependência desses Estados para com as agências tradicionais como de investimentos auxiliares em infra-estrutura que têm claras consequências positivas sobre a população em geral, não só sobre as elites burocráticas dos Estados beneficiados³². Abaixo um estudo de caso que busca sustentar esta tese.

5.1 Venezuela

A Venezuela é um dos chamados “Quatro Aliados Estratégicos da China na América Latina”³³. Até 2010, as relações China-Venezuela – marcadas por encontros frequentes entre líderes dos dois países, com destaque às seis viagens que o falecido presidente Hugo Chávez fez à China – já tinham produzido mais de 300 acordos bilaterais de comércio e mais de 80 projetos de investimento/aprimoramento de infra-estrutura, incluindo mais de 28 bilhões de dólares em empréstimos e mais de 16 bilhões em investimentos realizados ou compromissos de investimento³⁴.

Para Ellis (2010), os principais objetivos da RPC na Venezuela são: (1) assegurar acesso a produtos primários (petróleo); (2) aumentar a venda de manufaturados chineses, particularmente produtos de alto valor agregado vinculados a áreas estratégicas como telecomunicações, aeronáutica, militar, etc.; (3) estabelecer espaços econômicos e políticos especiais (na América Latina) nos quais a RPC possa operar com maior liberdade. Malgrado os itens (2) e (3) sejam de enorme interesse para discutir o balanço de poder Norte-Sul – isto é, o desvanecimento gradual do histórico

³¹ Fazendo um paralelo com o caso africano, podemos citar He Wenping (*apud* Obi, 2010, p. 183), diretor da seção de Estudos Africanos da Academia Chinesa de Ciências Sociais (em Beijing): “Países africanos têm mais opções com a chegada da China, o que por si só lhes dá maior capacidade de escolha sobre o destino de seus próprios recursos”.

³² Fazendo mais um comentário sobre a África, vale a pena ler a crítica de Rupp (2008), a qual coloca que os acordos diplomáticos entre a China e a maior parte dos países africanos podem ser lidos *grosso modo* como alianças entre empresas estatais chinesas e burocracias corruptas africanas que são realizadas ao largo da sociedade civil e que geram enormes rendas (*rents*) para essas empresas chinesas e as elites africanas.

³³ Junto com Argentina, México e Brasil. Os quatro são grandes economias de importância econômica estratégica para a RPC ora como mercados reais/potenciais, ora como fontes de recursos diretos (IDE), ora como fontes de exportáveis de grande importância, como minério de ferro, petróleo, soja, etc.

³⁴ Ver Ellis, 2010. Os próximos parágrafos sobre a Venezuela são largamente baseados neste autor.

poder de influência dos EUA sobre seu “quintal latino-americano”³⁵ e o fortalecimento de alianças entre os “países do Sul” – nesta sessão vamos nos concentrar, a fim de precisar melhor a análise, no primeiro item, pois os investimentos e empréstimos chineses ligados ao setor de petróleo por si só já dizem muito sobre o fortalecimento das relações Sul-Sul.

Pois bem, no campo dos recursos naturais, a RCP tem focado principalmente no petróleo venezuelano. Segundo uma estimativa do Departamento de Pesquisa Geológica Norte-Americano³⁶, a bacia do rio Orinoco, cuja maior parte está na Venezuela, pode conter até 1,5 trilhão de barris de petróleo, o que – se verdadeiro – significaria que a Venezuela dispõe de mais reservas de petróleo que a Arábia Saudita e vários países do golfo pérsico juntos. Assim, apesar de as empresas chinesas estarem operando na região de Maracaibo desde 1997 e em Anzoátegui desde 2004, o foco da atividade chinesa no futuro provavelmente será na região de Orinoco. Apenas o bloco de petróleo Junin-4 (em Orinoco), no qual as companhias chinesas já prometeram investir 16 bilhões, deve produzir 400 mil barris por dia, quando entrar em operação em 2016.

Como complemento aos IDEs chineses na extração do petróleo venezuelano, os três grandes empréstimos que a China fez ao governo venezuelano entre 2007-2010 estão amarrados a futuras remessas de petróleo. Em Junho de 2010, por exemplo, os oito bilhões de dólares que a RPC havia contribuído ao “Fundo de Investimento Pesado” venezuelano através do *China Development Bank* (CDB) estavam sendo pagos em carregamentos de petróleo de em média 100 mil barris por dia. Igualmente, o empréstimo de 20 bilhões acordado em Abril de 2010 será quitado num período de 10 anos com remessas de adicionais 100 mil barris por dia.

Mas engana-se quem acredita que os *oil-backed loans* – tipo de financiamento também conhecido como *Angola Mode*³⁷ – carregam altos custos para os países que os

³⁵ O infame comentário do atual Secretário de Estado norte-americano John Kerry sobre a posição da América Latina na agenda norte-americana, comentário após o qual o presidente boliviano Evo Morales expulsou de seu país uma agência de desenvolvimento dos EUA, marcando o último de uma série de confrontos entre os EUA e vários governos de esquerda do Sul.

³⁶ *Apud* Ellis (2010, p. 2).

³⁷ No final da guerra civil, em 2002, a Angola se encontrava devastada pelos anos de conflito e precisava de financiamento para reconstruir sua infra-estrutura. A iniciativa inicial foi recorrer ao FMI, que aprovou um substancial empréstimo, embora condicionado ao atendimento das suas tradicionais reivindicações: reformas para aumentar o grau de transparência (*accountability*) do governo e a tradicional estabilização monetária. O governo de José Eduardo dos Santos obviamente não aceitou estas condições de bom grado; e é aí que – miraculosamente – a China entra em cena. Em 2004, a Angola “subitamente” encerra as negociações com o FMI e anuncia que o *China Eximbank* lhe havia concedido uma linha de crédito de 2 bilhões para serem pagos em 12 anos a uma taxa de juros baseada na LIBOR mais 1,5%. O mais

contraem³⁸. É certo que os bancos chineses que financiam estes contratos colhem vantagens, senão não os financiariam, malgrado os subsídios do governo chinês³⁹. Além disso, para cada dólar emprestado, a RPC geralmente garante o abastecimento de quatro dólares de petróleo. Gallagher et. al. (2012) destrincha o funcionamento do *Angola Mode*: o governo chinês concede um empréstimo de, digamos, um bilhão de dólares a um país exportador de petróleo como o Equador⁴⁰. A estatal equatoriana do petróleo, Petroecuador, compromete-se a enviar centenas de milhares de barris de petróleo à China, todos os anos, durante o período de quitação de empréstimos. Companhias chinesas compram, então, os barris e depositam os pagamentos na conta da Petroecuador no *Chinese Development Bank*. Por fim, o CDB retira o dinheiro diretamente da conta da Petroecuador para saldar a dívida desta para com ele.

Apesar deste tipo de financiamento garantir mais abastecimento de petróleo do que seria necessário apenas para pagar o empréstimo, os países exportadores amiúde saem ganhando com ele, numa clássica situação *win-win*. Por exemplo, o governo venezuelano assinou um empréstimo em 2010 no valor de 20 bilhões de dólares, para ser saldado em 10 anos. No preço de então de 110 dólares o barril, a Venezuela só teria que vender à China 50.000 barris por dia (durante 10 anos) para quitar a dívida. No entanto, a Venezuela se comprometeu a remeter de 200 a 300 mil barris por dia. Assim, não só o governo venezuelano pode ter a certeza de que o CDB não vai deduzir toda a receita proveniente das vendas de petróleo, como a Venezuela tem garantido um comprador oficial por 10 anos que amiúde paga pequenos bônus acima do preço de mercado do barril⁴¹.

Há ainda outras maneiras pelas quais os países exportadores de petróleo se beneficiam deste tipo de financiamento. Em primeiro lugar, determinados países não dispõem de acesso a vias de financiamento “multilaterais”: Argentina e Equador, por exemplo, “perderam” acesso aos empréstimos de agências como o FMI e o *U.S Exim*

interessante é que este financiamento seria pago com a exportação de 10.000 barris de petróleo por dia. Ver Lee e Shalmon (2008).

³⁸ O analista de petróleo equatoriano Villavicencio (apud Gallagher et. al., 2012, p 16) argumenta que os termos desses empréstimos geralmente representam perdas de milhões de dólares para o Estado Equatoriano.

³⁹ Em particular para o *Exim Bank of China*, que recebe grandes subsídios. Em média, os empréstimos do *Exim Bank* são roladas a taxa de 3,1%, têm períodos de carência de quatro anos e maturidade de 13 anos (ver Foster et. al., 2009, *Overview*). De qualquer forma, estas taxas e períodos podem variar muito, de forma que é difícil estimar o quanto de seus empréstimos caem na categoria de *aid*, conforme os critérios da OCDE (ver nota de rodapé 6).

⁴⁰ Com efeito, isso aconteceu em 2009 e em 2010. Já em Julho de 2011, um empréstimo de adicionais 2 bilhões foi acordado.

⁴¹ Ver Gallagher et. al. (2012).

Bank quando declararam *default* em suas dívidas soberanas em 2001 e 2008-9, respectivamente. Já a Venezuela também teve vários canais de financiamento bloqueados pela própria natureza de seu governo, hostil a estas agências internacionais⁴².

Adicionalmente, os empréstimos chineses são famosos por não carregarem nenhuma contrapartida política, ao contrário, por exemplo, do Banco Mundial: o empréstimo do BIRD – no valor de 30 milhões – para a Argentina em 2010 impunha como pré-requisito a submissão de vários relatórios de transparência bem como a contratação de *experts* terceiros para monitorar o grau de transparência e eficiência do uso do dinheiro⁴³. Em relação à “não-condicionalidade” dos empréstimos chineses, vale citar o primeiro líder da Tanzânia, Julius Nyerere, ao comentar sobre o empréstimo chinês para a construção da ferrovia Tazara: “os chineses não nos pediram para virar comunistas para qualificarmo-nos para este empréstimo... eles em nenhum momento nos pediram para mudar nossa política, interna ou externa”⁴⁴. De fato, dada sua história de sofrimento nas mãos das potências ocidentais – os 100 anos de humilhação desde a primeira Guerra do Ópio (1839) até a vitória de Mao, em 1949 – a China é percebida pelos governantes dos países do Sul como um “parceiro em pé de igualdade”, ao menos no nível do discurso. Após duas décadas de recessão econômica, fruto da aplicação irresponsável de políticas ortodoxas associadas com o Consenso de Washington – além do irônico protecionismo dos países ricos – a América Latina crescentemente vê com bons olhos o financiamento chinês, aliado a um discurso de não-interferência na soberania dos povos.

6 Conclusão

Neste artigo, vimos que embora os investimentos chineses na América Latina ainda sejam de importância pequena, se comparados aos das potências centrais, eles são de relevância crucial para o futuro das relações entre os países do Sul, pois ensejam

⁴² Falamos “canais bloqueados”, mas teoricamente esses países poderiam emprestar por vias *mainstream*, só que a *spreads* elevadíssimos (838, 935 e 1220 pontos base, para a Argentina, Equador e Venezuela, respectivamente: http://www.cbonds.info/cts/eng/index_detail/group_id/1/), tornando os empréstimos chineses muito mais atraentes.

⁴³ O que sem dúvida também encarece o empréstimo. Ver também o caso da Angola, na nota de rodapé 37.

⁴⁴ Enquanto isso, os EUA pressionaram a Tanzânia durante a Guerra Fria para abraçar o seu lado e depois para aceitar os programas de assistência do FMI e Banco Mundial. Ver Sautman e Hairong (2008, p. 103).

parcerias que – conquanto não sejam entre iguais, do ponto de vista do tamanho econômico – são balizadas por um discurso de respeito à soberania dos povos e de cooperação mútua demasiado mais crível que o mesmo discurso, quando entoado por potências com um claro passado (neo)colonialista/imperialista na região e que, portanto, nem mesmo arriscam dizer que devem seu desenvolvimento à América Latina tanto quanto esta supostamente deve o seu (sub)desenvolvimento a eles. Vimos, mais especificamente, como a política externa chinesa no continente americano geralmente passa ao largo dos organismos internacionais – dos quais ironicamente a China faz parte – e que por isso tem o potencial de subverter as estruturas grandemente hierárquicas a que os esquemas *mainstream* de financiamento dos países “em desenvolvimento” geralmente estão condicionados. Por último, esperamos que este artigo contribua para futuras pesquisas, na área de economia dos sistemas-mundo, que vislumbrem a possibilidade de a ascensão da China na geopolítica internacional representar a vanguarda de um mundo mais democrático, de modernidades concorrentes, e não de assimetrias engessadas pelo poder global norte-americano e suas instituições correlatas.

7 Referências

APPEL, Tiago. “Just How Capitalist is China?” Trabalho apresentado no XVIII Congresso da Sociedade Brasileira de Economia Política. Belo Horizonte, 2013.

ARRIGHI, Giovanni. *Adam Smith in Beijing: lineages of the twenty-first century*. London: Verso, 2007.

ARRIGHI, Giovanni. *The Long Twentieth Century: money, power and the origins of our times*. London: Verso, 1994.

CAO, Tian Yu (ed.). *The Chinese Model of Modern Development*. New York: Routledge, 2005.

DAVIES, Ken (2012). “Outward FDI from China and its policy context”. *Columbia FDI Profiles, Vale Columbia Center on Sustainable International Investment*, June 7, 2012.

ELLIS, Evan R. "Venezuela's relationship with China: implications for the Chávez Regime and the Region". *Challenges to Security in the Hemisphere Task Force, University of Miami Center for Hemispheric Policy*, August, 2010.

FOSTER, Vivian et. al. "Building Bridges: China's growing role as infrastructure financier for sub-Saharan Africa". Washington D. C.: World Bank: Public-Private Infrastructure advisory facility, c2009.

GALLAGHER, Kevin P. et. al. "The New Banks in Town: Chinese finance in Latin America". *Inter-American Dialogue Report*, February, 2012.

HAIFANG, Liu. China's development cooperation with Africa: historical and cultural perspectives. In: CHERU, Fantu; OBI, Cyril (eds.). *The Rise of China and India in Africa*. New York: Zed Books, 2010.

IKENBERRY, John. "The Rise of China and the Future of the West: can the liberal system survive?" *Foreign Affairs*, Janeiro/Fevereiro, 2008.

JABBOUR, Elias. *China Hoje: Projeto Nacional, Desenvolvimento e Socialismo de Mercado*. São Paulo: Anita Garibaldi, 2012.

JACQUES, Martin. *When China Rules the World: the rise of the Middle Kingdom and the end of the Western World*. London: Allen Lane, 2009.

KOTSCHWAR, Barbara et. al. "Chinese investment in Latin American resources: the good, the bad and the ugly". *Peterson Institute for International Economics Working Paper Series 12-13*, February, 2012.

KYNGE, James. *China Shakes the World: a titan's rise and trouble future – and the challenge for America*. Boston: Houghton Mifflin Company, 2006.

LEE, Henry; SHALMON, Dan. Searching for Oil: China's Oil Strategies in Africa. In: LI, Anshan. China's new police toward Africa. In: ROTBERG, Robert I. (ed.) *China*

into Africa: trade, aid and influence. Washington D.C: Brookings Institutions Press, 2008.

LI, He (2005). “The Chinese Path of Economic Reform and its Implication”. *Asian Affairs: an American review*, 31 (4): 195-211.

LI, Minqi. *The Rise of China and the Demise of the Capitalist World-Order*. London: Pluto Press, 2008.

OBI, Cyril. African oil in the energy security calculations of China and India. In: CHERU, Fantu; OBI, Cyril (eds.). *The Rise of China and India in Africa*. New York: Zed Books, 2010.

RUPP, Stephanie. Africa and China: engaging postcolonial interdependencies. In: ROTBERG, Robert I. (ed.) *China into Africa: trade, aid and influence*. Washington D.C: Brookings Institutions Press, 2008.

SAUTMAN, Barry; HAIRONG, Yan. Friends and interests: China’s distinctive links with Africa. In: GUERRERO, Dorothy-Grace; MANJI, Firozi. *China’s new role in Africa and the South: a search for a new perspective*. Nairobi: Fahamu and Focus on the Global South, 2008.

SILAS, Thomaz da Silva. A importância da grande empresa na China pós-1978. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Programa de Pós-Graduação em Economia. Porto Alegre, 2013.

BASES DE DADOS

China customs. <http://english.customs.gov.cn/publish/portal191/>

FMI. <http://www.imf.org/external/data.htm>

Ministério do Comércio da China: <http://english.mofcom.gov.cn/>

The Heritage Foundation. <http://www.heritage.org/>