

10º. Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política
Belo Horizonte, 30 de agosto a 2 de setembro de 2016

Área Temática: Política Internacional

**O BRASIL E A TRAJETÓRIA RECENTE DA INTEGRAÇÃO SUL-AMERICANA 2008-
2015: LIDERANÇA, COMPETIÇÃO E NOVOS RUMOS**

Roberto Goulart Menezes

Doutor em Ciência Política pela USP. Professor do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade de Brasília. Coordenador do Curso de Graduação em Relações Internacionais (IREL/UnB) e do Núcleo de Estudos Latino-Americanos (IREL/UnB). Integra a Rede de Pesquisa em Política Externa e Regionalismo (REPRI). rgmenezes@gmail.com

Karina Lilia Pasquariello Mariano

Doutora em Ciências Sociais pela UNICAMP. Professora do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais UNESP-UNICAMP e PUC/SP - San Tiago Dantas. Professora do Curso da Faculdade de Ciências e Letras das UNESP (FCL-Ar/UNESP) e coordenadora do Grupo de Estudos Interdisciplinares sobre Cultura e Desenvolvimento (GEICD). Integra a Rede de Pesquisa em Política Externa e Regionalismo (REPRI). karinapmariano@gmail.com

Resumo:

Desde 2003, a estratégia de integração brasileira na América do Sul se distanciou dos postulados do regionalismo aberto. Concebido pela CEPAL (FUENTES, 1994), ele pressupõe que a liberalização comercial nos acordos regionais é uma etapa intermediária para a liberalização comercial multilateral ampla. A diplomacia comercial do governo Lula da Silva (2003-2010) buscou imprimir uma orientação diferente desta no Mercado Comum do Sul (Mercosul), e nos demais acordos regionais nos quais o Brasil é parte, com o objetivo de mudar a lógica de inserção internacional do País. Essa revisão do modelo de integração regional incorporou outras dimensões como a produtiva, energética e física aos processos de integração e foi denominada pós-liberal e ou pós-hegemônica (VEIGA, 2012; SANAHUJA, 2012; VIGEVANI; RAMAZINI, 2014).

Por outro lado, a criação em junho de 2012 da Aliança do Pacífico (AP) sob os preceitos do regionalismo aberto, sugere que essa lógica não está totalmente superada. O objetivo central de Chile, Colômbia, Peru e México é consolidar na AP uma agenda profunda de liberação comercial entre eles objetivando, sobretudo, o poderoso polo asiático da economia mundial. Também merece destaque a aspiração desses países em integrarem-se nas Cadeias Globais de Valor, além de alguns deles formarem com Estados Unidos e mais 8 países a Parceria Trans-Pacífica (LINS, 2014).

Entre junho de 2012 e março de 2014, a AP aparecia na imprensa brasileira e nas análises de parte dos especialistas em relações internacionais como um contraponto direto ao Mercosul. O ritmo pragmático das negociações entre os quatro países membros, sob o olhar atento de cerca de 20 países observadores, entre eles Paraguai e Uruguai, parecia confirmar esse cenário. (PATRIOTA, 2013). Nesse curto período, ela foi difundida como contrária a concepção de integração desejada pelo Brasil para a América do Sul, em virtude que a AP surgia desafiando o ritmo, o alcance e os objetivos considerados amplos na lenta construção do Mercosul. Sem dúvida, a presidente Michelle Bachelet, desde sua posse em março de 2014, defendeu o diálogo entre a AP e o Mercosul, afirmando que eles são complementares, conforme expressou na Cúpula da Aliança, realizada em junho de 2014 em Punta Mita (México).

Outro desafio à estratégia de integração brasileira é a presença da China no mercado que absorve percentual expressivo das exportações de semi ou manufaturados do País. O capital chinês desembarca na região em busca principalmente de matérias primas e tem explorado novos setores como o de serviços de engenharia e obras de infraestrutura. Também

já se faz presente nos setores mais dinâmicos da economia. Isto é, a presença chinesa na América do Sul intensificou-se na última década. Diante das dificuldades de financiamento e atração de novos investimentos externos diretos, a Argentina buscou a China como sócio estratégico. A assinatura em dezembro de 2014 do Convênio Marco de Cooperação em Matéria Econômica e de Investimentos entre os dois países, concedeu acesso privilegiado aos chineses em vários setores da economia em troca de expressivos aportes financeiros ao país (FERCHEN, 2011; JUNKIS, 2015)

Embora a aproximação mais estreita entre a China e o principal sócio do Brasil no Mercosul desperte receios e interrogações na diplomacia brasileira, o País também reforçou sua parceria estratégica com a China. A visita do primeiro ministro chinês em maio de 2015 reafirma as relações econômicas e políticas entre Brasília e Pequim como uma das prioridades da política externa brasileira desde o governo Lula da Silva. Diante desses fatos e da trajetória recente do processo de integração no mercosul, algumas questões se colocam: a presença chinesa nos negócios e investimentos na América do Sul desde 2000 contribui ou não com os propósitos do Mercosul? Quais os desafios que a estratégia chinesa impõe a estratégia de integração brasileira na região? O Mercosul apresenta alguma estratégia coletiva de relacionamento com a China em matéria de investimentos? Como fica a parceria estratégica entre Brasil e Argentina?

Assim, o presente texto pretende examinar as premissas intrínsecas da proposta de integração regional na América do Sul no século XXI considerando em primeira linha o papel do Brasil e a sua estratégia de integração a partir da lógica da integração pós-liberal; o processo de integração face ao dinamismo do entorno regional e internacional, mormente à aliança Argentina-China e seus impactos sobre o Mercosul e a relevância comercial do Mercosul para o Brasil e o estreitamento das relações Mercosul-Aliança do Pacífico. Objetiva-se assim apresentar subsídios para o esclarecimento das seguintes questões: Qual a relação entre os preceitos dos novos projetos de desenvolvimentismo e a estratégia de integração liderada pelo Brasil nesse contexto? Quais as principais mudanças ocorreram na estratégia de integração da política externa brasileira após a crise de 2008? Quais aprendizados o Brasil identifica nas diversas propostas de integração em curso na América do Sul e na América Latina passíveis de serem aplicados ao Mercosul e na Unasul?

Essas são algumas questões a partir da correção de rumos que parece estar em curso na diplomacia comercial e econômica brasileira desde 2012, ainda que de modo lento, da política comercial do País a fim de fazer frente aos impasses e desafios de sua inserção regional e global: Parceria Trans-Pacífica, possível estabilização política na Colômbia e a

importância desse país no cenário sul-americano, impasse nas negociações comerciais (OMC) e a crescente presença da China na economia internacional.

Palavras-chave: Integração, Mercosul, Brasil, China, Política Comercial Brasileira

Nos governos de Lula da Silva (2003-2010), a estratégia de integração brasileira na América do Sul se distanciou dos postulados do regionalismo aberto. A revisão da postura brasileira não se referia apenas à sua concepção do modelo de regionalismo, estando profundamente imbricada com a própria estratégia de construção de sua liderança na região e com a imagem de potência emergente que o governo Lula buscou consolidar ao longo de seus oito anos. Essa revisão do modelo de integração regional incorporou dimensões como a produtiva, a energética e a física aos processos de integração e foi denominada pós-liberal e ou pós-hegemônica.

Por outro lado, a criação em junho de 2012 da Aliança do Pacífico (AP) sob os preceitos do regionalismo aberto, sugere que essa lógica não está totalmente superada_e que haveria espaço tanto para a contestação do modelo de regionalismo defendido pelo governo brasileiro, quanto para sua própria intenção de se consolidar como uma liderança regional. O objetivo central de Chile, Colômbia, Peru e México é aprofundar a liberação comercial entre eles objetivando, sobretudo, o poderoso pólo asiático da economia mundial e se integrarem nas Cadeias Globais de Valor. Dos membros da AP apenas Colômbia não integra a Parceria Trans-Pacífica (TPP) criada em outubro de 2015 sob a liderança dos Estados Unidos.

Entre junho de 2012 e março de 2014, a AP apareceu na imprensa brasileira e nas análises de parte dos especialistas em relações internacionais como um contraponto direto ao Mercosul. O ritmo pragmático das negociações entre os quatro países membros, sob o olhar atento de cerca de 20 países observadores, entre eles Paraguai e Uruguai, parecia confirmar esse cenário. Nesse curto período, ela foi difundida como contrária a concepção de integração defendida pelo Brasil para a América do Sul, em virtude que a AP surgia desafiando o ritmo, o alcance e os objetivos considerados amplos na lenta construção do Mercosul.

Outro desafio à estratégia de liderança brasileira é a presença crescente_da China no mercado latino-americano que absorve percentual expressivo das suas_exportações de semi ou manufaturados. O capital chinês desembarca na região em busca principalmente de matérias primas e recursos energéticos, e tem explorado novos setores como o de serviços de engenharia e obras de infraestrutura.

Essa presença na América do Sul aumentou após 2008, interferindo nas relações entre Brasil e seus parceiros regionais. Diante das dificuldades de financiamento e atração de novos investimentos externos diretos, a Argentina buscou a China como sócio estratégico. A assinatura em dezembro de 2014 do Convênio Marco de Cooperação em Matéria Econômica e

de Investimentos entre os dois países, concedeu acesso privilegiado aos chineses em vários setores da economia em troca de expressivos aportes financeiros ao país.

Embora a aproximação mais estreita entre a China e o principal sócio do Brasil no Mercosul desperte preocupações em parte do empresariado e da diplomacia brasileira, o País também reforçou sua parceria estratégica com a China. A visita do primeiro ministro chinês em maio de 2015 reafirmou as relações econômicas e políticas entre Brasília e Pequim como uma das prioridades da política externa brasileira desde o governo Lula da Silva.

Assim, o presente texto pretende examinar as premissas intrínsecas da proposta de integração regional na América do Sul no século XXI considerando em primeira linha o papel do Brasil e a sua estratégia de integração a partir da lógica da integração pós-liberal; o processo de integração face ao dinamismo do entorno regional e internacional, mormente à presença da China e seus impactos sobre o Mercosul, e o possível estreitamento das relações Mercosul-Aliança do Pacífico.

Objetiva-se apresentar subsídios para discutir como esse novo cenário internacional está sendo incorporado pela diplomacia comercial e econômica brasileira desde 2008, ainda que de modo lento, da política comercial do País a fim de fazer frente aos impasses e desafios de sua inserção regional e global. A primeira seção analisa a tentativa de construção da liderança brasileira na região durante a primeira década do século XXI. Na segunda parte do artigo discutimos a intensificação da presença dos negócios chineses na América do Sul e suas implicações para a integração do Mercosul. A última seção apresenta as considerações finais, incorporando as recentes mudanças no cenário internacional.

I- Brasil e a busca da liderança regional

A América do Sul ganhou destaque nas primeiras décadas do século XXI por dois motivos principalmente: a ascensão econômica do Brasil e sua preocupação em firmar-se como uma liderança regional; e o surgimento de governos com discursos que questionaram as lógicas políticas predominantes e propuseram um novo modelo de desenvolvimento, inclusive para os projetos de regionalismo. Fenômeno este que ficou conhecido como Onda Rosa.

O discurso contestador desses governos propunha um questionamento mais amplo do sistema internacional, pois indicava a possibilidade de um novo tipo de inserção nesse cenário, a partir de estratégias que escapariam das influências das principais potências econômicas mundiais, fundamentando-se na chamada Cooperação Sul-Sul (CSS), pressupondo uma articulação mais ampla centrada em algumas lideranças regionais. Especificamente na América

do Sul esse movimento gerou uma disputa pela liderança regional e, ao mesmo tempo, pelo modelo de integração que prevaleceria na região.

Embora o Brasil seja a maior economia da região e considerado um candidato natural a esse papel de liderança, a aceitação dessa aspiração foi contestada em alguns momentos por seus vizinhos. O discurso do governo brasileiro buscava difundir uma agenda preocupada em enfrentar as debilidades do processo de integração sub-regional e liderar na América do Sul um projeto de cooperação mais estreita entre as nações sul-americanas, tendo no horizonte uma integração equilibrada e baseada na justiça social e na democracia.

O governo venezuelano de Hugo Chávez mostrou-se um forte concorrente, contando com o carisma discursivo de seu presidente e a grande reserva de dólares obtida com as vendas de petróleo, sobretudo no contexto de valorização das commodities durante a primeira década do século XXI. Os demais não contavam com as grandes reservas venezuelanas para fazer frente às pretensões do governo brasileiro, mas buscaram barganhar por seu apoio ou criar alternativas/contrapontos.

O Embaixador Sérgio Danese avalia que apesar do protagonismo venezuelano no período do presidente Chávez (1999-2013), o Brasil permanece como a principal força econômica da região, pois:

A Venezuela representa para o Brasil um desafio que é muito saudável, o de reafirmar para nós mesmos e para os outros aquilo que nós somos. A Venezuela quer fazer do jeito que ela faz, nós fazemos da nossa maneira. Então é um pouco essa a idéia de que nós damos o exemplo, damos a inspiração e a força que nós podemos dar. Você não pode negar a força que a economia brasileira tem para esses países. O que seria a Argentina e o Paraguai sem a economia brasileira? Países que têm um grau de relação muito intensa com o Brasil. (Entrevista, 2009).

Nesse sentido, Danese defende que o Brasil utilize o seu potencial de poder para exercer uma liderança em favor do conjunto da região. Proclamar a liderança sem ter os meios materiais de exercê-la é que gera desconfianças. Novamente, a estabilidade econômica, a recuperação da capacidade de planejar e adoção de políticas capazes de enfrentar as graves questões sociais brasileiras são ressaltadas por Danese para reforçar a idéia de que aos poucos um novo discurso da liderança ganha espaço na diplomacia do País:

Durante um longo período a diplomacia brasileira foi muito cuidadosa em evitar qualquer alusão, qualquer interpretação, qualquer veleidade de liderança achando que isso causaria reações muito negativas e isso seria contrário aos interesses do País. Eu acho que cada vez mais essa questão da liderança tem sido vista sob um prisma que é o prisma que

eu adoto na análise do livro, de que a liderança não é algo que você reivindica. Você exerce ou não exerce. Você não gera um projeto de liderança se você não tiver algum tipo de poder. Poder da força, do exemplo, do convencimento, poder da militância. Há várias formas de você ter poder e exercê-lo. Eu acho que pouco a pouco, à medida que o próprio País foi crescendo. O problema todo da liderança era afetado nas etapas anteriores, é que você evitava falar em liderança na medida em que você tinha uma consciência muito aguda das suas próprias deficiências. Dava uma impressão de falso voluntarismo você falar em liderança quando você tinha consciência tão aguda dos seus problemas. (Entrevista, 2009).

Os novos presidentes da Argentina e Brasil - Néstor Kirchner e Luiz Inácio Lula da Silva - assumiram em 2003 prometendo mudanças nas políticas, principalmente uma revisão do modelo estatal que havia sido implementado por seus antecessores, seguindo o receituário neoliberal dos anos 1980 e 1990, e que mostrava-se esgotado em seus resultados. A ideia era retomar o papel do Estado como promotor do desenvolvimento e impulsionar essa estratégia a partir das articulações regionais, especialmente dos projetos de integração. Esses novos governos tinham como objetivo redirecionar suas políticas regionais, alinhando-as aos seus projetos neo-desenvolvimentistas (FONSECA, 2014).

A característica do projeto neo-desenvolvimentista na América do Sul é a proposta de promover o desenvolvimento com inclusão social, ampliando a agenda do regionalismo, trabalhando numa perspectiva de cooperação continental voltada para resistir à proposta norte-americana da Área de Livre-Comércio das Américas (ALCA). O então presidente argentino Eduardo Duhalde reafirmava a importância do regionalismo no projeto de desenvolvimento:

Nuestra realidad geográfica nos indica que debemos profundizar la regionalización con esta poderosa nación que es Brasil. Tenemos que trabajar juntos para salir a ganar mercados. Esto sólo puede traernos grandes ventajas. Por otro lado, nosotros necesitamos aumentar el volumen y la escala de nuestra producción. Y esto se puede hacer únicamente en sociedad con Brasil. (DUHALDE, 2003 apud QUINTANAR; CIFUENTES, 2003)

Essa postura permaneceu nos governos Kirchner, mas condicionando seu apoio ao governo brasileiro à transformação do Mercosul que deveria permanecer como um bloco econômico, mas também uma estrutura institucional de concertação política entre os parceiros, funcionando como um elemento de atração para outros países da América do Sul (especialmente os países andinos), numa articulação ampla e muito além da lógica comercial.

O relançamento do Mercosul é um primeiro passo nessa estratégia, por meio da qual o Brasil buscou acomodar as demandas e interesses de seus parceiros, especialmente no caso da Argentina, pois o governo Kirchner representava uma redefinição da agenda de integração regional na política externa argentina, tendo como horizonte a desconstrução da lógica do regionalismo aberto e sua substituição por uma estratégia que ficou conhecida como pós-hegemônica.

A nova estratégia do governo argentino passava necessariamente por uma revisão do modelo de regionalismo implementado até então pela Argentina. O redirecionamento do governo Kirchner é muitas vezes explicado pela própria concepção ideológica do presidente, mais ligada ao peronismo dos anos 1970, em que a questão da abertura comercial e inserção internacional perdem espaço para preocupações com o desenvolvimento regional e atração de investimentos.

Esse posicionamento do governo argentino não foi meramente ideológico. Se olharmos a conjuntura do início do governo, podemos afirmar que foi muito mais pragmático. Em primeiro lugar, a crise econômica e suas consequências (défaut) colocavam a necessidade do governo obter novos investimentos em condições mais favoráveis. A relação com o Brasil foi fundamental, tendo este se tornado o terceiro maior investidor direto na Argentina entre 2003 e 2013.

Ao mesmo tempo, as novas estruturas no Mercosul permitiam um novo espaço de arbitragem para os conflitos comerciais (que não foram poucos no período, especialmente pela situação deficitária da Argentina em relação ao Brasil) e a possibilidade de uma nova agenda de integração. Em particular, o estabelecimento de novos espaços de participação para atores estatais (como parlamentares e governos subnacionais) e não-estatais pode ser considerada uma estratégia de fortalecimento e consolidação da liderança política tanto do presidente Kirchner quanto de Lula.

Outro elemento que indica essa preocupação do Brasil em acomodar os interesses de seus parceiros do Mercosul foi a criação em 2004 do Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul (FOCEM), implantado efetivamente a partir de 2007 (TESSARI, 2012).

O FOCEM, assim como as propostas do Plano de Desenvolvimento e Integração Produtiva Regional, foram iniciativas brasileiras apoiadas pelo presidente Kirchner porque se adequavam à sua visão sobre o que deveria ser a integração regional. A intenção do governo argentino era apoiar as iniciativas brasileiras de aprofundar o Mercosul, para usá-lo como plataforma de negociação com os demais países da região, visando especialmente os países andinos.

No entanto, essa convergência entre os principais parceiros do Mercosul logo foi abalada pela posição brasileira em apostar em novas estruturas de integração regional, com o lançamento da proposta em 2004 de uma integração sul-americana liderada pelo Brasil. O governo argentino viu com desconfiança essa proposta porque não estava alinhada aos seus objetivos e indicava uma perspectiva de distanciamento do governo brasileiro de seus compromissos no Mercosul. A Argentina mostrou-se contrária à proposta brasileira de criação da Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA), pois considerava que a posição brasileira representava um enfraquecimento do Mercosul e sua diluição numa proposta mais ampla, que serviria primordialmente aos interesses de liderança regional do Brasil, mas deixaria de lado a nova agenda integracionista pretendida pelo governo Kirchner, que entre outros aspectos colocava-se o desafio de enfrentar o problema das assimetrias entre os países-membros do bloco.

Mas o contexto regional também estava em mudança com a ascensão de novas lideranças políticas em outros países sul-americanos (Evo Morales, Tabaré Vázquez, Hugo Chávez, Rafael Correa), também com posições políticas críticas ao neoliberalismo e com discursos em defesa de uma integração regional mais ampla e diversificada. Isso permitiu um redirecionamento do posicionamento do governo Kirchner em relação ao Mercosul e a aceitação de uma estratégia de ampliação da integração – numa lógica horizontal – sem aprofundamento. Abandonando de certo modo, a proposta de promover mudanças estruturais no Mercosul.

Esse redirecionamento do governo pode ser verificado tanto pelo apoio à ampliação dos membros do Mercosul (para a entrada da Venezuela), como também sua participação na criação em 2008 da UNASUL (União de Nações Sul-Americanas), convergindo com a proposta brasileira de uma integração sul-americana, da qual Néstor Kirchner (1950-2010) tornou-se o primeiro Secretário-Geral em 2010.

A posição desses governos críticos ao projeto do regionalismo aberto e defensores de uma agenda de integração para além do comercial, estimulou no Mercosul uma redefinição desses preceitos, reforçando na América do Sul o debate sobre o significado do regionalismo e de seus objetivos em relação a ele. Principalmente, sua visão sobre o modo como deveriam fazer a sua inserção no sistema internacional.

A perspectiva de utilizar a integração econômica como um instrumento efetivo de desenvolvimento com inclusão social não se concretizou no âmbito do Mercosul até o momento, seja porque a UNASUL aparecia como um espaço mais propício para uma articulação mais ampla, ou pelo fato de que o abandono da agenda de aprofundamento

colocado no início dos governos de Néstor Kirchner e Lula da Silva levou a um acirramento ainda maior da crise comercial entre os países, estimulando no governo argentino a adoção de medidas protecionistas.

O discurso favorável a uma integração ampla e não centrada nos aspectos comerciais pôde ser mantido enquanto o governo brasileiro teve condições de atender aos interesses argentinos, aplicando uma política de fortes investimentos no país, por meio de seu apoio à internacionalização de empresas brasileiras e com recursos do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).

Entre 2000 e 2011, o BNDES financiou US\$ 2,5 bilhões de um total de 13 projetos de infraestrutura na Argentina, os quais totalizaram um montante de US\$ 5,1 bilhões, de acordo com informações disponibilizadas pelo próprio banco¹. Entre os recursos para investimentos em infraestrutura realizados nesse país com apoio do BNDES estão o Aqueduto do Chaco; Sistemas Centro Sul, Norte e Leste de Gaseificação em Córdoba; Projeto do Túnel Água Negra na Província de San Juan; Aqueduto La Pampa; Planta Tratamento Água em Las Palmas; Planta de Tratamento de Água em Berazategui; Expansão do Gasoduto TGS; Expansão do Gasoduto TGN; e Ampliação Gasoduto Cammesa Módulo III.¹

No entanto, as dificuldades econômicas enfrentadas pelo Brasil a partir de 2013 impedem a continuidade dessa estratégia, levando os governos aliados como o de Cristina Kirchner a afastar-se cada vez mais da retórica de defesa do regionalismo pós-liberal defendido pela diplomacia brasileira e desafiado desde 2012 pela Aliança do Pacífico que trouxe para o cenário político sul-americano novamente um debate sobre estratégias de regionalização².

O consenso na opinião pública favorável a uma integração que superasse a lógica do regionalismo aberto, obtido durante a primeira década do século XXI foi aos poucos se perdendo. Essa discussão se acirrou nos últimos dois anos por conta do agravamento da crise econômica em boa parte dos países da América do Sul (especialmente nos parceiros estratégicos do Brasil, que são Argentina e Venezuela) e pelas eleições presidenciais ao final do ano de 2014. Os desdobramentos da disputa eleitoral brasileira e o atual processo de

¹ Sérgio Vieira. Brasil pode perder espaço em exportações, alerta indicado para Embaixada na Argentina. *Agência Senado*, 09.junho. 2016. Disponível em : <http://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2016/06/09/brasil-pode-perder-espaco-na-exportacao-alerta-indicado-para-embaixada-na-argentina>. Acesso em: 15.junho. 2016

² Jornal O Globo. Editorial. Mercosul precisa sair do imobilismo. 05. julho.2016. Disponível em: <http://oglobo.globo.com/opiniao/mercosul-precisa-sair-do-imobilismo-19642825>. Acesso em: 05.julho.2016.

impeachment da presidente Dilma Rousseff recolocou no cenário político sul-americano o debate sobre as estratégias da política externa dos países.

Esse debate está permeado por dois aspectos importantes. O primeiro deles é que nesse novo contexto, a China tornou-se um ator fundamental devido ao volume de investimentos na região. O segundo aspecto está diretamente relacionado ao primeiro. Essas novas parcerias estratégicas pressupõem mais autonomia nas negociações internacionais e reforçam as posições de retroceder nos compromissos assumidos em projetos como o Mercosul, privilegiando modelos de integração mais alinhados à lógica do regionalismo aberto.

A principal crítica hoje aos projetos que buscaram alinhar-se à lógica do regionalismo pós-liberal é justamente o engessamento das relações e as limitações que estes representam nas negociações de acordos de livre-comércio com outros países e regiões. Embora os discursos dos governos da Onda Rosa enfatizassem seu compromisso com esse modelo de integração, promotor do desenvolvimento com inclusão social, manteve-se sempre a preocupação com a ampliação de seu comércio como instrumento fundamental para a promoção do crescimento econômico e para a atração de investimentos.

Enquanto o Brasil conseguiu suprir essa demanda e a Venezuela usou de seus recursos petrolíferos para fundamentar as relações com seus vizinhos sul-americanos, compensavam as limitações impostas pelos compromissos assumidos nos projetos integracionistas. Atualmente, o interesse desses países parece estar em tornarem-se mais atrativos aos investimentos externos diretos, tendo a Colômbia como um novo modelo possível de inserção internacional para a região, alavancado por uma estratégia fundamentada na ampliação de acordos comerciais e de uma busca por diminuir a dependência das relações com os Estados Unidos. Nesse sentido, a política externa colombiana tem privilegiado a iniciativa da Aliança do Pacífico em detrimento da CAN.

II. China e o Mercosul

Em menos de uma década e meia a China se transformou em um destino crucial para os produtos primários da América Latina e já ocupa a posição de primeiro ou segundo parceiro comercial em diversos países da região. Em 2013, cerca de 80% das exportações da região para o mercado chinês se concentrou em cinco produtos primários (petróleo, cadeia da soja, minério de ferro, cobre e açúcar), o que significa um aumento expressivo em relação aos 47% exportados em 2000. De acordo com a CEPAL isso evidencia "el fuerte proceso de reprimarización que ha tenido lugar desde entonces" (2015, p. 43). Em que pese a sombria

suspeita de um retorno a um destino de exportador de produtos agrícolas, que procura atualizar o drama latino americano denunciado por Prebisch no final dos anos 1940, torna-se mais que oportuno questionar se novas direções da economia mundial não alteraram, em alguma medida – ou mesmo em grande medida – as consequências esperadas de tal tipo de integração, tema que será comentado abaixo.³

Uma primeira constatação para o tipo de integração em curso que ocorre nas relações comerciais entre a China e a América Latina é o crescimento econômico chinês que entre 2000 e 2011 foi, em média, de 10% ao ano. Com os desdobramentos da crise internacional de 2008 o crescimento chinês desacelerou, mas não a ponto de inverter o peso relativo da demanda por matérias primas observada na primeira década do século XXI⁴.

Porém a intensificação da presença dos negócios chineses na América Latina, e em especial na América do Sul, tem recebido por parte dos analistas e estudiosos reações distintas. De um lado estão os que consideram as relações econômicas e comerciais entre China e América Latina como complementares e, portanto, mutuamente benéficas (FERCHEN, 2011). Por outro estão os que realçam as assimetrias econômicas e a reprimarização da pauta exportadora conformando uma nova dependência (JENKIS, 2015). Vejamos os principais argumentos de cada uma delas.

A presença da China nos negócios e investimentos na América Latina, em especial, na América do Sul possui duas visões mais evidenciadas. A otimista tende a valorizar a relação de complementaridade, pois o aumento da demanda chinesa por matérias primas contribui para o desenvolvimento dos países da região. Já a visão pessimista assinala que a China representa uma ameaça as exportações de produtos manufaturados do Sul (JENKINS, 2015). Estaria havendo uma reedição da conhecida relação centro-periferia, desta vez em relação a China.

O estudo da CEPAL (2015) acerca da cooperação econômica entre a América Latina e China deixa bem claro a dependência da região do mercado chinês para a exportação de produtos primários. Já a China vende para os países latino-americanos manufaturas de alta, média e baixa tecnologia. Os dados parecem corroborar a visão pessimista acerca das relações entre China e América Latina. Mesmo o Brasil, a principal economia da América Latina e Caribe, detentor de um parque industrial diversificado, também sofre (assim como o México) com a concorrência das manufaturas chinesas.

³ Para uma interessante discussão a respeito de novas direções econômicas e ambientais da atualidade que se contraporiam aos efeitos negativos denunciados pela CEPAL desde sua criação, ver o texto seminal de Antonio Barros Castro (2007).

⁴ Sérgio Lamucci. Queda das commodities obriga AL a avançar em outras áreas, diz Bird. *Valor Econômico*, 20. maio. 2015, p. A11.

Em artigo publicado em 2007, Castro destacava a necessidade de políticas públicas inovadoras e novas estratégias para o Brasil lidar com as oportunidades e desafios representados pela ascensão chinesa na economia global que deslocou, segundo ele, o centro de gravidade do crescimento econômico mundial para a Ásia. Para ele, diante da avassaladora indústria chinesa caberiam três políticas - proteção (de modo residual), apoio ao reposicionamento (presença significativa) e a busca pelo futuro (dominante).

Tanto o ex-presidente Lula da Silva quanto a presidente Dilma Rousseff ao mesmo tempo que exaltam a parceria estratégica (ou sócio estratégico na denominação dos chineses), mostram-se preocupados com a assimetria econômica e comercial e a baixa presença de produtos de maior valor agregado nas compras da China. Em sua visita à China em 2004, o então presidente Lula da Silva afirmou: "O Brasil não quer continuar sendo um mero exportador de soja e minério de ferro. Nós chegaremos a atingir a perfeição na relação comercial com a China quando estivermos exportando e importando conhecimento" (2004).

Desde então o embarque de produtos primários do Brasil para a China cresceu e o quadro pouco se alterou em favor dos produtos manufaturados brasileiros, em que pese a presença quase que solitária da Embraer no mercado chinês. Tanto é assim que a presidente Dilma Rousseff, sete anos depois, voltou a insistir na necessidade de uma relação mais equilibrada entre as duas economias:

Precisamos ir além da complementaridade de nossas economias, apesar da complementaridade ser importante. E precisamos ir além dessa complementaridade para favorecer uma relação mais dinâmica, mais diversificada e mais equilibrada. A transformação da pauta em direção a produtos mais intensivos em tecnologia é o grande desafio da economia brasileira nos próximos anos e um dos pilares para o crescimento sustentado do nosso comércio exterior. (2011).

O descontentamento da presidente Rousseff com a relação desequilibrada no comércio com a China tem sido explicado principalmente pela perda de competitividade da indústria brasileira, baixa inovação das empresas do País além do câmbio artificial mantido pelo governo chinês. Entre os países membros do Mercosul somente o Brasil e Venezuela apresentaram superávit comercial no comércio com a China. Paraguai (que não mantém relações diplomáticas com a República Popular da China e sim com Taiwan), Argentina e Uruguai tiveram déficit. Esses superávits advêm do ciclo de valorização das commodities ocorrido na primeira década do século XXI. Cabe destacar que o México registrou o maior déficit em 2014

pois, ao contrário dos demais países da América do Sul, não tem o setor primário como carro chefe das suas exportações para o mercado chinês e sim o setor manufatureiro.

A tendência indica que a China aumentará sua presença comercial e econômica na América Latina e Caribe. Os dados mostram como as recentes e intensas relações comerciais da China com a América Latina e Caribe cresceram na última década e meia. Em 2000, os chineses compravam cerca de 1% da região e exportavam quase nada para cá. Uma década depois já estava perto de 10% e está projetada para em 2020 ultrapassar um parceiro tradicional que é a União Europeia (MARTÍNEZ, 2014). Em que pese a crescente importância da China no comércio com a América Latina, os Estados Unidos seguem sendo um parceiro fundamental para o conjunto da região, mesmo com a redução do dinamismo de sua economia após a crise de 2008.

Para a China os principais mercados são a Ásia, União Europeia e Estados Unidos. A parcela ocupada pela América Latina é pequena quando comparada a essas outras três regiões e países. Já para os países da região, sobretudo os da América do Sul, o comércio com a China se mostra fundamental: do total de bens exportados à China em 2014, o Brasil enviou 42,6% (US\$ 40,6 bilhões), seguido pelo Chile com 19,4% (US\$ 18,4 bilhões), Venezuela 10,8% (US\$ 10,3 bilhões), Peru 7,3% (US\$ 6,9), México 6,3% (US\$ 5,9), Colômbia 5,9% (US\$ 5,6 bilhões) e Argentina 4,9% (US\$ 4,6 bilhões). Do total de bens exportados pela América Latina e Caribe para o mercado chinês, esses sete países exportaram 97,2%, ou seja, as relações comerciais com a China não abrangem na mesma intensidade a região como um todo. Descontando a participação do México, a América do Sul responde por 91% do total (CEPAL, 2015).

Fonte de vultosos recursos em potencial (Banco Asiático de Investimento em Infraestrutura criado em 2015, participação de cerca de 40% do Novo Banco dos Brics que começou a funcionar em julho de 2015, fundo soberano entre outros), a China é tida como um parceiro vital sobretudo para os países da América do Sul⁵.

O Convênio Marco entre Argentina e China estreitou as relações entre os dois países no contexto das dificuldades de financiamento internacional advindas da batalha judicial travada pelo governo argentino com um pequeno e poderoso grupo de investidores que não aceitaram as condições impostas pelo ex-presidente Nestor Kirchner (2003-2006) na reestruturação da dívida externa argentina. Embora esse estreitamento das relações sino-argentinas desperte preocupações na diplomacia brasileira, o País também tem eivado

⁵ O Investimento Externo Direto chinês no Brasil segue sendo muito baixo. Em 2011 totalizou US\$ 2,2 bilhões (o melhor ano) e em 2014 foi de US\$ 1,27 bilhão. *Folha de S.Paulo*, 30. ago. 2015, p. A26

esforços para aprofundar suas relações econômicas e políticas com a China, como por exemplo através dos Brics (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul).

Contudo, com a mudança de governo na Argentina, o novo presidente - Maurício Macri - aceitou negociar o pagamento aos chamados Fundos Abutres, reabrindo as oportunidades de financiamento externo, o que lhe permitiu também negociar com o governo chinês a revisão de pontos desse Convênio por considerá-lo desfavoráveis à Argentina⁶.

Uma das preocupações em relação à presença chinesa na região são seus possíveis efeitos sobre o Mercosul, uma vez que a expansão econômica e comercial da China se dá através da estratégia de *going global*, isto é, promovendo e apoiando a internacionalização de suas empresas através de políticas de estímulo ao investimento externo direto (ACIOLY, 2011; VEIGA; RIOS, 2015).

Ainda quando a China não representava percentual significativo no intercâmbio comercial dos países membros, na XXVI Reunião do Conselho Mercado Comum, realizada em julho de 2004 em Puerto Iguazú, os presidentes "reafirmaram sua vontade de aprofundar as relações econômicas e comerciais entre o MERCOSUL e a República Popular da China. Nesse sentido, congratularam-se com a realização em Pequim do V Diálogo entre ambas as partes, no qual se conformou o Grupo Enlace MERCOSUL-China e se decidiu iniciar um estudo de viabilidade de um eventual acordo comercial" (MRE, 2004, p. 307). Desde então, o Mercosul não parece ter definido uma estratégia coletiva para relacionar-se com o gigante chinês. Ferrer (2015) chama a atenção para esse ponto central: os membros do Mercosul necessitam alinhar suas políticas para a China. Diante da presença chinesa nos negócios e investimentos na América do Sul na última década qual a capacidade do Mercosul como ator político e econômico? Será que a estratégia chinesa pode erodir a base de sustentação do Mercosul?

Enquanto o processo de integração na América do Sul patina, os Estados Unidos conseguiram fechar o acordo para a criação, em outubro de 2015, da Parceria Trans-Pacífico (TPP), a China aumenta a sua presença na região, em especial nos países membros do Mercosul e a Aliança do Pacífico parece caminhar no sentido oposto ao da estratégia brasileira na região até então. Refazer o Mercosul e utilizá-lo como plataforma para estendê-lo a toda a região tem sido o principal esforço do governo brasileiro.

Considerações finais

⁶ Martín Dinatale. Macri acordó con China revisar los contratos de obras públicas. *La Nación*. 02. abril. 2016.

Após a crise internacional de 2008, setores do empresariado e da imprensa brasileira aumentaram a pressão e as críticas ao Mercosul e à necessidade de revisão do acordo sub-regional. A principal crítica é a dificuldade do Brasil em realizar acordos comerciais de segunda geração por causa da decisão do CMC 32/00 que obriga os membros do Mercosul a negociar em conjunto.

No Brasil, nota-se (ainda que lentamente), desde o final do primeiro mandato da presidente Dilma Rousseff (2011-2014), a adoção de medidas para modificar a política comercial do País a fim de dinamizar as relações econômicas e comerciais com os sócios do Mercosul e os demais países da região. A construção de uma oferta comum dos 5 membros do Mercosul nas negociações com a União Europeia é um dos indicativos disso. No entanto, mesmo com o apoio argentino para a retomada das tratativas, o resultado do plebiscito realizado em 23 de junho de 2016 no Reino Unido, quando a maioria da população votou pela saída da União Europeia, trouxe novas incertezas quanto à viabilidade da realização desse acordo.

De outro lado, a criação da Aliança do Pacífico em 2012, com seu ímpeto comercial e ritmo acelerado das negociações entre México, Colômbia, Chile e Peru jogou luzes sobre os impasses do Mercosul. Para os críticos severos, a AP seria o modelo de integração que aponta para o futuro do comércio internacional ao se abrir para as cadeias globais de valor, enquanto o Mercosul estaria preso aos primeiros anos dos pós-guerra fria.

Contudo, várias declarações presidenciais recentes indicam uma tendência de aproximação entre os dois blocos. Desde sua posse em março de 2014, a presidente Bachelet tem realçado que AP e Mercosul seriam mais complementares que rivais. O mesmo discurso é feito pelo presidente Mauricio Macri que tem defendido uma maior convergência entre ambos os acordos regionais.

Porém, a AP e a intensificação da presença chinesa nos negócios da região são os dois novos desafios para o Brasil que se apresentam no espaço sul-americano. Eles acirram o debate acerca dos rumos da integração na América do Sul e pressionam fortemente a estratégia brasileira de integração via Mercosul. A diplomacia brasileira parece reagir com cautela a cada um deles. Em relação à China, tanto a AP quanto o Mercosul sofrem a concorrência direta dos produtos chineses no mercado sul-americano como aprofundam sua dependência do mercado chinês para seus produtos primários.

O cenário que se descortina a partir de maio 2016 aponta para um redirecionamento da política externa brasileira. A posse do presidente interino Michel Temer deixa claro essa mudança de rumo com a acolhida de propostas de revisão e flexibilização do Mercosul, das

parcerias regionais e da estratégia de liderança regional. Outro indício é a própria revisão do modelo de regionalismo defendido pela nova chancelaria brasileira. A defesa da integração pós-liberal e fundamentada no neodesenvolvimentismo é substituída por um projeto de retomar o regionalismo aberto.

Bibliografia

- ACIOLY, Luciana.; LEÃO, Rodrigo. China. In: ACIOLY, L. (org.). *Internacionalização de empresas: experiências internacionais selecionadas*. Brasília: IPEA, 2011, p. 53-76.
- CASTRO, Antonio Barros de. No Espelho da China. mimeo, 2007.
- CEPAL. América Latina y el Caribe y China: Hacia una nueva era de cooperación económica. Santiago, 2015.
- DANESE, Sérgio. Entrevista concedida à Roberto Goulart Menezes. Brasília, 2009.
- DUHALDE, Eduardo. La sociedad con Brasil es indispensable e inevitable. *Clarín*. Buenos Aires: 2 de Enero de 2003.
- FERCHEN, Martin. As relações entre China e América Latina: impactos de curta ou longa duração? *Revista Sociologia e Política*, vol.19, supl.1, 2011, p. 105-130.
- FERRER, Aldo. La construcción. *Página 12*. 22.mar. 2015.
- FONSECA, Pedro Cesar. Desenvolvimentismo: a construção do conceito. In: CALIXTRE et alli. *Presente e futuro do desenvolvimento brasileiro*. Brasília: IPEA, 2014, p. 29-78.
- FUENTES, Juan Alberto. El regionalismo abierto y La integración económica. *Revista de La CEPAL*, n. 53, ago. 1994, p. 81-89.
- JENKIS, Rhys. La expansión global de China y su impacto en América Latina. In: BACA, S. (org.). *La expansión de China en América Latina*. Ecuador: CELAEP, 2015, p. 13-53.
- KIRCHNER, Néstor. Discurso en el Cierre de la Cumbre Extraordinaria de las Américas. Monterrey (México): Janeiro 2004. Disponível em: www.casarosada.gob.ar/discursosnk/24493-blank-15459076.html. Acessado em: 15/08/2015.
- KIRCHNER, Cristina. F. de. Discurso de posse da Presidência Pró-Tempore do Mercosul. Monstevidéu: 2011. Disponível em <http://www.casarosada.gob.ar/informacion/discursos>. Acessado em: 21/05/2015.

LULA DA SILVA, Luís Inácio. Discurso do Presidente da República no encerramento do seminário "Brasil- China: uma parceria de sucesso". Xangai, 26. maio. 2004, p. 131. Ministério Das Relações Exteriores. Resenha de Política Exterior do Brasil. Brasília.

MARTINEZ, Anuario Integração regional

MENEZES, Roberto Goulart. Integração, imaginação e política externa: as bases do paradigma sul-americano? *BJIR*, Marília, v.1, n.3, p.482-497, set/dez. 2012.

NUEVA SOCIEDAD. Dossiê - El desembarco chino en América Latina. n. 259, set.-out. 2015.

QUINTANAR, Silvia; CIFUENTES, Marina. "Convergencias y divergencias de las posturas de Argentina, Brasil y Chile frente a la propuesta norteamericana de integración hemisférica." Paper apresentado na *VII Jornadas de la Asociación Argentina de Historia de las Relaciones Internacionales (AAHRI)*. Buenos Aires: 2003.

ROUSSEFF, Dilma. (2011). Discurso na cerimônia de encerramento do Seminário Empresarial Brasil-China: Para Além da Complementaridade. Pequim. 12 de abril de 2011. Disponível <http://www2.planalto.gov.br/acompanhe-o-planalto/discursos/discursos-da-presidenta/discurso-da-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-na-cerimonia-de-encerramento-do-seminario-empresarial-brasil-china-para-alem-da-complementaridade>. Acesso: 10. jun. 2011.

TESSARI, Gustavo Rosolen. Integração regional, fundos estruturais e estabilidade institucional no Mercosul: a criação do FOCEM. *Perspectivas: Revista de Ciências Sociais*, v. 42, 2012. Disponível em : <<http://hdl.handle.net/11449/106875>>.

VEIGA, Pedro Mota.; RIOS, Sandra. Investimentos diretos da China na América do Sul: evolução, controvérsias e perspectivas. *Revista Brasileira de Comércio Exterior*. n. 123, abr.-jun. 2015, p. 26-37.