
OS IMPACTOS DA INSERÇÃO DA CHINA NA AMÉRICA DO SUL SOBRE AS RELAÇÕES BRASIL-ARGENTINA E O MERCOSUL (2011-2014)

THE IMPACTS OF CHINA'S INSERTION IN SOUTH AMERICA ON BRAZIL-ARGENTINE RELATIONS AND THE MERCOSUR (2011-2014)

Renato Saraiva¹

Caroline Scherer²

Resumo

Este artigo pretende traçar perspectivas dos impactos que a inserção da China na América do Sul podem trazer para a integração no Mercosul, com foco em seu acordo com a Argentina, o Convênio Marco de Cooperação. Compreendendo a importância das relações Brasil-Argentina para o bloco, abordam-se as visões dos dois grandes países acerca dessa iniciativa e a evolução de suas relações no período que levou a assinatura do Acordo, tendo em vista poder ponderar a influência chinesa. Utiliza-se, principalmente, de revisão bibliográfica e de fontes primárias. Em termos teóricos, parte-se do conceito de centros de decisão de Celso Furtado, de modo que sua visão sobre o processo de desenvolvimento econômico orienta a interpretação sobre a realidade da integração no Mercosul, a qual, segundo as conclusões da revisão bibliográfica e análises de fontes primárias do Acordo apontam, não teria condições de superar as formas periféricas de inserção internacional dos países da região caso a inserção da China se consolide enquanto uma nova forma de dependência.

Palavras Chave: Relações Brasil-Argentina; Mercosul; China.

Abstract

This paper intends to trace perspective of the impacts that China's insertion on South America may have to Mercosur's integration, focusing in its agreement with Argentina, the Convênio Marco de Cooperação. Having in mind the importance of Brazil-Argentine relations to Mercosur, discusses the visions of the two big countries about the initiative, and the evolution of its relations in the moment of the agreement to ponder chinese influence. In theoretical terms, it is utilized Celso Furtado's concept of decision centers as mastermind of the conception of the development and integration processes, which, according to bibliographic review and analyzed documentation, points to the incapacitation of Mercosur to overcome periferical modes of international insertion of the region if chinese presence consolidates a new form of dependence

Key words: Brasil-Argentine Relations; Mercosur; China.

¹ Mestrando em Estudos Estratégicos Internacionais e Bacharel em Relações Internacionais pela UFRGS. E-mail: renato_8d_@hotmail.com

² Mestranda em Sociologia e Bacharela em Relações Internacionais pela UFRGS. E-mail: scherer.caroline@gmail.com

1. INTRODUÇÃO

A parceria a nível internacional entre Brasil e Argentina, iniciada ainda no período dos governos militares e posteriormente sedimentada com a constituição do Mercosul (1991), representa o carro-chefe de uma série de processos de integração regional que ocorreram a partir de então na América do Sul. O aprofundamento das transações comerciais, integração produtiva e relações estratégicas fazem com que o Mercosul tenha inegáveis sucessos para apresentar em seus mais de 20 anos de existência. Apesar disso, o bloco vive um momento de turbulência, em que o Acordo Marco Cooperação firmado entre China e Argentina, aprovado pelo Senado argentino em dezembro de 2014, lança debates acerca dos impactos das relações sino-sul americanas para o projeto de integração regional no sub-continente.

Este artigo pretende traçar perspectivas dos impactos que a inserção da China na América do Sul podem trazer para a integração no Mercosul, com foco em seu acordo com a Argentina, o Convênio Marco de Cooperação. Compreendendo a importância das relações Brasil-Argentina para o bloco, abordam-se as visões dos dois grandes países acerca dessa iniciativa e a evolução de suas relações no período que levou a assinatura do Acordo, tendo em vista poder ponderar a influência chinesa. O período analisado será majoritariamente o de 2011-2014, tendo como pano de fundo central o primeiro Governo Dilma Rousseff, embora não nos furtamos de trazer elementos de períodos históricos anteriores e posteriores que sejam importantes para nossa análise. O artigo parte de duas hipóteses. A primeira é a de que as relações Brasil-Argentina são fundamentais para a consolidação do Mercosul. A segunda, que a inserção da China no subcontinente e, em particular, o Convênio Marco de Cooperação assinado com a Argentina, podem ter grandes efeitos negativos sobre o Mercosul e sobre a possibilidade de formação de um centro de decisão regional autônomo. A importância desse estudo se dá na medida em que se considera que estas duas variáveis (relações Brasil Argentina, e inserção da China na América do Sul) são essenciais para pensar o futuro do Mercosul, suas possibilidades de consolidação, bem como seus impactos sobre a inserção internacional do Brasil. Utiliza-se, principalmente, de revisão bibliográfica e de fontes primárias. Em termos teóricos, parte-se do conceito de centros de decisão de Celso Furtado, de modo que sua visão sobre o processo de desenvolvimento econômico orienta a interpretação sobre a realidade da integração no Mercosul.

1. RELAÇÕES BRASIL-ARGENTINA-MERCOSUL: BREVE HISTÓRICO

Desde as primeiras aproximações entre Brasil e Argentina e a fundação do Mercosul, a Argentina configura-se em um parceiro estratégico para o Brasil na América do Sul, sendo a relação entre os dois países o marco fundador do Mercosul (1991) e da Unasul (2008). As iniciativas conjuntas tocadas pelos dois países no âmbito de infraestrutura, política energética, cooperação securitária e cooperação política fazem

com que a importância dessas relações ultrapasse o âmbito meramente conjuntural, mostrando-se vital para a integração ao sul da América nos mais diversos âmbitos.

Os entendimentos entre Brasil e Argentina em matéria de integração econômica partem de 1986, com a Ata para a Integração Brasil-Argentina, “estabelecendo, segundo modalidades baseadas na complementação industrial, o Programa de Integração e Cooperação Econômica (PICE), de caráter gradual, flexível e equilibrado, e prevendo tratamentos preferenciais frente a terceiros mercados” (ALMEIDA, 2011). É das relações entre os dois países que surge o cerne do Mercosul, que seria posteriormente realizado em 1991, com o Tratado de Asunción. Já em sua origem, a iniciativa de integração entre os países do bloco, embora tendo sua importância reconhecida pelos seus membros, sofria com os reveses políticos do continente. Ao passo que em 1986 havia a clara intenção de integração econômica gradual entre Brasil e Argentina em 1991, o Mercosul assume caráter mais comercialista, dado que naquele ano os presidentes de Brasil e Argentina, Fernando Collor de Melo e Carlos Saul Menem, adeptos ao neoliberalismo, entendiam a liberalização comercial e o incremento dos fluxos de comércio deveriam ser objetivos principais e suficientes daquela iniciativa de integração (ALMEIDA, 2011).

Posteriormente, durante o governo do brasileiro Fernando Henrique Cardoso (1995-2003), o caráter do Mercosul passa por diversas alterações, sem conseguir, entretanto, cumprir com os objetivos iniciais dos entendimentos entre Brasil e Argentina de 1986. Isso se deu por múltiplas razões, entre as quais a modificação do papel que o Mercosul assumiu para os diferentes governos ao longo dos anos 1990, além da modificação da abrangência do bloco. Ao passo que em 1986 os entendimentos previstos eram apenas entre Brasil e Argentina, ao final do governo Cardoso já se tinha consolidado o modelo 4+1 para o Mercosul, englobando Paraguai e Uruguai, o que lançava novos e mais complexos desafios para a efetivação da integração econômica.

Em 2003, com a posse de Luís Inácio Lula da Silva, o Mercosul tem sua importância reafirmada e elevada na política externa brasileira, tendo o Brasil apresentado durante o seu governo (2003-2011) iniciativas para a efetivação da integração aduaneira, aproximação com a Comunidade Andina, com o México, com a União Europeia e com o Oriente Médio. Além disso, também se promoveu a adesão da Venezuela ao bloco, plenamente efetivada posteriormente em 2012 durante o governo Dilma (2011-2015). No governo Lula, é instituído o Parlamento do Mercosul, incorpora-se no ordenamento jurídico brasileiro o Fundo de Convergência Estrutural para o Mercosul e ocorre uma série de avanços na promoção da cidadania comum e dos direitos humanos (FUNAG, 2007). O governo petista marca a ascensão de uma nova visão sobre o bloco no Brasil que já vinha demonstrando força desde fins do governo Fernando Henrique Cardoso, a qual entende a importância do Mercosul não apenas comercial e economicamente, mas também politicamente para seus países-membro.

2.1 O MERCOSUL NO GOVERNO DILMA

O governo de Dilma Rousseff (2011-2014), pertencente ao mesmo partido que o ex-presidente Luís Inácio Lula da Silva, é caracterizado por uma continuidade das linhas gerais de política externa, inclusive no que diz respeito ao Mercosul. Apesar de a orientação do governo em matéria de política externa ter sido de continuidade, o governo da presidenta Dilma marca uma relativa redução da diplomacia presidencial, tendo como característica a modificação do modo de condução da política externa. De todo modo, a modificação no modo não significou mudança na orientação política.

Durante o governo Dilma, o Mercosul continuou sendo de central importância para a política externa brasileira, tendo o Brasil ratificado, em 2012, o ingresso pleno da Venezuela ao bloco. Com a suspensão temporária do Paraguai devido ao processo de impeachment de Fernando Lugo (2012), foi possível ultrapassar a resistência que o Senado paraguaio vinha oferecendo à entrada do novo membro, que teve seu ingresso aprovado por Brasil, Argentina e Uruguai. Com o ingresso da Venezuela, o Mercosul passou a ter aproximadamente 270 milhões de habitantes e um PIB de cerca de US\$ 3 trilhões, o que representa cerca de 83% do PIB sul-americano e 70% da população da América do Sul (PLANALTO, 2012).

Em relação ao Paraguai, o Brasil apoiou a suspensão temporária do país vizinho, agindo de acordo com a orientação do bloco de não coadunar com golpes de Estado ou mudanças ilegais de regime que atentem contra o Estado de Direito e a democracia. Além da orientação geral do Mercosul, a política externa brasileira tem tido como princípios a defesa da democracia e dos direitos humanos desde a redemocratização, tendo o governo da presidenta Dilma meramente reafirmado o compromisso brasileiro com a defesa da ordem democrática.

O período abarcado pela gestão da petista também foi marcado por esforços para chegar-se a um Acordo de Livre Comércio entre o Mercosul e a União Europeia. Embora o Mercosul já houvesse apresentado sua oferta para o bloco europeu em 2010, ainda não havia convergência entre as partes em relação às diretrizes do acordo, o que faz com que o processo de negociação estivesse em voga ainda em 2014. Em relação ao Acordo de Livre Comércio, é importante frisar que os países-membro do Mercosul apresentam relativa dificuldade em chegar a um consenso sobre a matéria, sendo notáveis as contestações argentinas. A não convergência da Argentina em relação ao Acordo de Livre Comércio e os déficits comerciais que o país vizinho vem acumulando com o Brasil não apenas durante o governo Dilma, mas em anos anteriores (MIRANDA, 2014), faz com que um dos mais importantes parceiros comerciais brasileiros conteste, ainda que internamente, as disposições e encaminhamentos do Mercosul em relação à União Europeia.

2.2 MERCOSUL: VISÃO ARGENTINA

Por parte da Argentina, a iniciativa de integração e cooperação com o Brasil “vinha sendo construída desde 1979 com a assinatura do acordo tripartite de Itaipu-Corpus, seguida do acordo de cooperação nuclear e outros acordos de cooperação no campo comercial” (SARAIVA, 2008). A aproximação entre Argentina e Brasil dava-se em um contexto em que a Argentina encontrava-se

econômica e politicamente isolada, sendo a parceria com o Brasil uma via para a Argentina desenvolver-se economicamente e sair do isolamento em que se encontrava no sistema internacional. No período, situado no governo Alfonsín, havia convergência entre a política externa brasileira e argentina. De acordo com Peña (1996), “o Mercosul teria sido imaginado pelo governo argentino como uma resposta regional aos desafios que haviam se colocado para países que queriam manter identidade nacional e vigência de valores democráticos, e garantir, ao mesmo tempo, uma boa inserção no cenário internacional” (SARAIVA, 2008). Além disso, era objetivo central da Argentina ter acesso ao mercado brasileiro e aproveitá-lo como impulso para dinamizar sua economia. Já na época, reconhecia-se o Brasil como potência comercial, tendo os argentinos a preocupação de equilibrar o poder econômico brasileiro.

Nos anos 1990, com a presidência do neoliberal Carlos Menem (1989-1999), a orientação da política externa argentina sofreu modificações. A parceria com o Brasil e o Mercosul era vista como porta de entrada para investimentos externos e para a promoção internacional da Argentina, sendo a liberalização comercial prioritária em relação à integração econômica. A guinada dos anos 1990 corresponde ao declínio dos heterodoxos pragmáticos e ascensão dos ortodoxos liberais no governo e na formulação de política externa, tendo a Argentina priorizado as relações políticas e econômicas com os EUA (SARAIVA, 2008). Na visão argentina de então as relações com o Brasil eram fator de barganha para relacionamento com os EUA. Os Estados Unidos da América eram tidos pela Argentina como líder global, sendo sócio preferencial de nosso país vizinho. O alinhamento político e estratégico aos EUA era feito tendo em vista obter recursos para o projeto econômico interno da Argentina.

Apesar do viés liberal adotado pelo governo argentino e, em menor medida, pelo brasileiro, o Mercosul tinha resultados econômicos concretos para apresentar: em 1994, a Argentina cresce 8%, ao passo que o Brasil cresce 5,7%. No período 1991-1994, vendas argentinas para o Mercosul cresceram 140%, enquanto cresceram apenas 10% no total. Os êxitos econômicos do projeto faziam com que a Argentina tivesse motivação para sustentá-lo, embora considerasse com interesse as iniciativas da ALCA e do NAFTA, atreladas aos EUA. Na década de 1990, a diplomacia tinha o entendimento de que era preferível aliar-se aos EUA a orbitar em torno de um projeto brasileiro de integração regional, até mesmo pelo fato da economia brasileira ser vista como instável (SARAIVA, 2008).

Em 1999, com a liberalização do mercado cambial por parte do governo brasileiro sem aviso prévio à Argentina, as relações com o país vizinho e o próprio Mercosul ficam prejudicadas. O comércio intra-bloco reduziu 21% naquele ano e na Argentina falava-se em Brasil-dependência, condenando as intensas relações que se havia estabelecido com o Brasil durante a década passada. A Argentina impõe barreiras alfandegárias ao Brasil e estreita ainda mais suas relações com os EUA. O próprio Brasil, em virtude da crise econômica doméstica, afasta-se do processo de integração até o início do governo De La Rúa (1999-2001) na Argentina. Os desrespeitos à Tarifa Externa Comum, a falta de coordenação entre a política macroeconômica intra-bloco e a parca diversificação produtiva na Argentina fazem com que se questione o Mercosul enquanto política de Estado na Argentina.

A crise econômica argentina de 2001 e a baixa disponibilidade do governo estadunidense de George W. Bush (2001-2009) em prestar auxílio ao país para que este saísse da crise provocou uma reorientação da política externa argentina. A partir de então, o Brasil passa a ser visto como “companheiro fiel”, dado que o país defende que a Argentina perante a crise, alegando que o vizinho continua sendo seu parceiro nos marcos do Mercosul. Na Argentina é defendido que a aliança com o Brasil seja não só econômica, mas política, e que os dois países passem a construir um projeto comum de integração regional que considere também o âmbito político. Com a posse dos governos de Néstor Kirchner (2003-2007) na Argentina e de Luís Inácio Lula da Silva (2003-2011) no Brasil, ambos de orientação heterodoxa e contrários ao alinhamento automático com os EUA, as relações entre os dois países evoluem consideravelmente, sendo as iniciativas de integração política em âmbito regionais intensificadas. O Mercosul adquire nova importância no cálculo argentino, ultrapassando os limites meramente econômicos para tornar-se uma iniciativa política de considerável importância.

Nos governos de Cristina Kirchner (2007-2015), sucessora de Néstor Kirchner, as linhas gerais de política externa foram mantidas, sendo o Mercosul tido como essencial para a inserção internacional da Argentina. Com a crise da dívida externa em 2014, ocasionada pela não aceitação da renegociação da dívida por parte de credores, que acionaram a Justiça dos EUA (DEUTSCH WELLE, 2014), a Argentina encontra-se em situação de fragilidade no sistema internacional. Tal situação de fragilidade é seguida por uma ajuda econômica oferecida pela China, grande país com inserção crescente na América Latina, que culmina com a aprovação do “Convênio Marco de Cooperación en Materia Económica y de Inversiones” os dois países. Tal acordo, que será analisado com maior profundidade na próxima seção, representa uma cooperação de nível estratégico com a China, que concorre com os projetos de integração regional no âmbito do Mercosul em diversos pontos e que merece ser analisado com minúcia a fim de depreender-se quais seus possíveis impactos para o Brasil e para os projetos de integração conjuntos entre Brasil e Argentina.

Ainda sobre as orientações de política externa da Argentina em relação ao Mercosul, vale ressaltar que desde a fundação do bloco existem visões internas divergentes acerca de seu papel para a inserção internacional da Argentina, tendo as visões ortodoxa liberal, heterodoxa pragmática e heterodoxa progressista (SARAIVA, 2008) convivido dentro do governo em diversos momentos. A diplomacia argentina é fortemente atrelada à política de governo, de modo que a formulação da política externa como um todo está mais subordinada às necessidades conjunturais do que a uma política de Estado de longo prazo. A volatilidade na formulação da política externa e as vulnerabilidades externas as quais a Argentina está submetida auxiliam na explicação de posições muitas vezes contraditórias que esse país adotou em relação ao Brasil desde os anos 1990. Além disso, a divergência entre interesses setoriais e projetos nacionais na Argentina e no Brasil (VIGEVANI, 2012) fazem com que alguns acordos comerciais, como o Acordo de Livre Comércio com a União Europeia, suscitem questionamentos e contestações intra-bloco acerca de sua validade (MIRANDA, 2014), o que deve ser considerado na análise de política externa argentina em relação ao Brasil e ao Mercosul.

3. A INSERÇÃO DA CHINA NA AMÉRICA DO SUL

Antes de se entrar na questão propriamente dita da inserção da China na América do Sul, é importante ressaltar o sentido e o significado que aqui se dá a integração regional sul-americana. É a partir disso que se levam em conta as consequências da inserção da China na região.

Compreende-se a integração na América do Sul como um processo que tem o potencial de desenvolver a autonomia e a soberania dos países da região, frente suas relações tradicionais estabelecidas historicamente com a economia internacional a partir dos países centrais. Tal iniciativa de integração, que busque desenvolver a autonomia dos países, teria que se opor e, eventualmente, superar a condição estrutural periférica e criar um novo tipo de inserção econômica internacional voltada para a região (PADULA, 2010). Tal processo passaria pela constituição ou endogeneização do que poderíamos chamar, a partir de Celso Furtado, de um centro de decisão econômica regional. Se trata, resumidamente, da constituição de uma economia dotada de um centro dinâmico próprio, de um centro principal de decisões relacionadas à vida econômica, e de autonomia de decisão em setores econômicos básicos e estratégicos (FURTADO, 1962).

O desenvolvimento econômico da China é um dos fenômenos de transformação mais importantes na realidade internacional do século XXI. Tem demonstrado crescente incidência nos mercados internacionais de bens e serviços, especialmente de manufaturas, além de ter galgado atração de investimentos estrangeiros diretos de outros países e de ter investido em outros países. Assim, a China já é o principal país manufatureiro e exportador do mundo, passando à frente dos tradicionais centros de acumulação de capital e de desenvolvimento tecnológico, como Estados Unidos e União Europeia, fornecendo diversos bens de capital e insumos industriais.

Segundo Marta Berkerman, Frederico Dulcich e Nicolás Moncaut (2014), existem duas visões sobre o impacto que a ascensão da China teria sobre a América Latina. Para a primeira, se trataria de uma oportunidade de consolidação de uma ordem internacional menos centrada na dependência da hegemonia dos Estados Unidos, que permitiria fácil inserção para países como Brasil e Argentina, dada sua condição de produtores de matérias primas. Portanto, a China seria um mercado estratégico, com um rápido crescimento para exportação de commodities, dado o crescimento do consumo chinês e asiático. Já para a segunda visão, a ascensão da China significaria um risco de dependência, caracterizada por uma especialização em produtos primários. O que, por sua vez, poderia causar uma desestruturação do sistema produtivo das economias da região, afetadas pela pressão competitiva das exportações chinesas de manufaturados, e uma possível recessão, no momento em que se reduzisse a demanda chinesa por produtos primários. As duas visões atingem algo de objetivo, na medida em que a primeira percebe as oportunidades de curto prazo abertas pela expansão da economia chinesa, e a segunda antecipa os problemas implícitos no aprofundamento desses vínculos para a estrutura das economias dos países da América Latina. Nessa parte do artigo, teremos uma abordagem que se aproxima mais daquela segunda visão, já que nosso objetivo aqui é analisar as suas implicações em longo prazo para o processo de integração produtiva e econômica do Mercosul.

A China é um dos principais sócios comerciais dos países da América do Sul. Hoje já se configura como o principal mercado de exportação para Brasil e Chile, sendo o segundo principal para a Argentina, superada só pelo Brasil. Além disso, é o segundo principal mercado de importação para todos os três países. Argentina, Brasil e Chile têm superávits comerciais com a China, baseados na exportação de produtos intensivos em recursos naturais. Em relação aos padrões de produtos de exportação para a China, entre os anos de 2008 a 2010, a Argentina concentra 79% de suas exportações no complexo da soja, o Chile, 80% no minério de ferro, e o Brasil, um híbrido entre os dois, tem, dos minérios, o ferro, com 47% das exportações, e a soja, com 24% (BEKERMAN, DULCICH, e MONCAUT, 2014).

Quanto aos padrões de produtos de importação da China, para os mesmos anos, todos os países importam, principalmente, insumos industriais elaborados, bens de capital e artigos de consumo. Dos insumos industriais elaborados, no caso de Brasil e Argentina, se destaca a categoria de compostos orgânicos-inorgânicos, devido a participação do glifosato, principal herbicida utilizado para a produção de soja. Dos bens de capital, computadores e aparatos relacionados com a comunicação, tendo, no caso do Brasil, um destaque ainda para instrumentos de precisão óptica. Dos bens de consumo, eletrodomésticos, ares-condicionados e brinquedos.

Entre os anos de 2002 e 2011, a China superou os Estados Unidos e a União Europeia como fornecedor de bens de capital para Argentina, Brasil e Chile. Enquanto as importações de bens de capital da China aumentaram entre 21%, no caso de Brasil, e 24%, no caso da Argentina, as da União Europeia e dos Estados Unidos diminuíram entre 6% e 15%, respectivamente.

A ascensão comercial da China na América do Sul teve um resultado ambíguo. Por um lado, as exportações de soja para a China se converteram em extraordinária fonte de divisas, ao se associar a alta dos preços dos produtos oleaginosos com a demanda de grandes volumes desse produto. Por outro, com expansão das exportações de soja para a China, o padrão de especialização baseado em produtos primários com baixo valor agregado foi decisivo nas exportações da Argentina, as quais se basearam em um número muito limitado de produtos e setores. Houve uma tendência geral de primarização das economias da América Latina como um todo. Além disso, o aumento da participação da China no comércio argentino se refletiu em menor participação do Mercosul e em maior importação de produtos manufaturados (MIRANDA, 2014).

Nesse cenário, o mercado brasileiro torna-se de extrema importância, como destino de exportações industriais da Argentina, principalmente do setor automotivo. Quase metade das manufaturas industriais exportadas pela Argentina tem como destino o Brasil. Em 2011, quase 70% das exportações ao Brasil foi de manufaturas industriais, a metade relativa a material de transporte terrestre. Além disso, o mercado brasileiro concentrou ainda grande parte do restante das exportações argentinas, na medida em que foi o segundo destino das manufaturas de origem agropecuária, de produtos primários e combustíveis e energia.

Por outro lado, no que se refere às importações argentinas, o Brasil vem perdendo espaço em alguns setores para a China. Enquanto as importações argentinas do Brasil estão estagnadas, as importações da

China aumentaram desde 2000, passando, de 800 milhões nesse ano, para 8 000 milhões em 2010. Similarmente às do Brasil, quase 100% das importações da China são de manufaturas com alto valor agregado, o que pode colocar os países como competidores. O Brasil sofreu uma queda em sua participação nos setores de monitores, de computadores e na cadeia de têxteis, mas pôde aumentar sua participação no mercado argentino de importação maquinário elétrico e mecânico (de 13 para 23%, e de 16 para 22%, respectivamente), e consolidar sua presença no mercado automotivo, por este ser administrado pelo Mercosul. A Argentina, por sua vez, também perdeu mercado de importação do Brasil para China, em cerca de 6% de sua participação no total do mercado, por exemplo, na indústria siderúrgica e têxtil, mantendo sua posição apenas na indústria automotiva.

Assim, a crescente presença da economia chinesa traz desafios para os padrões de competitividade e as estratégias de desenvolvimento dos países da região. Parece que a magnitude desse desafio ainda não foi percebida, particularmente pelos países do Mercosul. A mera adoção de negociações individuais ou de restrições comerciais nacionais estão longe de resolver o problema. Ao contrário, é necessário que haja uma articulação conjunta regional para identificar os objetivos prioritários para os países e traçar uma estratégia conjunta na relação com a China (BEKERMAN, DULCICH, e MONCAUT, 2014).

3.1 O ACORDO MARCO DE COOPERAÇÃO

O Senado Federal da Argentina aprovou, em dezembro de 2014, um acordo-marco que viabiliza os mecanismos de cooperação econômica com a China. Além da ampliação do comércio bilateral, o instrumento prevê a facilitação de investimentos públicos e a mobilidade de mão-de-obra entre os países. A aprovação do documento insere-se no contexto da viagem oficial de Cristina Kirchner a Beijing. Os impactos políticos e econômicos do acordo para o Mercado Comum do Sul ainda são incertos. O presidente da Associação de Comércio Exterior do Brasil (AEB), José Augusto de Castro, sintetizou o Convênio de Cooperação em Matéria Econômica e Investimentos assinado pela Argentina com a China como numa clara violação às normas que regem o Mercosul. De acordo com o presidente da AEB, "ao assinar um acordo dessa natureza com a China, a Argentina fez o que quis e como quis com o Mercosul. Na condição de membro do Mercosul, um país não pode assinar acordos comerciais isoladamente, sem a participação dos demais parceiros do bloco. O Brasil não pode firmar um acordo de comércio com os Estados Unidos ou com a União Europeia. A Argentina atropelou princípios básicos do Mercosul ao firmar um acordo isoladamente com a China". (AEB, 2015: online) A elaboração do Convênio para a Cooperação em Matéria Econômica e Investimentos resulta dos diversos convênios firmados em julho de 2014, por ocasião da visita do presidente chinês Xi Jinping à Argentina. Entre os pontos mais relevantes do acordo, destaca-se o fomento aos investimentos industriais, a cooperação em infraestrutura e as facilidades empresariais.

A respeito dos investimentos industriais, o Artigo IV estabelece que Argentina e China trabalharão para "incrementar a capacidade produtiva da indústria argentina em setores com potencial exportador para o mercado chinês". A cooperação ocorrerá durante cinco anos, com foco em projetos nos segmentos

de agricultura, energia, manufaturados e mineração. Embora os instrumentos legais para tal cooperação não sejam especificados no texto, um eventual aumento da participação chinesa em setores estratégicos da indústria argentina também significaria um aumento na importação de bens de capital da China. A cooperação em infraestrutura é tratada pelo Artigo V e também prevê um compromisso bilateral de cinco anos de duração. O disposto indica que a China receberá o melhor tratamento que a Argentina concede a qualquer um de seus sócios. Porém, dado o quadro fiscal do governo argentino, os chineses receberão adjudicação direta nas licitações públicas caso se responsabilizem pelo financiamento integral das obras. Ou seja, as concorrências públicas favorecerão aqueles que puderem financiá-las, o que privilegia os consórcios chineses – altamente capitalizados, que trabalham com taxas de juros muitas vezes abaixo das do mercado internacional, e reconhecidamente abaixo das que são trabalhadas pelos bancos brasileiros. Já as facilidades empresariais estão previstas no Artigo VI e tratam, em termos genéricos, de questões relativas a trabalho e empreendedorismo. A polêmica desse ponto reside na possibilidade de que trabalhadores chineses preencham vagas no mercado de trabalho argentino. Considerado o baixo custo da mão-de-obra chinesa, acredita-se que os imigrantes chineses terão preferência na contratação. (ARGENTINA, 2015)

A aproximação argentina em direção à China ocorre em um contexto de escassez de divisas, baixo dinamismo exportador, dificuldades em matéria energética e restrições à captação de financiamento externo. Neste último caso, o governo argentino buscou soluções regionais, como o estabelecimento de um mecanismo bilateral de financiamento com o Brasil, que ainda não evoluiu. O contexto argentino, no entanto, não é o único fator que explica o acordo, mas também o ganho de influência chinesa na América Latina. O comércio foi a porta de entrada e a China já é o terceiro maior parceiro comercial da região, com expectativas de passar a União Europeia em dois anos. Depois, vieram os investimentos no continente (US\$ 40 bilhões segundo a Cepal), tanto para assegurar recursos naturais quanto em manufaturas.

Porém, a novidade dessa influência são os empréstimos. De acordo com pesquisa realizada pela Boston University, bancos chineses já emprestaram mais de US\$ 100 bilhões a países da região, sobretudo como alternativa para aqueles com dificuldades em obter financiamentos internacionais. Além da Argentina (US\$ 16,5 bilhões), a lista de principais beneficiados conta ainda com Equador (US\$ 14,9 bilhões) e a Venezuela (US\$ 50 bilhões) (RAY, et al, 2014). A influência chinesa na região e o acordo com a Argentina, em particular, impactam os interesses econômicos do Brasil. O principal ponto é o acirramento da competição e provável perda de mercado em serviços de engenharia e também em bens importados da China utilizados nessas obras. A construção das hidrelétricas Nestor Kirchner e Jorge Cepemic na Patagônia, por exemplo, (de US\$ 4,7 bilhões), será realizada pela chinesa Gezhouba, que ganhou do consórcio liderado por uma construtora brasileira.

A despeito de o Acordo Marco-Cooperação entre China e Argentina ter sido firmado apenas em dezembro de 2014, em um momento de extrema fragilidade argentina em função da sua crise de divisas e da impossibilidade de pagar seus credores externos, as aproximações econômicas e comerciais entre os dois países foi crescente na última década. Também cabe considerar que as tentativas de Acordo de Livre Comércio Mercosul-União Europeia, os déficits comerciais da Argentina com o Brasil e a impossibilidade

de o sócio brasileiro oferecer financiamento à Argentina na mesma medida em que a China oferece contribuem para que a Argentina opte por associar-se ao país asiático. A Argentina apresentou, no decorrer de sua história recente, uma série de ambiguidades e críticas em relação ao Mercosul, em muitos momentos vendo o projeto como iniciativa brasileira que não corresponde aos interesses nacionais argentinos. A atual aproximação com a China, que corresponde a um distanciamento relativo ao Mercosul, não seria novidade por parte da Argentina, dado que o país, nos anos 1990, também priorizou as relações com os EUA face ao Mercosul. Por ser um país vulnerável e com poucos mecanismos para dinamizar sua economia, a Argentina vê-se em uma situação de fragilidade externa, tendo que associar-se a algum grande player ou bloco para sobreviver no cenário internacional. Nesse sentido, a associação com o Brasil, ainda que estratégica para o continente, não tem oferecido aos argentinos suficiente possibilidade de redução de sua vulnerabilidade e de efetivação de um projeto nacional compartilhado, motivo pelo qual, mais uma vez, a Argentina opta pela relação privilegiada com uma potência além do continente Sul-Americano.

4. CONCLUSÕES

Ao findar este trabalho, concluímos que as relações Brasil-Argentina no âmbito do Mercosul, apesar de apresentar coerência política em diversos momentos, é economicamente insuficiente para responder às necessidades argentinas, dado que o país vizinho apresenta sucessivos déficits comerciais com o Brasil e tem sido pouco capaz, desde os anos 1990, de utilizar essas relações para dinamizar sua economia (VIGEVANI, 2012; MIRANDA, 2014). Além disso, a dificuldade brasileira em inserir-se no espaço sul-americano e em especial na Argentina com a mesma competitividade que a China resulta num relativo afastamento argentino da iniciativa de integração regional, sendo sintomática a aprovação do Acordo Marco de Cooperação pelo governo argentino.

A despeito de as exportações argentinas para o Brasil serem de maior valor agregado do que as feitas para a China, o potencial de exportações para o país asiático é crescente, ainda que concentradas em setores de baixo teor tecnológico e grande concentração de recursos naturais. Desde a década de 1990, a Argentina apresenta uma relação estrutural de dependência com as economias centrais, o que em muito limita sua capacidade de ação autônoma no espaço regional e internacional. O Mercosul não conseguiu, ou talvez não tenha se proposto, alterar o padrão de relação estrutural com as economias centrais – ou seja, uma forte dependência em relação às exportações de produtos de baixo valor agregado, com a contrapartida de dependência externa em relação à importação de bens de forte conteúdo tecnológico e alto valor agregado. Esse padrão de relação se dá não só com Estados Unidos e União Europeia, mas também, no século XXI, com a China.

A despeito de a China ter-se mostrado um impulsionador do crescimento econômico não apenas na Argentina e no Brasil, mas em toda a América Latina, esse crescimento é liderado pela alta produção e exportação de commodities, o que tem suscitado uma série de debates sobre a reprimarização das

economias latino-americanas, sendo de central importância para o futuro da indústria sul-americana num contexto de aproximação com a China.

Por fim, percebemos que o Acordo Marco de Cooperação firmado entre China e Argentina tem grande potencial para reduzir o espaço de ação do Brasil no continente sul-americano, seja por meio de obras de infraestrutura ou das relações comerciais, constituindo um possível entrave à criação de um centro de decisão econômica regional e de uma integração autônoma, na medida em que coloca os países sul-americanos, e a Argentina, em especial, na condição de exportadores de commodities e importadores de bens de alto valor tecnológico, reproduzindo novamente um padrão que até o século XX nos foi tão conhecido. Nesse sentido, se, por um lado, a parceria com a China é importante, principalmente dentro da agenda de cooperação Sul-Sul e dos fóruns multilaterais, por outro, é necessário que os países sul-americanos e, principalmente o Brasil, deem a essa parceria um sentido estratégico claro, dentro de uma perspectiva de desenvolvimento autônomo da região.

* Artigo recebido em 10 abr 2016,
aprovado em 24 abr 2018.

REFERÊNCIAS

ARGENTINA. Decreto n. 335, de 3 de março de 2015. Mensagem nº 2472/14 e Projeto de Lei aprovando o Convênio Marco de Cooperação em Matéria Econômica e de Investimentos com o governo da República Popular da China, assinado em Buenos Aires, Argentina, em 18 de Julho de 2014. Disponível em: <<http://www.senado.gov.ar/parlamentario/comisiones/verExp/414.14/PE/PL>> Acessado em: 03 de junho de 2015.

AEB. Presidente da AEB: Argentina “fez o que quis com o Mercosul” ao firmar Convênio com a China. Disponível em: <<http://www.aeb.org.br/noticia.asp?Id=3160>>. Acessado em: 03 de junho de 2015.

ALMEIDA, Paulo Roberto de. Uma história do Mercosul (1): do nascimento à crise. Em Revista Espaço Acadêmico, nº 119, 2011.

BAKERMAN, Marta; DULCICH, Federico; MONCAUT, Nicolás. La Emergencia de China y su Impacto en las Relaciones Comerciales entre Argentina y Brasil, Revista Problemas del Desarrollo, 176 (45), enero-marzo 2014

DEUTSCH WELLE, 30 de julho de 2014. Entenda o impasse da dívida na Argentina. Disponível em <<http://www.dw.de/entenda-o-impasse-da-d%C3%ADvida-na-argentina/a-1771927>>. Acesso em 01 de junho de 2015.

FUNAG. Cronologia da Política Externa do Governo Lula (2003-2006). Ministério das Relações Exteriores, Brasília, 2007.

FURTADO, Celso. A Pré-Revolução Brasileira. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1962.

MDIC. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. Consulta pelo sistema AliceWeb. Disponível em <<http://aliceweb.mdic.gov.br/>>. Acesso em 03 de junho de 2015.

MIRANDA, Roberto. Comercio y política: Argentina entre las potencias y las no potencias. Em Temas e problemas de nuestra América. México, 2014. Disponível em <http://www.cialc.unam.mx/web_latino_final/archivo_pdf/Lat59-41.pdf>

PADULA, Raphael. Integração Regional de Infra-estrutura e Comércio na América do Sul nos Anos 2000: uma análise político-estratégica. Tese de Doutorado em Engenharia da Produção, Rio de Janeiro, COPPE/UFRJ, 2010.

PLANALTO, 31 de julho de 2012. Entrada da Venezuela no Mercosul tem significado histórico, afirma presidenta Dilma. Disponível em <<http://blog.planalto.gov.br/entrada-da-venezuela-no-mercosul-tem-significado-historico-afirma-dilma/>>. Acesso em 01 de junho de 2015.

RAY, Rebecca; GALLAGHER, Kevin P.; LOPEZ, Andres; SANBORN, Cynthia. China in Latin America: Lessons for South-South Cooperation and Sustainable Development. Boston University: Boston, 2014. Disponível em: <<http://www.bu.edu/pardeeschool/files/2014/12/Working-Group-Final-Report.pdf>>. Acessado em: 03 de junho de 2015.

SARAIVA, Miriam Gomes. As Diferentes Percepções na Argentina sobre o Mercosul, Contexto Internacional, vol. 30, nº 3, setembro/dezembro de 2008, p. 735-775.

UIA, Unión Industrial Argentina, 12 de fevereiro de 2015. Acerca del "Convenio Marco de Cooperación en Materia Económica y de Inversiones entre el Gobierno de la República Argentina y el Gobierno de la República Popular China". Acessado em 01 de junho de 2015.

VIGEVANI, Tullo. As dificuldades de fundo do Mercosul, Boletim Meridiano, 47, vol. 13, n. 134, nov.-dez. 2012, p. 28-31