

A INICIATIVA CINTURÃO E ROTA: SUAS DERIVAÇÕES POLÍTICAS, ECONÔMICAS E CULTURAIS E SEUS VÍNCULOS COM O FUTURO DA AMÉRICA LATINA

THE BELT AND ROAD INITIATIVE: IT'S POLITICAL, ECONOMIC AND CULTURAL
DERIVATIONS AND ITS CONNECTIONS TO THE FUTURE OF LATIN AMERICA

Marcos Cordeiro Pires

Doutor em História Econômica. Pesquisador das relações China-América Latina. Professor da UNESP –Campus de Marília.

- O senhor pode me ajudar? Diz Alice.
- Claro. Responde o Gato.
- Para onde vai essa estrada?
- Para aonde você quer ir?
- Eu não sei. Estou perdida.
- Para quem não sabe para aonde vai, qualquer caminho serve.
(Lewis Carroll, Alice no país das maravilhas)

Resumo: O presente artigo tem por objetivo refletir sobre as possibilidades de cooperação entre a China e os países latino-americanos por meio do Fórum China-CELAC e também de uma eventual inclusão de nossa Região na Iniciativa Cinturão e Rota, tal como propôs o Ministro de Relações Exteriores da China, Wang Yi, na reunião ministerial do Fórum China-CELAC realizada em janeiro de 2018, em Santiago do Chile. Para fazer frente a esta discussão, tratou-se de analisar aspectos políticos e econômicos que marcam o contexto regional, como a atuação dos Estados Unidos como tradicional potência hegemônica na América Latina e também as crises política e econômica que afetam a articulação regional. Num segundo momento buscamos refletir sobre as potencialidades da cooperação buscando identificar os desafios e as oportunidades decorrentes de uma maior vinculação com a China num contexto de mudança tecnológica como a Quarta Revolução Industrial. Esta tende a impactar áreas como a infraestrutura, meios de pagamento, Internet das Coisas, economia criativa, etc. O artigo conclui que para uma melhor cooperação com a China os países da América Latina precisam definir suas próprias prioridades e efetivamente se

articularem para obter maiores benefícios nessa relação.

Palavras-chave: Iniciativa Cinturão e Rota; Fórum China-CELAC; Quarta Revolução Industrial.

Abstract: This article aims to reflect on the possibilities for cooperation between China and Latin American countries through the China-CELAC Forum and also a possible inclusion of our region in the Belt and Road Initiative, as proposed Chinese Minister of Foreign Affairs Wang Yi at the ministerial meeting of the China-CELAC Forum held in January 2018 in Santiago, Chile. In order to deal with this discussion, we tried to analyze political and economic aspects that mark the regional context, such as the actions of the United States as a traditional hegemonic power in Latin America, as well as the political and economic crises that affect regional integration. In a second moment, we sought to reflect on the potential of cooperation, seeking to identify the challenges and opportunities arising from a greater link with China in a context of technological change such as the Fourth Industrial Revolution. This tends to impact areas such as infrastructure, means of payment, Internet of Things, creative economy, etc. The article concludes that for better cooperation with China, Latin American countries need to define their own priorities and effectively articulate themselves to obtain further benefits from this important relationship.

Keywords: Belt and Road Initiative; China-CELAC Forum; Fourth Industrial Revolution

1 – Introdução

A conhecida passagem do livro de Lewis Carroll talvez sirva para ilustrar os dilemas enfrentados pelos países latino-americanos neste final de década de 2010. Qual caminho seguir, já que crises institucionais, guinadas políticas e incertezas pairam sobre quase todo o subcontinente?

Nessa complexa conjuntura, uma variável que se destaca positivamente é a presença significativa da China no contexto latino-americano, seja por conta de seu mercado interno, ao absorver uma enorme quantidade de bens exportados pela região, ou por seus empréstimos e investimentos diretos que fluem para a região num momento em que a potência hegemônica se reflui e cria embaraços políticos, econômicos e migratórios para os países da América Latina e do Caribe.

Este aumento do envolvimento da China com a América Latina levou à criação do Fórum China-CELAC, em janeiro de 2015, por ocasião de uma reunião ministerial organizada pelo governo de Pequim. Naquele momento, as partes se comprometeram a

“(...) trabajar juntos, en el marco del Foro CELAC - China, para fortalecer nuestras relaciones mutuas, cumplir plenamente con las normas y principios del Derecho Internacional; promover la cooperación y un tratamiento equitativo y de beneficio mutuo en lo económico y comercial, así como el aprendizaje recíproco en lo cultural; intensificar el diálogo constructivo y la estrecha coordinación y consulta en los asuntos internacionales y fortalecer mutuamente todas las áreas de cooperación. (FORUM CHINA-CELAC, 2015)

Com a evolução das relações bilaterais, em janeiro de 2018, em Santiago do Chile, foi realizada a Segunda Reunião Ministerial do Fórum China-CELAC, quando o Ministro Exterior da China, Wang Yi, fez referência ao aprofundamento da cooperação por meio da construção conjunta de uma maior conectividade tanto no mar quanto na terra, buscando integrar “grandes mercados” abertos e recíprocos e “grandes indústrias” com tecnologias avançadas e independentes, tal como define o espírito da Iniciativa Cinturão e Rota (Belt and Road Initiative (BRI), em inglês) (Xinhua, 2018). Entretanto, apesar da simpatia com relação à proposta, os países da CELAC não se entusiasmaram para aderir à proposta chinesa. Em comunicado especial conjunto, emitido ao final do encontro, foi feita a referência ao tema da seguinte maneira:

Las Ministras y los Ministros de Relaciones Exteriores de la CELAC **acogieron con interés** la presentación del Canciller de China sobre la

iniciativa de la Franja y la Ruta para profundizar la cooperación entre los países de América Latina y el Caribe y China en los sectores económico, comercial, inversiones, cultural y turismo, entre otros ámbitos. (Itamaraty, 2018)

Apesar de não se conseguir um consenso acerca da proposta chinesa, é fato que existem diversas iniciativas esparsas de investimentos chineses na região com vistas a construir infraestruturas e aumentar a conectividade entre a China e a América Latina. Assim, mesmo consciente das dificuldades de se integrar de forma institucional a CELAC aos pressupostos da Iniciativa Cinturão e Rota, julgamos refletir sobre as potencialidades de um maior envolvimento da China na América Latina, seja por meio de um futuro engajamento da região na Iniciativa ou por outros meios, como os investimentos em infraestrutura de transporte e energia, como o evidencia o interesse chinês de construir uma ligação bi-oceânica entre o litoral brasileiro e as águas do Oceano Pacífico.

Nesse sentido, organizamos este trabalho em duas seções, além desta introdução e de uma breve conclusão. Na primeira parte buscaremos levantar elementos de ordem política e econômica sobre as potencialidades e os riscos envolvidos na cooperação entre a China e a CELAC. Na segunda seção discutiremos alguns aspectos sobre o potencial de cooperação em termos de infraestrutura e de novas tecnologias que se enquadram na chamada Quarta Revolução Industrial. Desde já advertimos ao leitor que se trata de uma abordagem exploratória de um tema que possui muitas nuances, muitos desafios e também muitas potencialidades.

2 – Considerações sobre o contexto da cooperação sino-latino-americana

Quando se pensa nas potencialidades da relação entre a CELAC e a China é preciso considerar seis importantes variáveis que podem moldar o escopo do relacionamento bilateral. Em **primeiro** lugar, destaca-se o forte interesse chinês em aprofundar sua interação com a América Latina. O livro branco sobre a “Política da China para a América Latina e o Caribe”, lançado

em novembro de 2016, reforça os termos do documento similar lançado em 2008 e abre oportunidades concretas para a cooperação, tanto em nível político como econômico, social e científico-tecnológico. Tal perspectiva foi delineada antes, na Primeira Reunião Ministerial do Fórum China-CELAC, em Janeiro de 2015, realizado em Pequim, pelo “Plano Conjunto de Cooperação China-CELAC – 2014-2019”, cuja estrutura foi definida no conceito 1+3+6, ou seja, “1” refere-se ao próprio plano de cooperação, que orienta projetos específicos para o período de 2015 a 2019; “3” estabelece as três áreas-chave de cooperação – comércio, investimentos e finanças; e “6” são as prioridades em energia e recursos, construção de infraestrutura, agricultura, manufatura, inovação científica e tecnológica, além da tecnologia de informação. Para complementar as iniciativas de cooperação bilateral, em janeiro de 2018, em Santiago do Chile, durante a Segunda Reunião Ministerial do Fórum China-CELAC, o Ministro Exterior da China, Wang Yi exortou os países da CELAC a se integrarem na Iniciativa Cinturão e Rota, se referindo à construção conjunta de uma maior conectividade tanto no mar quanto na terra, buscando integrar “grandes mercados” abertos e recíprocos e “grandes indústrias” com tecnologias avançadas e independentes, tal como define o espírito da BRI (Belt and Road Initiative) (Xinhua, 2018). Como informamos anteriormente, a resposta da CELAC foi dúbia, não aceitando mas não descartando, naquela oportunidade, o convite chinês.

Um **segundo** aspecto a ser considerado para o avanço das relações China-CELAC é saber como se dará a reação dos Estados Unidos, a nação hegemônica em nosso subcontinente, com relação ao incremento da presença da China na região, já que esta se tornou o principal mercado para países importantes como Brasil, Chile e Peru, além de prover investimentos em setores estratégicos da região, notadamente em petróleo, energia elétrica e mineração. Em fevereiro de 2018, o ex-secretário de Estado Rex Tillerson, advertiu aos países latino-americanos que “embora esse comércio tenha trazido benefícios, as práticas comerciais injustas usadas por muitos chineses também prejudicaram os setores manufatureiros desses países, gerando desemprego e diminuindo os salários dos trabalhadores”, e

adicionou: “A América Latina não precisa de novas potências imperiais que buscam apenas beneficiar seu próprio povo. O modelo de desenvolvimento liderado pelo Estado da China é uma reminiscência do passado. Não precisa ser o futuro deste hemisfério” (Reuters, 2018). Se considerarmos que Tillerson era considerado “moderado”, a assunção de Mike Pompeo, ex-diretor da CIA, vem indicando uma postura mais assertiva, senão agressiva, por parte do governo dos EUA contra a presença chinesa (e russa) na nossa região, algo preocupante se considerarmos o contexto da guerra comercial iniciada com a adoção de medidas protecionistas por parte de Donald Trump contra a China e outros parceiros comerciais.

Um **terceiro** aspecto diz respeito ao quadro político e institucional dos países latino-americanos e caribenhos. De um lado, existe uma estrutura estatal com aproximadamente 200 anos na qual as elites locais cristalizaram os seus interesses, o que muitas vezes implica em manter o *status quo* social e econômico, se tornando avessas às estratégias de modernização e bloqueando iniciativas que saem do escopo tradicional em termos de opções econômicas ou de estratégias internacionais que poderiam ir além da colaboração com parceiros como os Estados Unidos e a União Europeia. Nesse sentido, o estabelecimento de uma parceria com a China tem encontrado resistências em diversos setores no aparato estatal e na elite econômica latino-americana. Outro aspecto é importante diz respeito à instabilidade do modelo político de competição eleitoral em países com grandes desigualdades sociais, o que leva a mudanças abruptas nas estratégias nacionais, fazendo com que um governo de determinada perspectiva ideológica desfaça as diretrizes adotadas por seus concorrentes, ação similar à alegoria do famoso Tapete de Penélope. Ademais, o sistema político tem se mostrado muito frágil. Entre 1989 e 2018, ocorreram 17 interrupções no processo político nos países da região (Gonçalves, 2016), acarretando reorientações políticas que acabaram por inviabilizar um planejamento econômico de maior alcance. Adicionalmente, no âmbito do aparelho estatal, problemas como a sobreposição de organismos de regulação, o conflito entre os poderes de nível central e regional e ainda a forte burocratização do processo decisório criam embaraços para que os

países da CELAC possam adotar estratégias ágeis para enfrentar os grandes desafios econômicos e sociais que insistem em persistir. Isso pode ser verificado quando se observa a grande lentidão para se realizar projetos de infraestrutura na região, que na maior parte das vezes padecem com regulação frágil (ambiental e de mercado), interposição de jurisdições, licitações mal elaboradas, entre outras mazelas. É evidente que problemas assim ocorrem em outras regiões do planeta, mas quando se compara o ritmo de execução de obras na América Latina e a China, se verifica um fosso de desempenho entre as intenções e os atos. Ao se pensar nas oportunidades e desafios trazidos pela oferta chinesa de cooperação por meio da versão latino-americana da Nova Rota da Seda (Cinturão e Rota), a questão institucional é uma variável-chave para o sucesso ou o fracasso dessa iniciativa.

Além dessas questões internas, é importante considerar um **quarto** aspecto, que diz respeito à deterioração do quadro das articulações regionais latino-americanas. Se na década de 2000 assistimos à criação de organizações como a própria CELAC e a UNASUL, no final desta década de 2010 nos deparamos com a desarticulação dos laços criados a partir daqueles governos de orientação ideológica de centro-esquerda. A Alternativa Bolivariana para a América (ALBA) está em processo de enfraquecimento por conta das mudanças políticas no Equador e da forte crise política-econômica-social que aflige países como Venezuela e Nicarágua. A distensão nas relações cubano-americanas, entre 2015 e 2016, foi substituída pela tradicional confrontação da parte dos EUA. O MERCOSUL, também por conta da crise venezuelana, entrou em refluxo com a suspensão do governo de Caracas. No mesmo momento, busca uma maior coordenação com os países da Aliança do Pacífico, justamente quando ocorre um refluxo na política internacional de liberalização comercial frente às novas posturas do governo Trump. Um ator importante na Aliança do Pacífico, o México, está sofrendo uma série de constrangimentos por parte do governo de Washington, não apenas com relação à questão migratória, mas também com as bases do Tratado de Livre Comércio da América do Norte (NAFTA), que pode abalar as cadeias produtivas nas quais as empresas mexicanas

estão inseridas¹. Por fim, a articulação regional foi duramente abalada com o anúncio da suspensão de suas atividades na UNASUL por parte de Brasil, Argentina, Chile, Peru, Colômbia e Paraguai, visto que estes se opuseram ao veto de Venezuela, Suriname e Bolívia à indicação argentina de José Octávio Bordón para a Secretaria-Geral (Agência Brasil, 2018). Como resultado da guinada à direita em países como Peru, Equador, Colômbia e Brasil, a UNASUL foi devidamente sepultada no começo de 2019, causando um dano político bastante significativo para as articulações regionais, podendo extrapolar para a CELAC, com a qual a China quer buscar uma interlocução mais aprofundada.

Considerando que a análise desse contexto é feita por um brasileiro, não poderíamos desconsiderar um **quinto** aspecto, que é a forma como a diplomacia do Brasil tem atuado junto às articulações ou blocos de países com a China, como é o caso do Fórum China-CELAC e do Fórum de Macau (articulação entre os países lusófonos e a China). Em princípio, por mais que considere importante a participação em tais fóruns, a diplomacia brasileira privilegia a relação bilateral com a China. As exceções são feitas às articulações que envolvem um conjunto de países de porte semelhante ao do Brasil em seus contextos regionais, como o Fórum IBAS (Índia e África do Sul), BASIC (Índia, África do Sul e China) e o Grupo dos BRICS (Rússia, Índia, África do Sul e China). Isto pode ser visto no incremento da relação bilateral: em 1993, Brasil e China estabeleceram uma "Parceria Estratégica"; em 2004, foi criada a Comissão Sino-Brasileira de Alto Nível de Concertação e Cooperação (COSBAN); em 2010, foi assinado o Plano de Ação Conjunta 2010-2014 (PAC), que define objetivos, metas e orientações para as relações bilaterais. Em 2012, as relações foram elevadas ao nível de "Parceria Estratégica Global", estabeleceu-se o Diálogo Estratégico Global entre Ministros das Relações Exteriores, e firmou-se o Plano Decenal de Cooperação (2012-2021). Outro exemplo de cooperação bilateral ocorreu em

¹ Quando se concluía a redação deste trabalho a vitória do candidato de esquerda Andrés Manuel López Obrador no México já havia sido confirmada, tornando mais complexo o cenário político da região.

2017, quando foi criado o Fundo China-Brasil de Cooperação para a Capacitação Produtiva (FBC), sob a coordenação da Secretaria de Assuntos Internacionais (SEAIN/MP) do Ministério do Planejamento do Brasil e do Fundo de Investimento da Cooperação Industrial China-LAC CO., LTD. (CLAIFUND), que tem um aporte previsto de US\$ 20 bilhões, dos quais US\$ 15 bilhões serão desembolsados pelo CLAIFUND e US\$ 5 bilhões por instituições financeiras brasileiras (MPGD, 2018). Assim, na perspectiva brasileira, pelo menos até dezembro de 2018, o Fórum China-CELAC não era uma prioridade do Itamaraty, o que pode se constatar pela discreta presença do Brasil nesse fórum. Com a assunção de um governo fortemente alinhado com os Estados Unidos, como é o caso de Bolsonaro, a articulação política deve sofrer ainda mais.

Um **sexto** aspecto a ser considerado para a futura conformação das relações China-CELAC diz respeito às potencialidades criadas pelos disruptivos avanços tecnológicos no bojo da chamada “Quarta Revolução Industrial”. Enquanto os países da América Latina estão apartados do desenvolvimento dos avanços tecnológicos e se situam apenas como consumidores de pacotes tecnológicos fechados, a China já é um ator de peso nessa área. Apesar de ainda não ser líder nas principais correntes dessa onda tecnológica, entre as quais se incluem a Internet das Coisas, Blockchain, robótica, nanotecnologias, inteligência artificial, novos materiais, biotecnologias, etc., o país está avançando rapidamente nesse campo. Projetos como “Made in China 2025” e “Internet Plus” estão criando as condições para que esta se torne uma potência tecnológica de primeira linha. Quando se considera a geração de energia limpa (solar ou eólica), o país já é o líder mundial. Por outro lado, verifica-se um avanço sem par de novos sistemas de pagamento, na computação quântica e na “economia compartilhada” e de baixo carbono, algo essencial para um país que viu seus indicadores ambientais regredirem enquanto avançava na produção industrial. O compartilhamento dessas tecnologias com os países da América Latina pode abrir uma janela de oportunidades para a melhoria da infraestrutura, da capacidade produtiva, da formação de quadros técnicos,

do desenvolvimento de uma economia ecológica e ainda aumentar a conectividade das pessoas, das empresas e a melhoria da gestão pública.

É da interação desses seis aspectos, a saber, a política chinesa para a América Latina, a reação dos Estados Unidos à inserção da China no contexto hemisférico, os desafios institucionais da América Latina, a crise das articulações políticas regionais, a atuação discreta do Brasil no Fórum China-CELAC e os impactos das tecnologias desenvolvidas no âmbito da Quarta Revolução Industrial que podemos refletir sobre como superar as atuais debilidades e potencializar a cooperação entre a China e os países da CELAC em termos de benefício mútuo e de ganhos compartilhados, tal como indicam o esquema 1+3+6 ou a proposta de integração da América Latina na Iniciativa Cinturão e Rota.

3 – As potencialidades e desafios para a integração da América Latina na Iniciativa “Cinturão e Rota”

Ao tentar refletir sobre as potencialidades e desafios da inserção da América Latina no espírito da Iniciativa Cinturão e Rota, não podemos negligenciar os condicionantes mencionados na seção anterior. Apesar disso, há um espaço muito amplo para a cooperação China-CELAC. Nesse sentido, a questão mais importante que emerge da possível cooperação que é o problema da CONECTIVIDADE em sua concepção mais abrangente, pois envolve a construção de estruturas físicas como ferrovias, portos, rodovias, aeroportos, linhas de transmissão de energia elétrica e a oferta em larga escala de acesso à Internet por meio de cabos ou ondas de satélites, etc.

Entretanto, por mais que se considere a importância da disponibilidade de tecnologia de ponta para o aumento da produtividade em diversos setores da economia e da sociedade, torna-se necessária a criação de espaços para o compartilhamento de conhecimentos, o estabelecimento de redes de desenvolvimento de sistemas digitais, as novas bandas para a Internet 5G, a instituição de uma base comum para a difusão da Internet das Coisas, a criação de parâmetros e protocolos para a governança da informação e do compartilhamento de dados e informações e,

principalmente, a criação de cadeias produtivas que possam adicionar valor às vantagens comparativas da América Latina, sejam elas naturais ou de capital humano.

Tendo em vista essas questões, colocam-se desafios de grande monta para que a cooperação China-CELAC possa atingir plenamente suas potencialidades, as quais serão discutidas a seguir. São elas:

- 1) Em primeiro lugar, apesar da proposição do Ministro Wang Yi de mais uma vez reforçar a visão do governo chinês de que a América Latina é uma “extensão natural” da Iniciativa Cinturão e Rota, os países latino-americanos não possuem estratégias nacionais que possam se conformar às proposições chinesas. Este problema é essencial, pois o pacote de investimentos que poderia estar associado à Iniciativa poderia representar uma mudança qualitativa na estrutura econômica da região se existisse, simultaneamente, estratégias nacionais e regionais desenvolvimento. A implementação de projetos estruturantes deve estar subordinada à lógica do ganho compartilhado, conjugando simultaneamente os interesses chineses e latino-americanos. Seria decepcionante para os países da região se a extensão da Iniciativa Cinturão e Rota servir apenas para potencializar a estrutura primário-exportadora sem alcançar outros setores que proporcionem maior agregação de valor ou ganhos de produtividade. A simples transplantação de capitais por meio de investimentos diretos para setores tradicionalmente relacionados com as vantagens naturais da América Latina, como a História já provou, não são suficientes para a criação de novas capacidades produtivas e para a superação do atraso tecnológico e social da região, objetivos últimos da cooperação de perfil Sul-Sul. Em tese, os pressupostos do “Plano Conjunto de Cooperação China-CELAC – 2014-2019” já seriam estas bases. Entretanto, muito dos ganhos da cooperação dependem de ativos que são raros na América Latina, como uma efetiva coordenação entre o setor público e o setor privado no sentido de direcionar os investimentos para áreas que necessitem maior capacitação e maior risco; investimentos

expressivos em C&T&I por parte de universidades, centros nacionais de pesquisa e empresas públicas e privadas; e, principalmente, de um ambiente de negócios amigável à inovação e ao risco. Tal como se pode observar na maior parte dos países da região, os grandes grupos econômicos de capital local são avessos ao risco e concentram seus capitais em atividades intensivas em recursos naturais que demandam, fundamentalmente, tecnologias já maduras, como mineração, indústrias de base, bancos, comércio e agronegócios². Os setores mais afetos aos ganhos das novas tecnologias são aqueles controlados por empresas multinacionais que já possuem os seus próprios pacotes tecnológicos, como é o caso de empresas de bens de capital, telecomunicações, eletroeletrônicas e automotivas. Assim, surge o problema de saber como fazer com que um projeto de cooperação definido por tratados internacionais possa efetivamente encontrar os parceiros nas empresas privadas e nas universidades para se concretizar.

- 2) As ações abrangidas pela Iniciativa Cinturão e Rota devem estar em consonância com os consensos multilaterais em termos de governança nas áreas de comércio internacional, direitos sociais e trabalhistas, condutas ambientalmente sustentáveis tal como definido pela ONU nas metas dos “Objetivos do Desenvolvimento Sustentável”. Tal perspectiva, aliás, foi ressaltada pelo presidente chinês Xi Jinping em seu discurso na abertura do Fórum Belt and Road, em maio de 2017: Devemos buscar a nova visão do desenvolvimento verde e um modo de vida e trabalho que seja verde, de baixo carbono, circular e sustentável. Esforços devem ser envidados para fortalecer a cooperação em proteção ambiental e ecológica e construir um

² É claro que há exceções e que os setores tradicionais também incorporam tecnologias de ponta. No caso do agronegócio, é cada vez mais comum a utilização de equipamentos autônomos guiados por GPS e a utilização de drones para a captação de dados pertinentes a cada cultura. De forma similar, as biotecnologias são utilizadas no aperfeiçoamento genético de sementes e de animais de corte. Entretanto, na maior parte dos setores se utilizam tecnologias com pouca complexidade como em siderúrgicas, cimenteiras, papelerias, etc.

ecossistema sólido, a fim de realizar as metas estabelecidas pela Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável. (Xinhua, 2017)

Especificamente no que se refere aos países latino-americanos com maior renda per capita, as normas trabalhistas e ambientais podem criar embaraços para os projetos da Iniciativa Cinturão e Rota na região. Atualmente, não são poucos os analistas internacionais que criticam a China por flexibilizar padrões ambientais, apoiar governantes “corruptos e ditadores”, priorizar mão-de-obra chinesa em investimentos em países em desenvolvimento ou realizar empréstimos sem a devida consideração sobre a viabilidade dos empreendimentos e a capacidade dos países devedores (The Economist, 2016; The Atlantic, 2017; CSIS, 2018). Ao evitar tais posturas, os defensores da cooperação com a China poderão isolar eventuais ações discricionárias por parte da potência hegemônica e também das elites locais que são, em muitos casos, alinhadas com o interesse hegemônico. O mencionado apelo de Rex Tillerson contra a influência da China deve ser levado em consideração.

- 3) É preciso organizar uma estratégia regional com vista a definir um marco regulatório comum para as iniciativas que envolvam mais do que um país da região. As ações devem ser compreendidas pelas sociedades locais como políticas de “Estado” e não políticas de “governo” para não sofrerem de paralizações decorrentes das mudanças políticas comuns aos sistemas de concorrência eleitoral. Entretanto, apesar de que tais considerações possam parecer primárias, elas são de difícil materialização no contexto político latino-americano. Conforme discutimos anteriormente, não há uma forte institucionalidade enraizada no meio das forças políticas e da sociedade em geral que permita garantir a continuidade das “regras do jogo”. Podemos citar México, Cuba, Chile, Uruguai e Costa Rica como exceções às constantes crises institucionais que vem abalando a região desde o final da década de 1980, quando as ditaduras militares foram substituídas por governos constitucionais. Já mencionamos na

primeira seção, e é importante frisar, que entre 1989 e 2018 ocorreram 17 rupturas institucionais na região!

- 4) É importante considerar que eventuais projetos patrocinados pela cooperação China-CELAC devam partir das prioridades previamente definidas pelos países da região. No contexto da América do Sul, já existe um consenso acerca de quais seriam os projetos estratégicos para potencializar a infraestrutura e a conectividade dos países. No caso, trata-se da Iniciativa Integração da Infraestrutura Regional Sul-americana (IIRSA), criada em 2000, e convertida em 2009 no Conselho Sul-americano de Infraestrutura e Planejamento (COSIPLAN). Desde sua criação, a atual COSIPLAN tem integrado os projetos nacionais e binacionais que possuem grande potencial multiplicador. Definida em 2004, a Agenda de Implementação Consensuada (AIC) 2005-2010 foi constituída por um conjunto de 31 projetos de infraestrutura que impactariam fortemente a integração física da América do Sul (COSIPLAN, 2010). Esses projetos estão localizados em eixos, tais como seguem: (a) Eixo Mercosul-Chile, que trata de viabilizar a integração terrestre entre o Chile e o Sudeste brasileiro e a integração energética entre o Chile e o Mercosul; (b) Eixo de Capricórnio, integrando Argentina, Brasil, Bolívia e Paraguai; (c) Eixo Interoceânico Central, que busca melhorar o acesso do Oriente Boliviano a Oceano Pacífico e também suas conexões com o Porto de Santos, no Brasil; (d) Eixo Andino, que busca melhorar a passagem de fronteira entre Bolívia e Peru; (e) Eixo do Amazonas, que busca interligar a Amazônia Ocidental brasileira ao Oceano Pacífico; (f) Eixo Brasil-Peru-Bolívia; (g) Eixo do Escudo das Guianas, buscando integrar o Brasil, a Venezuela, a Guiana e o Suriname. É interessante notar que no pacote de investimentos prioritários não consta o modal aeroportuário e tampouco a criação e *hubs* regionais para potencializar o comércio regional e intercontinental de bens com maior valor agregado e também de executivos e turistas. Esta é uma lacuna importante a ser enfrentada em projetos de infraestrutura na região.

Em princípio, tais projetos contariam com recursos do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), Corporação Andina de Fomento (CAF) e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social do Brasil (BNDES). Apesar das intenções, a velocidade com a qual os projetos estão sendo materializados é muito baixa. A maior parte deles não foi concluída ou quiçá saiu do papel. Para tanto, contribuíram problemas relativos ao planejamento, licenciamento ambiental, recursos financeiros, entraves burocráticos, resistências de grupos locais, etc. Um óbice adicional se refere às denúncias de corrupção que envolve as grandes construtoras brasileiras, que se faziam presentes em diversos projetos de infraestrutura na América Latina.

- 5) Dentre as metas do Plano de Cooperação China-CELAC (2015-2019) foi estipulada a necessidade de cooperação entre as autoridades de aviação civil chinesas e latino-americanas e as empresas de aviação para a abertura de novas linhas aéreas ligando a China e a América Latina e Caribe, incentivando o turismo e os contatos povo-a-povo (FORUM CHINA-CELAC, 2015a). Este tema é muito importante, pois o aumento da disponibilidade de voos pode potencializar o comércio, o turismo e os negócios de forma geral. Entretanto, há que se pensar na dificuldade imposta pela Geografia, visto que as principais capitais da ALC não podem acessar as principais cidades chinesas em voos diretos, necessitando de escalas na América do Norte, na Europa ou no Norte da África. Além do estabelecimento de linhas aéreas regulares, a China e os países da CELAC poderiam firmar acordos que facilitem a autorização de voos charters com vistas a agilizar o transporte de passageiros, bagagens, cargas e mala postal. Neste sentido, os acordos firmados nesta área entre Estados Unidos e Brasil, Chile, Suíça e África do Sul poderiam servir de base para esta colaboração (AEROMAGAZINE, 2018).
- 6) A integração física é fator essencial para o desenvolvimento da América Latina e para seu relacionamento com a China e os demais países do mundo. Nesse sentido, a criação de infraestruturas é pré-

requisito para a dinamização do comércio de bens, um vetor muito importante para a relação. Entretanto, a criação de valor numa economia direcionada pelas tecnologias da Quarta Revolução Industrial está intimamente ligada ao setor de serviços, que tende a criar uma infinidade de bens intangíveis, *on line* e compartilhados. Para o desenvolvimento deste setor, a Internet é a principal tecnologia de propósito geral, como antes fora o vapor e a eletricidade. Por mais que o acesso à Internet tenha se expandido fortemente entre 2010 e 2015, tal como informa a CEPAL (2016), em que a penetração das conexões de banda larga saltou de 7% a 58% da população da América Latina, ainda persistem muitos desafios para uma plena inserção digital. De acordo com o estudo:

Pese a estos avances, quedan pendientes problemas relacionados con la calidad y equidad en el acceso a Internet. En términos de calidad del servicio, ningún país de la región tiene al menos 5% de sus conexiones con velocidades mayores de 15Mbps mientras que, en los países avanzados, el porcentaje de conexiones de esta velocidad es cercano al 50%. (CEPAL, 2016:5)

Não obstante, faz-se necessário ressaltar que a implementação de uma “economia digital” pressupõe, além do acesso, a disponibilização de Internet com maior velocidade, regularidade e confiabilidade. Nesse aspecto específico, o avanço chinês na Internet 5G poderá ser um grande diferencial. Mesmo porque, uma das aplicações mais promissoras da Quarta Revolução Industrial é a Internet das Coisas, particularmente no que tange a processos industriais e gestão urbana. Para tanto, a qualidade da conexão e a sua disponibilização são essenciais. Este aspecto será reforçado a seguir.

- 7) Considerando que 99% dos dados da Internet trafegam por cabos oceânicos (WEF, 2016), a ampliação do acesso e o aumento da conectividade por meio dessa infraestrutura é um fator muito importante para o desenvolvimento da sociedade digital na América do Sul. Atualmente, não há uma conexão direta entre nossa região e a

Ásia, notadamente a China, região que concentra o maior dinamismo econômico do mundo. A atual estrutura de cabeamento que serve a América do Sul é oriunda dos Estados Unidos e da Europa (Telegeography, 2018). Em 2018 começaram a operar cabos alternativos que ligam a América do Sul à África, como o SACS (South Atlantic Cables System), que conecta a cidade de Fortaleza, no Brasil, à Sangano, em Angola (Olhar Digital, 2018), e o cabo South Atlantic Inter Link (SAIL), construído por uma subsidiária da Huawei, que liga Fortaleza a Kribi, na República dos Camarões (Huawei, 2018). Nesse sentido, o projeto de construção de um cabo oceânico de fibra ótica no Oceano Pacífico, ligando a China e o Chile, pode abrir um novo caminho para a cooperação e melhoria da qualidade do acesso à Internet em toda a América do Sul.

- 8) No estágio inicial da cooperação China-CELAC, considerando a brecha de capacidades tecnológicas entre os parceiros, a China terá um papel essencial em alavancar a economia do conhecimento na América Latina, tanto pela disponibilização de hardwares como também do compartilhamento de experiências bem sucedidas nas tecnologias digitais, como sistemas de telecomunicação sem fio, sistemas de pagamento *on line* por meio de smartphones, aplicativos para a economia compartilhada, etc. Nesse aspecto, a partir da utilização em larga escala de hardwares, como sensores inteligentes, produzidos na China a preços decrescentes, pode se desenvolver uma cadeia de valor baseada em aplicativos e softwares que podem dinamizar as diversas atividades econômicas e a gestão pública, tal com o vem fazendo a Internet das Coisas. A experiência das grandes empresas de tecnologia da China, as chamadas BAT (Baidu, Alibaba e Tencent), em especial por conta do projeto “Internet Plus”, pode ser útil para se construir competências nos países da Região. A possível colaboração com estas empresas chinesas pode se mostrar mais frutífera do que com congêneres ocidentais visto que, diferentes dessas, as gigantes chinesas de TI estão subordinadas às diretrizes políticas de Pequim. Em tese, a relação com os países latino-americanos poderia se dar sem

o imediatismo que caracteriza os investimentos das empresas ocidentais.

- 9) Caso se concretize a inserção da América Latina e Caribe na Iniciativa Cinturão e Rota, esta não deve ser vista como parceiro menor da cooperação, pois nossa região possui condições naturais e demográficas para potencializar uma nova onda de inovação tecnológica, principalmente aquela que começa a ganhar corpo na China. Um caso especial diz respeito ao setor de energia. Por conta das condições geográficas da região, há um grande potencial para a produção em larga escala de energia renovável, além de amplos recursos naturais que podem ser aproveitados para a equação do problema de armazenamento de energia, visto a região dispor de 75% das reservas mundiais de lítio. É preciso construir uma parceria que vá além da atual estratégia de empresas chinesas como a State Grid Corporation ou da China Three Gorges (CTG) de comprar ativos ao invés de desenvolver capacidade nova de geração e transmissão de energia elétrica no Brasil, mesmo considerando o aporte tecnológico da transmissão em ultra alta tensão.
- 10) Por fim, é preciso enfatizar que a conectividade preconizada pela Iniciativa Cinturão e Rota deve ser amplamente utilizada para a criação de bens culturais compartilhados e no desenvolvimento da educação, como nos setores de audiovisual, jogos *on line* e realidade virtual e aumentada. Considerando que a Quarta Revolução terá um impacto muito forte no mercado de trabalho por meio da extinção de muitos ofícios manuais e repetitivos, a criação de uma economia criativa poderá viabilizar a criação de empregos mais qualificados e melhor remunerados. Ademais, considerando que o tempo de lazer tende a aumentar num mundo com tecnologia abundante e pouco emprego, além da preocupação de se criar mercadorias com baixa pegada de carbono, a produção de bens culturais poderá dar vasão a parte desses problemas. O Banco Interamericano de Desenvolvimento tem estimulado o debate sobre a economia criativa, ou “economia

laranja”, como potencializadora de novos empreendimentos e para a criação de valor, empregos e renda. (BID, 2017)

Os temas tratados anteriormente são apenas exploratórios, já que as possibilidades da cooperação são inúmeras, como em pesquisa científica básica, tecnologias aeroespaciais, o gerenciamento de crises humanitárias, as construções seguras, segurança cibernética, segurança pública, etc. Para além de imaginação para a construção de plataformas de cooperação, é preciso criar as condições políticas necessárias para levar adiante tais ideias. E é justamente neste ponto que a criatividade encontra o seu limite.

Considerações Finais

A cooperação China-CELAC, seja por meio da Iniciativa Cinturão e Rota, seja por meio de estratégias que envolvam dois ou mais países de forma isolada, pode abrir uma grande janela de oportunidade para a dinamização da relação bilateral e, principalmente, criar oportunidades para a construção conjunta de competências que de outra forma seria muito difícil de se imaginar numa relação tradicional de tipo Norte-Sul. Entretanto, a relação China-CELAC não é um jogo que se resolve apenas entre os parceiros. Questões geopolíticas, institucionais e o papel dos Estados Unidos sob a Administração Trump são variáveis que devem ser consideradas.

Frente a tais desafios, se requer um esforço adicional das partes para levar adiante todas as possibilidades da relação China-CELAC. Ademais, os países da CELAC devem estabelecer suas próprias prioridades e suas estratégias para potencializar a relação com a China. Caso contrário, enfrentaremos o mesmo problema que Alice: para quem não sabe onde vai, qualquer caminho serve, mesmo que não seja o mais adequado.

Referencias:

AEROMAGAZINE (2018). Brasil promulga acordo de céus abertos com os Estados Unidos. 27/06/2018. Disponível em: https://aeromagazine.uol.com.br/artigo/brasil-promulga-acordo-de-ceus-abertos-com-os-estados-unidos_3932.html. Acesso em 04/07/2018.

AGÊNCIA BRASIL (2018). Saída da Unasul é apelo para superar paralisia, diz Aloysio Nunes. 24/04/2018. Disponível em: <http://agenciabrasil.ebc.com.br/internacional/noticia/2018-04/saida-da-unasul-e-apelo-para-superar-paralisia-diz-alloysio-nunes>. Acesso em 20/05/2018.

BID (2017). Economía Naranja: Innovaciones que no sabías que eran de América Latina y el Caribe. Disponível em: <https://www.iadb.org/es/noticias/comunicados-de-prensa/2017-07-13/economia-naranja-innovaciones-de-lac%2C11841.html>. Acesso em 01/06/2018.

CEPAL (2016). Estado de la banda ancha en América Latina y el Caribe 2016. Santiago do Chile. Disponível em: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40528/6/S1601049_es.pdf. Acesso em 01/06/2018.

COSIPLAN (2010). Agenda de Implementação Consensuada 2005-2010. Relatório de Avaliação. Julho de 2010. Disponível em: http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/aic_2005_2010_relatorio_de_avaliacao.pdf. Acesso em 01/06/2018.

CSIS (2018). China's Belt and Road Initiative: Five Years Later. 25/jan/2018. Disponível em: <https://www.csis.org/analysis/chinas-belt-and-road-initiative-five-years-later-0>. Acesso em 01/06/2018.

FORUM CHINA-CELAC (2015). Declaración de Beijing de la Primera Reunión Ministerial del Foro CELAC-China. 23/jan/2015. Disponível em: http://www.chinacelacforum.org/esp/zywj_4/t1230940.htm. Acesso em 01/06/2018.

FORUM CHINA-CELAC (2015a). Plan de Cooperación (2015-2019). 23/jan/2015. Disponível em: http://www.chinacelacforum.org/esp/zywj_4/t1230945.htm. Acesso em 01/06/2018.

GONÇALVES, R. (2016). Interrupção de presidências, reequilíbrio e bônus macroeconômico. Lições da América Latina para o impedimento de Dilma Rousseff. Texto para Discussão 003| 2016. Instituto de Economia- UFRJ. Disponível em: http://www.ie.ufrj.br/images/pesquisa/publicacoes/discussao/2016/TD_I_E_003_GONCALVES.v.2.pdf. Acesso em 20/03/2018.

HUAWEI (2018). Cabo submarino de alta velocidade conecta América Latina e África. Disponível em: <https://www.huawei.com/br/press-events/news/br/2018/agosto/cabo-submarino>. Acesso em 25/02/2019.

ITAMARATY (2018). DECLARACIÓN ESPECIAL DE SANTIAGO DE LA II REUNIÓN MINISTERIAL DEL FORO CELAC-CHINA SOBRE LA INICIATIVA DE LA FRANJA Y LA RUTA. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/images/2ForoCelacChina/Declaracin-Especial-II-Foro-CELAC-China-VF-22-01-2018.pdf>. Acesso em 01/06/2018.

MPGD (2018). Brasil: Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Grupo de Trabalho do Fundo Brasil-China se reuniu para discutir projetos de cooperação industrial. 05/04/2018. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/noticias/grupo-de-trabalho-do-200bfundo-brasil-china-se-reuniu-para-discutir-projetos-de-cooperacao-industrial200b>. Acesso em 05/05/2018.

OLHAR DIGITAL (2018). Primeiro cabo de internet ligando América do Sul e África chega ao Brasil. 22/02/2018. Disponível em: <https://olhardigital.com.br/noticia/primeiro-cabo-de-internet-ligando-america-do-sul-e-frica-chega-ao-brasil/74228>. Acesso em 04/07/2018.

REUTERS (2018). Latin America should not rely on China: U.S. Secretary of State Tillerson. FEBRUARY 1, 2018. Disponível em: <https://www.reuters.com/article/us-usa-diplomacy-latam-china/latin-america-should-not-rely-on-china-u-s-secretary-of-state-tillerson-idUSKBN1FL6D5>. Acesso em 01/04/2018.

TELEGEOGRAPHY (2018). Submarine Cable Map 2018. Disponível em: <http://submarine-cable-map-2018.telegeography.com/>. Acesso em 04/07/2018.

THE ATLANTIC (2017). China Is Quietly Reshaping the World. 17/oct/2017. Disponível em: <https://www.theatlantic.com/international/archive/2017/10/china-belt-and-road/542667/>. Acesso em 01/06/2018.

THE ECONOMIST (2016). Our bulldozers, our rules. 02/jun/2016. Disponível em: <https://www.economist.com/china/2016/07/02/our-bulldozers-our-rules>. Acesso em 01/06/2018.

WEF (2016). This map shows how undersea cables move internet traffic around the world. 24/nov/2016. Disponível em: <https://www.weforum.org/agenda/2016/11/this-map-shows-how-undersea-cables-move-internet-traffic-around-the-world/>. Acesso em 04/07/2018.

XINHUA (2017). Full text of President Xi's speech at opening of Belt and Road forum. 2017-05-14. Disponível em:

http://www.xinhuanet.com/english/2017-05/14/c_136282982.htm. Acesso em 01/06/2018.

XINHUA (2018). 2nd ministerial meeting of China-CELAC Forum opens up new cooperation areas. 2018-01-23. Disponível em: http://www.xinhuanet.com/english/2018-01/23/c_136918217.htm. Acesso em 01/04/2018