



O papel do Estado Chinês nos investimentos externos diretos (IDE) na América Latina El papel del Estado Chino en las Inversiones directas (IED) en América Latina

Alberto Marcos Nogueira

Economista

Integrante do Grupo de Pesquisa sobre o BRICS (NEBRICS-UFRGS)

anogueira70@gmail.com

Jacqueline A. Haffner

Economista

Professora do Departamento de Economia e Relações Internacionais e do Programa de Pós-graduação em Estudos Estratégicos Internacionais (PPGEEI) da Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS. Integrante do Grupo de Pesquisa sobre o BRICS (NEBRICS-UFRGS)
jacqueline.haffner@ufrgs.br

Resumo

O estudo aborda o papel desempenhado pelo Estado Chinês na recente transformação da China em exportador de capitais, com foco nos seus desdobramentos sobre as relações econômicas com a América Latina. Desta forma, o artigo avalia a importância do Estado como condutor do investimento no estrangeiro, papel que ressalta os elementos estratégicos nacionais e geopolíticos do IDE chinês. Coloca a América Latina nessa perspectiva, considerando igualmente sua trajetória recente e seus tradicionais desafios de superação da pobreza e da desigualdade, naquilo que se configura num complexo de oportunidades e ameaças simultâneas, que podem tanto consolidar o papel subordinado e desfavorável dos países latino-americanos na economia mundial, quanto apontar elementos para uma reinserção qualificada.

Palavras-chave: China; América Latina; investimento

Resumen

Este estudio aborda el papel del Estado chino en la reciente transformación de China en un exportador de capital, centrándose en sus consecuencias sobre las relaciones económicas con América Latina. Por lo tanto, el artículo evalúa la importancia del Estado como impulsor de la inversión en el extranjero, un papel que hace hincapié en los elementos estratégicos nacionales y geopolíticos del IED de China. Se coloca también América Latina en esta perspectiva, teniendo en cuenta su historia reciente y sus desafíos tradicionales de superación de la pobreza y desigualdad, lo que, en el actual contexto, podría llevar a un complejo escenario de oportunidades y amenazas simultáneas, el cual lograría concretizar el papel subordinado y la participación negativa de los países latinoamericanos en la economía mundial o por otro lado, provocar la recuperación de estos países.

Palabras clave: China; América Latina; inversión

Introdução

A China, em sua restauração capitalista, abriu-se para o mundo, tornando-se a atual fronteira da industrialização. Mediante um processo complexo – embora não lento – de urbanização, de formação de contingentes de operários, de mudanças institucionais, entre tantas, o gigante territorial tornou-se, em poucas décadas, o gigante econômico.

Depois de ter passado por grande mudanças, estabilizado o seu grande ciclo de absorção de investimentos e tecnologias, a China vê-se, agora, num ciclo de exportação de capitais e de abertura de uma nova dimensão de sua integração com a economia mundial: a integração produtiva.

[...] En un nuevo ciclo de apertura al exterior a un nivel más amplio, nos proponemos reforzar la cooperación por intermedio de nuestras empresas, lo que sin duda ofrecerá a todos los países del mundo nuevas posibilidades de desarrollo. (KEQIANG, 2015, p.24-5).

Para além da integração via fluxos comerciais, o gigante asiático busca o estabelecimento de laços produtivos mais sólidos e estáveis, os quais só são viabilizados pelo investimento direto.

Ainda que a China seja considerada um país capitalista, ela apresenta ao mundo uma economia e sociedade dirigidas e se insere na economia mundial sob a égide de seu forte Estado, desafiando a compreensão de estudiosos e analistas e a ação de governantes. Isto impõe algumas limitações ao uso das abordagens estruturadas a partir das dinâmicas empresariais, pois que o Estado chinês regula e orienta (as tradicionais funções reguladora e alocativa do estado) o seu investimento direto externo (IDE) segundo suas necessidades e diretrizes de desenvolvimento, bem como o papel que deseja desempenhar no arranjo econômico internacional.

A América latina, por sua vez, continua a fazer frente ao seu secular desafio de encontrar uma trajetória de desenvolvimento que não apenas se mostre sustentável mas, principalmente, que lhe permita superar os níveis de pobreza e elevar a qualidade de vida de seu povo. Nesse contexto, uma excelente oportunidade lhe foi apresentada na última década e meia, representada pela alta dos preços do petróleo e das principais commodities agrícolas e minerais, relevantes fontes da riqueza regional. Essa alta de preços teve como protagonista a China, devido ao seu acelerado processo de expansão econômica.

Findo esse ciclo, uma vez propagada a crise econômica mundial, e aparentemente desperdiçada a oportunidade, os países latino-americanos têm diante de si um desdobramento que novamente se lhes apresenta como oportunidade: o investimento chinês. Contudo, a China surge não apenas como um novo ator no cenário econômico e geopolítico, ela traz consigo uma forma de atuação e busca a construção de um espaço de influência que afeta o modo como os países desenvolvem seus laços econômicos e políticos. O presente artigo propõe-se a sistematizar algumas reflexões para essa necessária compreensão: aqueles que relacionam o investimento direto externo com o papel do estado.

A China no período recente

Após um período de transição, a China ingressou num processo de restauração capitalista caracterizado, no plano econômico, pela industrialização. Este tipo de mudança comumente assume grande complexidade, pois combina subprocessos complexos que mudam sensivelmente a vida do país. Neste sentido, se forma uma massa de operários que irá ampliar a urbanização¹, ambos subprocessos associados, por sua vez, a transformações no meio rural², e o estabelecimento de um aparato de provimento de infraestruturas e finanças, são representativos das expressivas mudanças no ambiente externo.

Observa-se que a industrialização, em outras dimensões, também exigiu significativas mudanças na relação da China com o mundo. A abertura ao capital externo; o estabelecimento de um modelo de aprendizagem e desenvolvimento tecnológico; a formação de plataformas exportadoras associadas às novas relações comerciais. Tudo isso com elevado grau de controle e condução por parte de um estado forte e centralizador.

Neste contexto, a China tem desempenhado taxas de crescimento econômico muito acima da média mundial, havendo alcançado uma média anual de 9,21% entre 1980 e 1990 e de 11,45% entre 1991 e 2003 (VIEIRA, 2006, P. 403-4). E esse notável desenvolvimento das forças produtivas verificado nas últimas décadas também exigiu a mobilização de recursos naturais e insumos de toda a ordem, de modo que a China também posicionou-se entre os principais produtores de matérias primas - por exemplo, minério de ferro, cobre e bauxita.

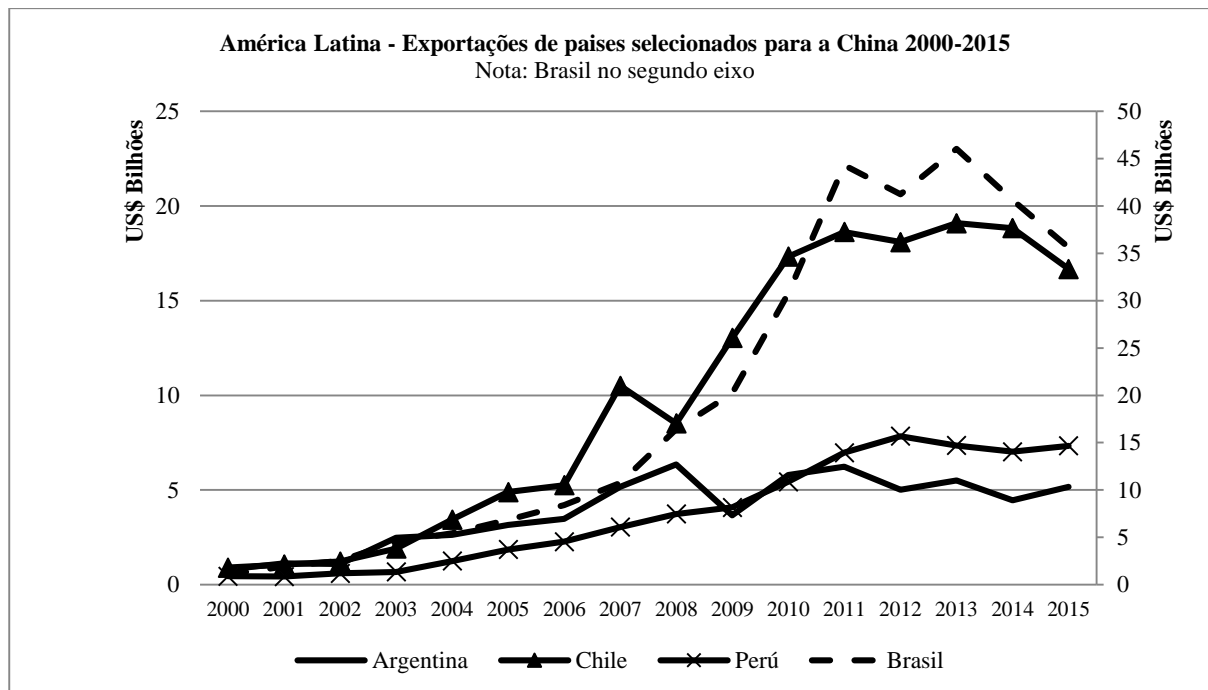
A avidez chinesa por insumos, necessários para a manutenção de sua máquina produtiva, atingiu um estágio tal que lhe impôs o desafio de voltar-se para fora, a fim de obter as quantidades necessárias aos seus níveis de consumo. Desse modo, o gigante asiático tornou-se igualmente um dos maiores importadores de matérias primas do planeta. A título de exemplificação, no ano de 2005, o consumo chinês de minério de ferro e metais básicos foi, respectivamente, 3 e 2 vezes superior à produção doméstica. Por sua vez, as importações chinesas de minério de ferro representaram 68% do volume total mundial (CEPAL, 2016). Para o abastecimento da máquina produtiva chinesa a América Latina tem cumprido um importante papel, mediante o fornecimento de petróleo venezuelano, minério de ferro brasileiro, cobre chileno e peruano e soja brasileira e argentina, para citar os principais destaques.

¹ Entre 2014 e 2050 a China responderá pela urbanização de uma população de cerca de 292 milhões de pessoas. O país possui 6 megacidades (acima de 10 milhões de habitantes, sendo Shangai a terceira maior do mundo, com 23 milhões) e 10 cidades grandes (entre 5 e 10 milhões de habitantes). Até 2030 terá mais uma megacidade e mais 6 cidades grandes (UN, 2014, p. 13-14)

² De que são tradicionais exemplos, a perda de população e, portanto, força de trabalho, concomitantemente com o desafio de produzir - expansão da fronteira agrícola e aumento da produtividade por mecanização e técnicas de cultivo em escala - para o abastecimento de um crescente mercado consumidor urbano.

A importância desse impulso comercial pode ser ilustrada pela expansão dos números a ele associados, conforme o Gráfico 1, abaixo.

Gráfico 1



Fonte: United Nations Commodity Trade Statistics Database, 2016. Disponível em <http://comtrade.un.org/data>. Acesso em 08/08/2016.

Mais recentemente, a sustentação dessa dinâmica está a exigir da China a consolidação dos canais de fornecimento. Após tornar-se importante parceiro comercial da maioria dos países latino-americanos, a China tem promovido iniciativas que apontam para um movimento planejado de aprofundamento das relações econômicas com o continente. À expansão do comércio foram articuladas ações que combinam cooperação financeira e cultural. A cooperação cultural deve ser entendida não apenas componente da tradição chinesa, mas como instrumento de redução de barreiras à consolidação dos laços econômicos almejados e ao aumento da influência internacional pretendida.

Por sua vez, a cooperação financeira está associada à realização de investimentos, especialmente em infraestruturas básicas e de logística de comércio exterior. Contudo, seu contexto é mais amplo. A China tem adotado medidas de diversificação de riscos derivados de suas reservas cambiais. fruto de seu crescimento baseado em exportações, o gigante asiático tem acumulado expressivas reservas cambiais que forçam a desvalorização do Yuan e cuja alocação alternativa tem privilegiado a aquisição de títulos do tesouro americano.

Embora tal arranjo tenha cumprido seu papel na manutenção das elevadas taxas de crescimento do país, a crise internacional inaugurada em 2008 suscitou uma mudança de atitude do governo chinês, no



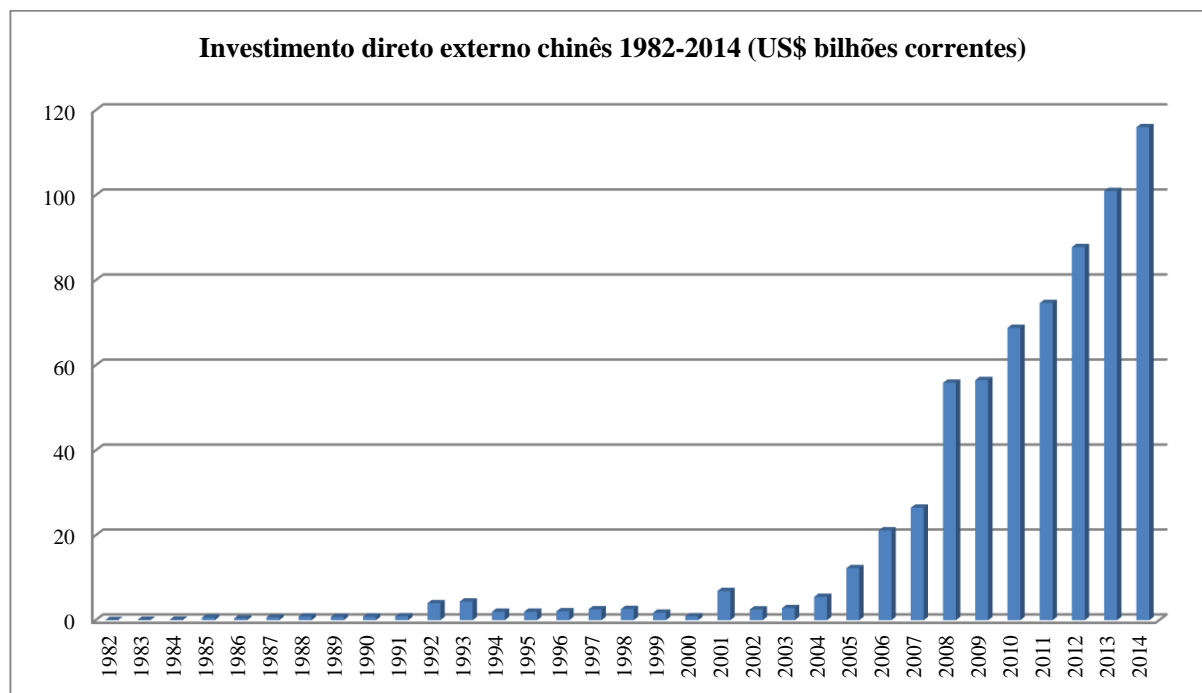
tocante à gestão de suas reservas cambiais. E, coincidindo com a maturação de um forte propósito de qualificação e ampliação de sua inserção internacional, a China passou a canalizar seus excedentes cambiais para a capitalização de fundos e instituições financeiras, por ela propostos, voltados ao financiamento de projetos de infraestrutura e cooperação econômica. É nesse contexto que se insere a fundação do *Asian Infrastructure Investment Bank* (THE ECONOMIST, 2014) e do Novo Banco de Desenvolvimento (do BRICS) e ainda a constituição do Fundo de Cooperação Internacional em Capacidade Produtiva (para a América Latina) e do Fundo de Cooperação China-América Latina.

Assim chega a China, nesta primeira porção do século XXI. Vinte anos de crescimento acelerado, baseado em exportações, industrialização e urbanização fazem do gigante asiático um demandante ávido de matérias primas, para cujas fontes rumam seus expressivos excedentes de capital.

A China como exportadora de capitais

Após um período em que se tornou um dos mais importantes receptores de capital estrangeiro, a China passou a condição de exportador de capitais. Até 2003 (Gráfico 2), a China praticamente não realizava investimentos no exterior. Contudo, o valor desde então veio sendo elevado, havendo alcançado a cifra de US\$116 bilhões anuais em 2012 (US\$10 bilhões anuais na América Latina).

Gráfico 2



Fonte: UNCTADStats.

O investimento externo chinês apresenta um perfil bastante peculiar. Concentra-se em países asiáticos (cerca de 70%), o que é compatível com a abordagem das cadeias produtivas regionais, largamente explorada pela literatura (DAVIES, 2013; SAUVANT, CHEN, 2014), mas tem a América latina como segundo destino regional, com 13% do total (CEPAL, 2016)³.

Quanto à tipologia dos investidores, concentra-se em empresas estatais, que são responsáveis por segmentos estratégicos (mineração, energia, infraestruturas, entre outros). Quanto aos setores, os investimentos em "leasing e serviços de negócios", intermediação financeira e mineração representam quase dois terços do total. No setor de intermediação financeira encontram-se as operações de financiamento dos investimentos externos de companhias chinesas, feitas pelos bancos chineses, além da aquisição de ativos (portfólio). O setor de mineração, por sua vez, é representado pelo aporte das grandes estatais em projetos que objetivam o abastecimento das necessidades da máquina produtiva chinesa (CEPAL, 2016).

Ainda figuram os setores manufatureiro e de infraestruturas⁴ (6,3% e 3,6%, respectivamente), cujas motivações situam-se na busca de mercados (contorno de barreiras comerciais) e de ganhos de competitividade (incorporação de tecnologias de parceiros), no primeiro caso, e de utilização no exterior

³ Muito embora haja a distorção dos dados de paraísos fiscais (Ilhas Virgens Britânicas e Ilhas Cayman representam 92%), destinos intermediários dos movimentos de capitais, Brasil, Peru, Venezuela e Argentina são importantes destinos das inversões chinesas na América Latina

⁴ Compreende eletricidade, gás e águas.



de capacidades instaladas, além de suporte a iniciativas relacionadas a comércio e mineração.⁵ (SAUVANT, CHEN, 2014).

No caso latino-americano, o investimento chinês é concentrado nos segmentos extrativistas, em consonância com o perfil comercial chinês, que é um grande importador de matérias primas deste continente, como se verá adiante.

O investimento externo chinês possui, por outro lado, um forte componente macroeconômico, representado pela diretiva de alocação de seus excedentes cambiais em ativos reais. Fruto do viés exportador de seu acelerado processo de crescimento econômico, a China tem acumulado expressivas reservas em dólares - atualmente, encontram-se na casa dos US\$3,2 trilhões - seja pelos superávits comerciais, seja ainda pelos da conta capital, fruto do processo de captação de investimentos externos. Neste sentido, durante um longo período, a China alocou parte de suas reservas em títulos da dívida americana, num processo de coordenação macroeconômica.

Com a crise internacional deflagrada como decorrência da crise americana de 2008, a China mudou sua estratégia de gestão de reservas, como forma de diversificação dos riscos associados à sobreacumulação de reservas em dólares e em títulos da dívida pública norte-americana. E isso tem sido feito não apenas mediante a exploração de oportunidades de investimento de suas empresas estatais no estrangeiro, como também - e, nesse caso, de modo mais centralizado - mediante a criação e capitalização de fundos e organismos financeiros multilaterais.

Para desarrollar la economía real e impulsar la cooperación internacional, se requiere de una base financiera sólida, como la que ofrecería el Fondo de Cooperación Internacional en Capacidad Productiva, cuya creación anuncié en el Brasil. Por su naturaleza, este tipo de plataformas evita el surgimiento de burbujas financieras. En pocas palabras, representa una nueva alternativa de profundización de los vínculos Norte-Sur, que no solo supone la complementación del desarrollo industrial con inversiones en infraestructura [...], sino también de las finanzas y la economía real ..." (KEQIANG, 2015).

Sendo assim, em países como o Brasil e a China, cujos principais mecanismos de canalização e alocação da poupança e financiamento do desenvolvimento encontram-se articulados através do setor público e de seus bancos,⁶ não é de estranhar que a proposição de fundos multilaterais e bancos de desenvolvimento tenha sido tão bem acolhida.

Por certo, o refluxo do comércio internacional derivado da própria crise externa (implicando menores exportações) e a diretiva do governo chinês de promover o consumo interno (implicando maiores importações), juntamente com um menor fluxo de entrada de capitais e uma maior saída (por

⁵ É o caso principalmente dos investimentos chineses em países africanos, cujas infraestruturas são precárias e cujo desenvolvimento configura-se em requisito para a exploração de reservas minerais.

⁶ O autofinanciamento das empresas estatais chinesas é expressivo, em complementaridade com o financiamento via bancos de fomento;

investimentos externos), retirarão parcela das tensões cambiais e mitigarão o "fator câmbio" no processo de promoção do investimento externo.

Desse modo, o novo perfil de exportador de capitais parece vir associado a uma nova linha de política de aumento do papel da China no cenário econômico internacional. A manutenção de suas expressivas taxas de crescimento agora pela via da expansão dos mercados consumidores internos - além das exportações - requer a sustentação do abastecimento de matérias primas, a qualificação da inserção das empresas chinesas nos mercados internacionais e o aproveitamento das capacidades instaladas das empresas nacionais. Para isso voltam-se as empresas chinesas - com destaque para as estatais - apoiadas nos seus grandes portes, nas suas capacidades técnicas e tecnológicas e, agora, em massivos volumes de capital para o financiamento de projetos no exterior.

Essa nova linha política é contemporaneamente favorecida pela conjuntura de refluência das ações coordenadas dos organismos multilaterais de comércio e pela proliferação de iniciativas de caráter bilateral. Nesse contexto, a China tem buscado a realização de acordos de comércio e investimento com os países de seu interesse, de modo a instrumentalizar as iniciativas de investimento e financiamento estratégicos. Em seu discurso, durante viagem ao Brasil, em 2014, o Presidente da China Xi Jinping fez referência explícita ao modelo de associação entre comércio e investimento:

"... A parte chinesa propõe construirmos juntos um novo formato de 1+3+6 para promover o desenvolvimento integral e aprofundado da nossa cooperação pragmática na pista de alta velocidade. [...] '3' refere-se a três motores, sendo comércio, investimento e cooperação financeira que se empenham juntos para impulsionar o desenvolvimento integral da nossa cooperação pragmática (JINPING, 2014).

A China e o papel do Estado

Até 2002, conforme anteriormente assinalado, a China pouco investia no exterior. A ampliação do investimento direto externo chinês verificada desde então é fruto da expressiva acumulação de capital por ela alcançada e tal trajetória a levou ao terceiro posto, entre os maiores investidores no estrangeiro (SAUVANT, CHEN, 2014). Contudo, sendo a sociedade e a economia chinesas fortemente marcadas pela atuação do estado, não poderia ser diferente com relação ao investimento externo direto. O país exerce um rigoroso controle sobre a economia, seja no âmbito macroeconômico, no qual os temas de câmbio e movimentação de capitais tradicionalmente encontram-se entre os mais relevantes, seja no âmbito, por assim dizer, microeconômico, para o que as empresas estatais ocupam relevante espaço e desempenham estratégico papel.

Se tomada a história recente, em que a China absorveu capitais em volumes expressivos para o financiamento de sua industrialização e seu desenvolvimento, e o fez de modo planejado e dirigido, então, deve-se considerar que o investimento direto externo também se insere em seu planejamento e a ele é



destinado um papel para o objetivo maior de desenvolvimento nacional, neste sentido, o tema do investimento direto chinês no estrangeiro é explicitamente tratado nos planos quinquenais de desenvolvimento desde 2000.

Por outro lado, embora muitas de suas empresas tenham adquirido maturidade para voltar-se ao exterior, e a literatura explora bem os aspectos a isso relacionados, não é possível compreender a transformação da China em exportador de capitais por meio de uma visão que parte da lógica empresarial (SAUVANT, CHEN, 2014). A China, no exercício de controle e comando dos investimentos diretos externos, se utiliza de um aparato institucional que não foge aos padrões internacionais. Nesse sentido, lança mão de complexa institucionalidade, aqui sistematizada em (i) normativa, (ii) instrumental e (iii) organizativa.

(i) A institucionalidade normativa é representada pelos acordos internacionais por ela firmados com países e regiões de interesse, pelos documentos de planejamento nacional e pelos regulamentos do investimento no exterior e acordos internacionais. A China, país que ingressou na Organização Mundial do Comércio apenas em 2001, é o segundo maior detentor de acordos bilaterais de investimento (129), atrás apenas da Alemanha, que possui 134. A eles, somam-se os acordos de comércio que, em geral, também contemplam temas de investimento.

Esses acordos, comumente firmados para atrair investimentos, são agora ajustados de modo a atender às diretrizes da política de investimentos diretos chineses no exterior, especificamente com vistas a proporcionar às empresas chinesas proteções e igualdade de tratamento nos países receptores.

Os documentos de planejamento de diversos níveis abordam o investimento chinês no exterior. A importância deste tema já fica destacada desde 2000, quando da sua inserção nos planos quinquenais de desenvolvimento econômico e social, a mais relevante referência de planejamento socioeconômico do país. No atual, (13º, para o período de 2016-2020) ao investimento chinês é atribuído o papel de proporcionar acesso aos mercados estrangeiros, o suprimento estável de energia e recursos naturais e às empresas chinesas, níveis de competitividade em padrão internacional.

Abaixo dos planos quinquenais, organiza-se uma cadeia de documentos de planejamento que orientam, nos níveis tático e operacional, o investimento direto chinês no exterior. As “Opiniões do Conselho de Estado sobre o Encorajamento e a Guia do Investimento e da Cooperação por Empresas Chinesas” possui alto status de relevância. Já as “Prioridades de Investimento Direto no Exterior para Fomento de Crédito do *Export-Import Bank of China* (EXIM)” e a “Política de Direção Setorial de Investimento Externo”, da Comissão Nacional de

Reforma e Desenvolvimento, possuem caráter diretivo mais específico, orientando instrumentos normativos operacionais de nível inferior.

Os níveis inferiores da política pública de investimento direto no exterior contemplam os marcos normativos operacionais, de que são exemplos: as “Medidas Administrativas” do Ministério do Comércio; as “Medidas Administrativas Provisórias para a Aprovação de Projetos de Investimento Ultramarinos”, da Comissão Nacional de Reforma e Desenvolvimento; os “Regulamentos de Administração Cambial para o Investimento Externo de Instituições Domésticas”, da Administração Estatal de Cambio (SAFE, em sua sigla em inglês); e as “Medidas Supervisionais Provisórias dos Investimentos Ultramarinos de Empresas Estatais” da Comissão de Supervisão e Administração de Ativos Estatais.

Indiretamente, ainda existem normativos transversais aplicáveis a empresas e projetos associados à realização de investimentos no exterior. Esses normativos abordam temas como o meio ambiente, o trabalho, a cultura empresarial e o reflorestamento, por exemplo (SAUVANT, CHEN, 2014).

- (ii) No plano instrumental, o estado chinês dispõe de um amplo leque de mecanismos de apoio e promoção ao investimento no exterior. Os instrumentos financeiros incluem recursos dos bancos públicos e privados e ainda os fundos públicos, dos quais se destacam o "Fundo Especial de Financiamento de Investimentos Ultramarinos" e o "Fundo de Desenvolvimento de Mercados Internacionais para Pequenas e Médias Empresas". O primeiro oferece serviços financeiros, além de baixos encargos e tramitação simplificada. O segundo é voltado à promoção de aquisições no exterior de empresas de tecnologia e à formação de *clusters* de pequenas e médias empresas chinesas no exterior.

Os instrumentos fiscais utilizam-se de subsídios, deduções e isenções nas modalidades de interesse: formação de centros de pesquisa e desenvolvimento no exterior, infraestruturas para indústrias de máquinas e equipamentos, exploração de recursos naturais e instalação de zonas econômicas ou de comércio chinesas nos países parceiros. Os instrumentos de gestão de riscos incluem os seguros ao investimento e à operação e os dispositivos dos acordos bilaterais de investimento de proteção e de tratamento das empresas chinesas nos países receptores.

Os programas de auxílio e fomento no exterior oferecem empréstimos (inclusive não reembolsáveis) e recursos diretos para a instalação de zonas especiais de processamento de exportações e de projetos de ciência e tecnologia. Essas zonas podem ser de três tipos: de manufatura e processamento, de exploração de recursos naturais e de montagem e comércio regional.

Os instrumentos cambiais oferecem taxas diferenciadas, facilidades operativas e até a abertura de contas no exterior em Renminbi, nos países com os quais a China tenha assinado acordo. Por fim, os instrumentos informacionais completam o leque de recursos à disposição dos investidores chineses. Eles vão desde catálogos sobre países de destino (ambiente, setores etc.) e serviços informacionais específicos⁷ até a publicação de estudos periódicos sobre países e a manutenção de bancos de dados com oportunidades de investimento para empresas chinesas (SAUVANT, CHEN, 2014).

- (iii) Finalmente, no plano institucional organizativo, O Ministério do Comércio, o Conselho de Estado e a Comissão Nacional de Reforma e Desenvolvimento são os órgãos de maior importância, sendo estes dois últimos mais dedicados as orientações em nível estratégico e o primeiro tanto em nível estratégico como operacional. Ainda assim, estas três instâncias institucionais executam papéis autorizativos para cada projeto investimento no exterior.

O nível operacional autorizativo soma ao Ministério do Comércio a Administração Estatal de Cambio e a Comissão de Supervisão e Administração de Ativos Estatais, esta na função de representar o acionista majoritário das estatais (segurança e rentabilização de ativos), e ainda as instâncias provinciais. Fruto de uma recente iniciativa de descentralização de funções associadas ao investimento direto no exterior, os órgãos dos governos locais assumiram funções autorizativas associadas a empresas subnacionais.

Os órgãos de fomento completam o nível operacional. O banco de desenvolvimento da China, o EXIM os bancos comerciais operam os instrumentos financeiros, compreendendo os próprios e aqueles pertencentes aos programas de apoio ao desenvolvimento e de auxílio externo. Não obstante, o próprio Ministério de Finanças opera um fundo de fomento à participação de pequenas e médias empresas no mercado internacional. Os seguros estão a cargo da Corporação de Seguro de Crédito e Exportação da China.

A Administração Tributária, ligada ao Conselho de Estado e que possui status de ministério, é responsável pelos incentivos fiscais. Por fim, a rede de escritórios consulares de comércio, no âmbito do Ministério do Comércio, e o Conselho da China para a Promoção do Comércio Internacional trabalham no nível informacional (SAUVANT, CHEN, 2014).

Em suma, a China dispõe de um extenso e completo aparato de controle que, não fugindo aos padrões internacionais, está diretamente associado aos propósitos de desenvolvimento econômico orientados pelo estado.

⁷ "Catálogo dos países e dos setores para guia de investimentos ultramarinos", "Guia dos países para o investimento e a cooperação internacionais" e "Sistema de serviços informacionais para investimento e cooperação globais".

O contexto latino-americano

A América Latina vive o quadro da disseminação da crise internacional, deflagrada em 2008 inicialmente nos Estados Unidos. O período de expansão que o precedeu foi marcadamente proveitoso para a região, devido à elevação da demanda e dos preços das principais commodities, ambas impulsionadas pelo crescimento chinês.

Esse crescimento aparentemente não foi aproveitado pelos países latino-americanos de modo a alavancar mecanismos de superação de suas históricas condições de desenvolvimento social e produtivo. Contudo, apesar do refluxo tanto dos preços quanto das quantidades demandadas de recursos naturais e da consequente perda de potência dessa importante fonte de financiamento do desenvolvimento, observa-se a permanência do interesse chinês no desenvolvimento de canais de integração de suas economia com a América Latina, em face do mercado potencial, dos baixos custos produtivos⁸ e dos recursos naturais aqui encontrados.

Observe-se ainda que, muito embora o motor econômico chinês representado pelas exportações tenha arrefecido, ele foi expressivo e suficientemente duradouro a ponto de organizar uma estrutura produtiva que demanda uma quantidade relevante de matérias primas, insumos básicos e movimentação cadeias produtivas expressivas.

Nessa perspectiva, ficam mantidas as necessidades de manutenção tanto dos fluxos de fornecimento de recursos naturais quanto da dinâmica de evolução competitiva. Para isso contribuem os esforços de promoção do investimento direto externo chinês e, em especial, nisso repousa a manutenção do interesse chinês pelo continente latino-americano.

O investimento externo chinês na América Latina encontra via de execução mediante a assinatura de acordos, para o que contribuem os 13 bilaterais já firmados e em cujo contexto se inserem os em processamento no âmbito do Plano de Ação Conjunta 2015-2021. Boa parte dos 35 protocolos firmados com o Brasil em 2015 diz respeito a projetos e iniciativas associadas à realização de investimentos chineses no País, do que é exemplo mais destacado a iniciativa para construção de uma ferrovia transcontinental, que ligará portos brasileiros e peruanos (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2015).

Mas não apenas de acordos se resumem as iniciativas chinesas para a América Latina. Na região, o gigante asiático investe direta e primordialmente na exploração de recursos naturais - em torno de 90% do total para A.L (CEPAL, 2013) - , bem acima da média do setor, que é de 25% do total de investimento realizado por outros países na região. Neste segmento de recursos naturais os investimentos se concentram em empresas estatais. Em menor dimensão estão os investimentos chineses em segmentos

⁸ A elevação dos custos da força de trabalho na China, processo natural decorrente da industrialização e da urbanização torna atrativas as estruturas produtivas latino-americanas.



industriais, com vistas à formação de parcerias para a aprendizagem tecnológica e a abertura de mercados, tais como as iniciativas da Lenovo para a operação no Brasil (Manaus, em 2013).

As companhias petrolíferas chinesas estão presentes em todos os países exportadores de petróleo latino-americanos, à exceção do México, que veda a participação estrangeira no setor. No caso brasileiro, as companhias petrolíferas chinesas atuam nos consórcios exploradores de petróleo, inclusive no pré-sal, ao passo que os bancos chineses financiam também a própria Petrobras. A atuação chinesa neste setor direta ou indiretamente tem redundado no aumento expressivo das exportações de petróleo à China, que recentemente passou a ser o principal destino do petróleo brasileiro.

Ainda no Brasil, recentemente a CTG Brasil, subsidiária da China Three Gorges Corporation, empresa de grande porte do setor de geração e transmissão de energia elétrica, tornou-se o segundo maior gerador de energia do país (atrás apenas da Eletrobrás), após a aquisição de diversos empreendimentos hidroelétricos. Investimentos como esses são representativos do esforço chinês tanto para a rentabilização de capitais quanto para o aproveitamento das capacidades de suas empresas, quanto ainda para a alavancagem de negócios com outras empresas chinesas alinhadas nas cadeias de fornecimento.

Do ponto de vista da importância relativa, o investimento direto chinês na América latina ainda está longe de alcançar as fatias detidas pelos empreendedores norte-americanos, alemães, ingleses e franceses, por exemplo. Porém, a expressividade em alguns segmentos (especialmente a mineração)⁹ aliada às peculiaridades do país (cujo setor estatal é predominante no investimento ultramarino), tornam o investimento chinês um ponto de atenção e um caso especial na aprendizagem para o desenho e a implementação de políticas públicas de fomento produtivo e desenvolvimento econômico.

Conclusões

O esforço chinês para investir fora de suas fronteiras é um indicador da disposição da milenária nação para buscar um espaço no quadro geopolítico internacional e um papel na divisão internacional do trabalho, podendo vir a representar talvez um dos mais marcantes movimentos internacionais do século que se inicia. Os segmentos que têm sido objeto de interesse de atuação também denotam que, do ponto de vista econômico, a China busca uma posição competitiva e uma estabilidade material, requisitos para a continuidade do desenvolvimento de suas forças produtivas.

A América Latina é tradicional fornecedor de matérias primas à indústria mundial. Sua disponibilidade de recursos naturais constitui-se numa reserva de riqueza capaz de financiar a implementação dos objetivos estratégicos de desenvolvimento socioeconômico de cada país em particular e da região como um todo articulado. Contudo, historicamente, as riquezas da região não têm sido

⁹ No Peru, 1 em cada 4 dólares de investimento em mineração é feito por companhias chinesas.



adequadamente articuladas a projetos nacionais de desenvolvimento e, por isto, acabam por se integrar nos complexos mecanismos de geração de exclusão e subdesenvolvimento.

Os interesses focais chineses sobre a América Latina parecem denotar que, no reinício de um novo ciclo de expansão da riqueza material em nível global, representado pela industrialização da China e dos países do sudeste asiático, está sendo reservado à América Latina um renovado papel subordinado e de escasso alcance para a superação da pobreza e das desigualdades que a caracterizam.

A compreensão desse macroprocesso não pode ser lograda mediante sua avaliação numa perspectiva de viés "mercadológico", como parte da literatura pretende. Considerando o perfil estatal dos investimentos, combinado com o foco, a magnitude e o aparato de promoção dos mesmos, observa-se tratar-se de um processo guiado por interesses estratégicos e que, por isto, coloca nos governos nacionais o desafio de construir relações bilaterais que contemplem as prioridades de desenvolvimento e articulem esses laços a mecanismos e fins com potencial para proporcionar um salto de qualidade na renda e no bem estar de suas populações.

Referências

CEPAL. *Chinese foreign direct investment in Latin America and the Caribbean. China-Latin America cross-council taskforce*. Working document. World Economic Forum, Summit on Global Agenda. Abu-Dhabi, 18-20/11/2013. Disponível em http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/35927/1/S2013956_en.pdf. Acesso em 12/07/2016.

_____. *La inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe - 2016*. Documento Informativo. Disponível em http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40213/1/S1600415_es.pdf. Acesso em 07/07/2016.

DAVIES, Ken. *China investment policy: an update*, OECD Working Papers on International Investment, 2013/01, OECD Publishing. Disponível em https://www.oecd.org/china/WP-2013_1.pdf, acesso em 05/10/2016.

KEQIANG, Li. *Crear juntos un nuevo porvenir de la Asociación de Cooperación Integral China-América Latina y el Caribe*, in: *Reflexiones sobre el desarrollo en América Latina y el Caribe: conferencias magistrales* 2015. Disponível em http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/39977/1/S1500746_es.pdf. Acesso em 14/07/2016.

JINPING, Xi. *Criar Uma Comunidade de Destino Comum para Avançar Juntos. Encontro de Líderes China América Latina e Caribe*. Brasília, 17 de julho de 2014. Disponível em <http://br.china-embassy.org/por/sghds/t1178718.htm>. Acesso em 16/07/2016.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. Memorandum de entendimiento entre el Ministerio de Transporte de la República Federativa de Brasil, la Comisión Nacional de Desarrollo y Reforma de la República Popular China y el Ministerio de Transportes y Comunicaciones de la República del Perú sobre la conducción conjunta de los estudios básicos de viabilidad para la conexión ferroviaria bioceánica. Disponível em <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/9687-visita-oficial-do-primeiro-ministro-da-republica-popular-da-china-li-keqiang-ao-brasil-documentos-brasilia-19-de-maio-de-2015>. Acesso em 10/10/2016.

SAUVANT, K. P., CHEN, V. Z. *China's Regulatory Framework for Outward Foreign Direct Investment*. Columbia Center on Sustainable Investment, feb./2014. Disponível em



<http://ccsi.columbia.edu/2014/01/15/chinas-regulatory-framework-for-outward-foreign-direct-investment>. Acesso em 25/09/16.

UN. *World Urbanization Prospects: Highlights*, 2014. Disponível em <https://esa.un.org/unpd/wup/Publications/Files/WUP2014-Highlights.pdf>. Acesso em 08/07/16.

UNCTAD. *Investment Policy Hub*. Disponível em <http://investmentpolicyhub.unctad.org>. Acesso em 03/09/2016.

VIEIRA, F. V.. China: Crescimento Econômico de Longo Prazo. *Revista de Economia Política*, vol. 26, n. 3 (103), p. 401-424 julho-setembro/2006.