

REVISTA

# TEMPO DO MUNDO

Número 24 | Dez. 2020

China's Trade Specialization Pattern with Latin American and African Economies: revisiting the core-periphery dichotomy

Roberto Alexandre Zanchetta Borghi

A Visão de Desenvolvimento da China 2020-2050 e as Perspectivas para as Relações com a América Latina

Xie Wenze

Li Hui

A Iniciativa do Cinturão e Rota e os Dilemas da América Latina

Diego Pautasso

Tiago Soares Nogara

Carlos Renato Ungaretti

Gaio Doria

Relações Econômicas entre América Latina e Caribe e China e Seus Impactos na Integração Regional (2001-2016)

Thauan Santos

Alana Camoça

Bernardo Salgado Rodrigues

A Ascensão Chinesa, as Transformações da Economia-mundo Capitalista e os

Impactos sobre os Padrões de Comércio na América Latina

Alexandre de Freitas Barbosa

¿China y América Latina Bajo el Mismo Cielo? *Tianxia* y relaciones internacionales

Daniel Lemus-Delgado

Cooperação entre China e América Latina e Caribe: ajuda oficial ao desenvolvimento e outros fluxos oficiais (2006-2016)

Lorenzo Maggiorelli

Los Foros China-CELAC y China-CEEC (17+1): una mirada desde las teorías del regionalismo

Diego Telias

A China e os Acordos de *Swap* Cambial com Argentina, Brasil, Chile e Suriname

Ana Tereza Lopes Marra de Sousa

William Daldegan

Os Efeitos Macroeconômicos do Superciclo de *Commodities* e a Influência da China na Economia Brasileira

Juliana Carvalho Brandão

Camila Moura Vogt

Petrobras-China Relations: trade, investments, infrastructure projects and loans

Pedro Henrique Batista Barbosa

Minerais Estratégicos e as Relações entre Brasil e China: oportunidades de cooperação para o desenvolvimento da indústria mineral brasileira

Fernando Ferreira de Castro

Carlos Cesar Peiter

Geraldo Sandoval Góes

Uma Análise do Comércio Bilateral Brasil-China: a deterioração dos termos de troca e o caso da soja

Tomás Costa de Azevedo Marques

Reinaldo Campos

China y Venezuela: cooperación económica y otras alianzas bilaterales durante la era Chávez

Charles Giuseppi Castillo

Del Ocaso al Resurgimiento de la Teoría del Desarrollo Económico

Federico Dulcich



REVISTA

---

# TEMPO DO MUNDO

---

Número 24 | Dez. 2020



**ipea**

## **Governo Federal**

### **Ministério da Economia**

**Ministro** Paulo Guedes



Fundação pública vinculada ao Ministério da Economia, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiros – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

#### **Presidente**

Carlos von Doellinger

#### **Diretor de Desenvolvimento Institucional**

Manoel Rodrigues Junior

#### **Diretora de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia**

Flávia de Holanda Schmidt

#### **Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas**

José Ronaldo de Castro Souza Júnior

#### **Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais**

Nilo Luiz Saccaro Júnior

#### **Diretor de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação e Infraestrutura**

André Tortato Rauen

#### **Diretora de Estudos e Políticas Sociais**

Lenita Maria Turchi

#### **Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais**

Ivan Tiago Machado Oliveira

#### **Assessor-chefe de Imprensa e Comunicação (substituto)**

João Cláudio Garcia Rodrigues Lima

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

URL: <http://www.ipea.gov.br>

REVISTA

---

# TEMPO DO MUNDO

---

Número 24 | Dez. 2020



**ipea**

Rio de Janeiro, 2021

## TEMPO DO MUNDO

Publicação quadrimestral do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada cujo propósito é apresentar e promover debates sobre temas contemporâneos. Seu campo de atuação é o da economia e política internacionais, com abordagens plurais sobre as dimensões essenciais do desenvolvimento, como questões econômicas, sociais e relativas à sustentabilidade. Tempo do Mundo contém artigos em português, inglês e espanhol e é publicada em abril, agosto e dezembro.

E-mail: [tempodomundo@ipea.gov.br](mailto:tempodomundo@ipea.gov.br)

### Corpo Editorial

#### Conselho Acadêmico Consultivo

Aaron Schneider – University of Denver, Estados Unidos; Anahí Amar – Comisión Económica para a América Latina, Argentina; Andrea Maria Calazans Pacheco Pacifico – Universidade Federal da Paraíba; Archana Negi – Jawaharlal Nehru University, Índia; Claudio Amitrano – Diest/Ipea; Claudio Puty – Universidade Federal do Pará; Corival Alves do Carmo Sobrinho – Universidade Federal de Sergipe; Cristina Froes de Borja Reis – Universidade Federal do ABC; Cristina Soreanu Pecequillo – Universidade Federal de São Paulo; Daniela Freddo – Universidade de Brasília; Flávia de Holanda Schmidt – Diest/Ipea; Francisco Rodríguez – University of Notre Dame, Estados Unidos; Giorgio Romano Schutte – Universidade Federal do ABC; Graciela De Conti Pagliari – Universidade Federal de Santa Catarina; Gustavo Rojas de Cerqueira Cesar – Centro de Análisis y Difusión de la Economía; Paraguaya, Paraguai; Haroldo Ramanzini – Universidade Federal de Uberlândia; Ivan Tiago Machado Oliveira – Dinte/Ipea; José Antonio Sanahuja – Universidad Complutense de Madrid, Espanha; Karina Lilia Pasquariello Mariano – Universidade Estadual Paulista; Kenneth Ramirez – Consejo Venezolano de Relaciones Internacionales, Venezuela; Krisley Mendes – Universidade de Brasília; Leonardo Granato – Universidade Federal do Rio Grande do Sul; Liu Jia – Universidade de Negócios Internacionais e Economia de Pequim, China; Lorena Oyarzún Serrano – Universidad de Chile, Chile; Luciana Acioly – Dinte/Ipea; Luis Manuel Fernandes – Pontificia Universidade Católica do Rio de Janeiro; Luiz Pinto – Brics Overseas, Hong Kong; Magdalena Lizardo Espinal – Instituto Tecnológico de Santo Domingo; República Dominicana; Marcelo Passini Mariano – Universidade Estadual Paulista; Marcos Ferreira de Costa Lima – Universidade Federal de Pernambuco; Maria Cristina Cacciamali – Universidade de São Paulo; Michel Levi – Universidad Andina Simón Bolívar, Equador; Michelle Hallack – Banco Interamericano de Desenvolvimento, Estados Unidos; Monica Hirst – Universidad Torcuato di Tella, Argentina; Raphael Padula – Universidade Federal do Rio de Janeiro; Renato Baumann – Dinte/Ipea; René Ramirez – Universidad Nacional Autónoma de México, México; Rodrigo Fracalossi de Moraes – Dinte/Ipea; Victoria Panova – Far Eastern Federal University, Rússia; Vinícius Mariano de Carvalho – King's College London, Reino Unido; Viviana Aranedá – Ministerio de Relaciones Exteriores, Chile; Yanran Xu – Renmin University of China

#### Coordenadores deste número

Cláudio Alberto Castelo Branco Puty  
Liu Jia

#### Editor

Pedro Silva Barros

#### Coeditores

Guilherme de Oliveira Schmitz  
Walter Antonio Desiderá Neto

#### Secretaria Executiva

Luíza Quariguazu da Frota Coelho  
Julia de Souza Borba Gonçalves  
Sofia Escobar Samurio

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2021

Tempo do mundo / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – v. 1, n. 1, (jan. 2015). – Brasília: IPEA, 2015.

Quadrimestral

Contém artigos em português, inglês e espanhol e é publicada em abril, agosto e dezembro.

Título anterior: Revista Tempo do Mundo.

ISSN 2176-7025

1. Economia. 2. Economia Internacional. 3. Desenvolvimento Econômico e Social. 4. Desenvolvimento Sustentável. 5. Políticas Públicas. 6. Periódicos. I. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

CDD 330.05

<https://doi.org/10.38116/trm24>

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos).

Acesso: <http://www.ipea.gov.br/porta/publicacoes>

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério da Economia.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

## APRESENTAÇÃO<sup>1</sup>

### O TEMPO DA CHINA NO NOVO MUNDO: DESAFIOS PARA A AMÉRICA LATINA

As relações da América Latina com China têm se transformado nos últimos vinte anos, em decorrência do impressionante crescimento e da consolidação chinesa como potência econômica e geopolítica. A China se tornou o principal parceiro comercial da maioria dos países de América Latina e do Caribe, representando 10% das exportações totais e 18% das importações totais dessa região. Desde 2005, o país asiático apresenta crescente participação no financiamento da América Latina, principalmente nas áreas de infraestrutura, extração e distribuição de hidrocarbonetos e energia.

A crescente desaceleração da economia mundial e as tensões comerciais e políticas entre a China e os Estados Unidos definem um panorama de ampliação das distorções no comércio internacional, o que pode afetar negativamente os países da América Latina e do Caribe. Isso é determinado tanto pela forma como a região se insere nas cadeias de valor como pela recente fragmentação política que limita a capacidade de iniciativas regionais conjuntas.

Nos pouco mais de dez anos da revista *Tempo do Mundo*, a China e a América Latina têm sido temas recorrentes. Já no primeiro número da nossa revista (2009), Cai Fang, Du Yang e Wang Meiyan, pesquisadores da Academia Chinesa de Ciências Sociais, avaliaram os efeitos dessa crise, as perspectivas de manutenção do milagre econômico chinês nos anos seguintes e as possibilidades abertas para a melhoria da rede de proteção social chinesa. No número seguinte (2010), Osvaldo Kacef e Rafael López-Monti, ambos da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal), publicaram o artigo *A América Latina e a Crise Internacional: considerações sobre a política macroeconômica*.

Os dois números de 2016, organizados pelos professores José Augusto Guilhon de Albuquerque e Leila da Costa Ferreira, apresentaram as relações entre a China e o Brasil e entre a China e a América Latina. Naquele momento, a maioria dos autores, entre eles Enrique Dusell Peters e Célio Hiratuka, discutiu aspectos então recentes da expansão econômica daquele país em nossa região, fruto de sua admirável ascensão de potência regional a segunda economia global e da bem-sucedida política de combate aos efeitos econômicos da grande crise iniciada em 2008.

Avaliava-se, seguindo os rastros da ampliação do comércio inter-regional a partir do início do século XXI, a explosão do investimento estrangeiro direto e

---

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/rtm24apresent>

de outros fluxos financeiros, particularmente por meio de empréstimos vultosos de seus bancos estatais para os governos e empresas. Do ponto de vista político, a plataforma BRICS despontava como janela auspiciosa para a conformação de uma ordem global sucedânea ao arranjo de Bretton Woods, no qual o Brasil teria elevado protagonismo. O tom, ainda que cauteloso, era de “lua de mel” entre a China e a América Latina, recuperando a expressão do título do texto de Ariel C. Armony e Nicolás G. Velásquez, artigo de abertura do segundo número de 2016.

Quatro anos depois, a revista *Tempo do Mundo* volta ao tema. Depois do número 22 (sobre os desafios do BRICS) e do número 23 (sobre integração e fragmentação na América do Sul), este número 24 completa 2020 com o debate sobre as relações entre a China e a América Latina. A presença chinesa na região se consolidou: os fluxos comerciais ultrapassaram US\$ 300 bilhões em 2019, um substancial incremento, quando comparados aos modestos US\$ 15 bilhões em 2001. A China tornou-se um investidor direto fundamental na América Latina, com fluxos de até US\$ 10 bilhões por ano entre 2011 e 2018. Os empréstimos dos bancos chineses aos governos da região chegaram a superar a totalidade dos empréstimos do Banco Mundial (Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento – BIRD), do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e do Banco de Desenvolvimento da América Latina (Corporación Andina de Fomento – CAF) para a região em valores acumulados entre 2005 e 2017.

Diversas iniciativas de diplomacia econômica foram lançadas, para além do BRICS. O Fórum China-Celac (Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos), estabelecido em julho de 2014, que teve seu primeiro encontro de ministros de relações exteriores em janeiro de 2015, em Pequim, foi um marco importante nessa trajetória de aproximação. Estabeleceu-se ali um mecanismo formal de cooperação entre uma instituição símbolo de novo regionalismo latino-americano e a China. Como parte das iniciativas articuladas ao redor dessa plataforma, destaca-se o Fundo China-Celac de investimento em infraestrutura (2015), o Plano de ação conjunta de cooperação em áreas prioritárias 2019-2021 (2018), e a Declaração especial de Santiago da II reunião ministerial do fórum China-Celac sobre a iniciativa Um Cinturão, uma Rota (2018).

Ainda que representem ações de características distintas (um fundo, um plano e uma declaração), refletem a crescente importância da América Latina para os interesses geopolíticos chineses. De distante região fornecedora de matérias-primas no início do século XXI, a América Latina rapidamente passou a representar para a China um espaço de disputa com os Estados Unidos, com vistas à globalização de sua estratégia nacional de desenvolvimento. O fato é que chegamos a 2020 com a China sendo a principal origem das importações argentinas em vários meses, o país de maior investimento direto no Brasil na

última década, o maior credor externo da Venezuela e o parceiro comercial com o qual o México tem o seu maior *deficit*.

A importância e o dinamismo das relações entre China e América Latina nos últimos quatro anos nos estimulam a retomar e aprofundar o tema neste número da revista *Tempo do Mundo*. Apesar da relação consolidada, o contexto socioeconômico e político do período mais recente passou por mudanças tão substanciais que exige um olhar cuidadoso e uma análise detida para interpretar o sentido da interação de nossa região com a China, à luz dos novos acontecimentos. Ou, tão instigante quanto, novas interpretações sobre velhos fenômenos.

Com a crise iniciada em 2008, a China promoveu um processo de combate à desaceleração econômica via amplo investimento em infraestrutura, tanto por meio do governo central como de suas províncias e prefeituras. Após o relativo sucesso da estratégia, as taxas de crescimento apresentam-se em menor patamar, e há capacidade ociosa de suas maiores empresas de infraestrutura. Nesse contexto, foi lançada a Iniciativa Cinturão e Rota, ambicioso programa de promoção global do investimento em infraestrutura chinês, principalmente no Leste Asiático, mas também na África e na Europa. Como parte da Iniciativa, foi criado, em 2015, um banco multilateral específico (o Banco Asiático de Investimento em Infraestrutura – AIIB), sendo o Brasil o único país latino-americano entre os seus fundadores.

A Iniciativa Cinturão e Rota passa a ser a marca global da diplomacia econômica chinesa e, de alguma maneira, secundariza o papel do BRICS na grande estratégia do país. Os fóruns da Iniciativa frequentemente passam a incluir países latino-americanos atraídos pela promessa de investimento direto chinês, assim como pelo discurso de financiamento sem as condicionantes macroeconômicas típicas das instituições financeiras ocidentais.

Os Estados Unidos, por seu turno, reorientaram sua política para a América Latina, criando ações para barrar a expansão chinesa, com retórica típica da Guerra Fria. A sua Estratégia de Segurança Nacional de 2017 reflete essa preocupação, ao mencionar, diversas vezes, a China como adversário a ser contido, particularmente – mas não somente – na América Latina. O documento propõe forte cooperação com os judiciários da região para se promover o combate à corrupção, que seria um subproduto da ação empreendedora estatal para o desenvolvimento nacional.

Na trilha dessas preocupações, os Estados Unidos reorganizam sua legislação de financiamento do desenvolvimento, por meio do Better Utilization of Investment Leading to Development (BUILD) Act, de 2018, e criam o United States Development Finance Corporation (US-DFC), com a fusão de diversos departamentos governamentais dedicados ao financiamento do desenvolvimento

no exterior. O US-DFC é um banco de desenvolvimento com capital autorizado três vezes maior do que a extinta a Corporação para o Investimento Privado no Exterior (*Overseas Private Investment Corporation* – OPIC).

Desintegrada e fragmentada, a América Latina fica mais vulnerável aos conflitos extrarregionais. Integrada e unida em sua diversidade, pode ganhar mais com as contradições das crescentes tensões entre China e Estados Unidos.

Na América Latina, o fim do *boom* das *commodities* teve impacto distinto entre seus países, dependendo do grau de dependência dos produtos cujos preços caíram. Houve forte limitação do gasto público, especialmente em infraestrutura, e diminuição ou inversão do processo de ascensão social e diminuição das desigualdades. Esses fenômenos colaboraram para crises políticas e mudanças de orientação dos governos em vários países da região.

Ao mesmo tempo que o *boom* das *commodities* era fomentado pelo dinamismo econômico chinês, esse desempenho extraordinário era respaldado por fortes *superavit* comerciais chineses em manufaturas, muito acentuados na América Latina e na África. Essa combinação anestesiou o comércio intrarregional na América Latina, e reforçou a desindustrialização de suas economias e a primarização de suas exportações.

Mais recentemente, durante a pandemia da Covid-19, notou-se diminuição conjuntural dos investimentos chineses na região, busca acirrada – e com baixa cooperação regional – por insumos para a produção das vacinas, e aumento das exportações brasileiras e latino-americanas para aquele país, particularmente no setor agropecuário, o único no Brasil que apresentou resultados positivos em 2020.

Sabe-se que a China não é um parceiro usual, e sua demanda por matérias-primas levou alguns a se perguntarem se isso não significaria uma espécie de revogação da tendência à deterioração dos termos de troca, ou mesmo uma tendência tão poderosa que pouco poderia ser feito no sentido de neutralizá-la. Caberia, portanto, aos países da América Latina abraçarem as oportunidades de comércio abertas pela ascensão chinesa, diversificando a produção ao redor dos complexos minero-agroexportadores, e aproveitar a pletora de divisas para promover políticas públicas visando à inclusão social e produtiva.

Por sua vez, a volatilidade de preços dos produtos exportáveis e os limitados efeitos para trás na maioria das cadeias exportadoras indicariam que a região – principalmente os seus maiores países – não encontrará caminho para o desenvolvimento socialmente inclusivo e ambientalmente equilibrado com base na inserção passiva no mercado global. A ascensão chinesa tem tido efeitos devastadores sobre a indústria brasileira e traz a necessidade de reflexão sobre políticas industriais de novo tipo.

Esse diagnóstico coloca a integração regional como peça-chave na busca de complementariedades comerciais e produtivas, na conformação de um grande mercado que permita a retomada dos processos de busca de autonomia latino-americana frente à pressão do mercado global. Nessa perspectiva, não se pode ignorar o papel de nossas relações com a China, cuja ascensão é fato consumado e abre oportunidades para uma diplomacia econômica mais ativa, inclusive com os parceiros tradicionais do Ocidente ampliado.

A relação com a China, porém, pode ser fator de fortalecimento do ímpeto desintegrador da região, na medida em que instaure uma corrida para acordos bilaterais de comércio e investimento, nos quais se reproduza a lógica do mercado comum com uma economia muito mais produtiva e que já tem *superavit* comerciais com todos os países da região, exceto Brasil, Chile e Venezuela.

Nossa região, portanto, enfrenta, um século depois, alguns dos velhos dilemas do primeiro liberalismo. Agora com um sócio improvável. No trato com um parceiro gigante que tem um sistema político centralizado e alto poder de coordenação econômica, não há chance de êxito de uma política de promoção da diversificação produtiva e dinamismo social sem um mínimo de entendimento entre os membros do lado de cá da mesa.

Aos 38 artigos sobre China, incluindo os que trataram do BRICS, difundidos anteriormente na revista *Tempo do Mundo*, somam-se catorze dos quinze artigos desta edição. Neste número 24, há valorosas contribuições de chineses e latino-americanos da Argentina, Chile, Colômbia, México e Venezuela que reforçam a perspectiva internacional da publicação, além de estudos de professores e pesquisadores de mais de uma dezena de diferentes instituições brasileiras.

O primeiro artigo deste número é *China's trade specialization pattern with Latin American and African economies: revisiting the core-periphery dichotomy*, de Roberto Alexandre Zanchetta Borghi, da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp). O autor compara os padrões comerciais estabelecidos entre a China e as economias da América Latina e da África no século XXI, apontando as características assimétricas das relações comerciais e os riscos de desindustrialização em vários países.

No segundo artigo é *A visão de desenvolvimento da China 2020-2050 e as perspectivas para as relações com a América Latina*, Xie Wenze e Li Hui, da Academia Chinesa de Ciências Sociais (CASS). Os autores apresentam visão de médio prazo estabelecido em 2017 pelo XIX Congresso do Partido Comunista da China e debatem as perspectivas desse importante documento para governo chinês, relacionando-o com a periodização das relações entre a China e América Latina, principalmente no âmbito político.

O terceiro artigo, *A iniciativa do Cinturão e Rota e os dilemas da América Latina*, de Diego Pautasso, do Colégio Militar de Porto Alegre (CMPA), Tiago Soares Nogara, da Universidade de São Paulo (USP), Carlos Renato Ungaretti, da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), e Gaio Doria, da Renmin University of China, é apresentada a principal iniciativa global da China e um setor (infraestrutura) em que a América Latina apresenta deficiência estrutural. Os autores debatem os dilemas latino-americanos no quadro de transição sistêmica, o recrudescimento da rivalidade sino-estadunidense e questões relacionadas aos mecanismos de cooperação bilateral e multilateral hemisféricos.

A nova dinâmica comercial entre China e América Latina debatida no primeiro artigo é retomada em outros dois textos. O quarto artigo, *Relações econômicas entre América Latina e Caribe e China e seus impactos na integração regional (2001-2016)*, de Thauan Santos, da Escola de Guerra Naval (EGN), Alana Camoça, da Escola de Comando e Estado-Maior do Exército (ECEME), e Bernardo Salgado Rodrigues, da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), trata da presença e dos crescentes interesses chineses na América Latina e Caribe, analisando o comércio, os acordos preferenciais e os investimentos diretos, a fim de avaliar, de forma crítica, suas consequências para os processos de integração regional. O quinto artigo, *A ascensão chinesa, as transformações da economia-mundo capitalista e os impactos sobre os padrões de comércio na América Latina*, de Alexandre de Freitas Barbosa, da Universidade de São Paulo (USP), discute o conceito de economia-mundo capitalista, procurando mostrar o seu potencial analítico para explicar o processo de transformação no funcionamento da “economia global” antes e depois da crise de 2008, bem como os efeitos do padrão de comércio definido pela ascensão chinesa para a desintegração e fragmentação da América Latina.

Apresentando complementariedade com as questões discutidas nos artigos 2 e 3, o sexto estudo, *¿China y América Latina bajo el mismo cielo? Tianxia y relaciones internacionales*, de Daniel Lemus-Delgado, do Tecnológico de Monterrey (México), analisa a relação da China com a América Latina a partir da proposta teórica do sistema *Tianxia*, assumindo a necessidade de pensar teoricamente sobre o sistema internacional além da tradição ocidental. Sob essa perspectiva, procura analisar as relações entre China e América Latina e os horizontes da Iniciativa do Cinturão e Rota.

Dois textos discutem a nova cooperação chinesa relacionada a fóruns regionais da América Latina. O sétimo artigo, *Cooperação entre China e América Latina e Caribe: ajuda oficial ao desenvolvimento e outros fluxos oficiais (2006-2016)*, de Lorenzo Maggiorrelli, da Universidad de Bogotá Jorge Tadeo Lozano, utilizada dados qualitativos e quantitativos, com o intuito de analisar

a evolução histórica dos programas de ajuda chineses para a região, os fluxos de ajuda oficial ao desenvolvimento e outros fluxos financeiros oficiais para a região, e as possíveis motivações que impulsionam a China a aumentar a cooperação com a América Latina e o Caribe, enfatizando as condicionalidades. O oitavo artigo, *Los foros China-CELAC y China-CEEC (17+1): una mirada desde las teorías del regionalismo*, de Diego Telias, da Pontificia Universidad Católica de Chile, tenta interpretar a nova busca chinesa por cooperação com regiões distantes de seu território. A partir da análise dos principais argumentos da literatura regionalista sobre o Fórum China-CELAC (América Latina e Caribe) e do Fórum China-CEEC (Europa Oriental e Central), propõe possíveis explicações para entender a gênese, o design e os efeitos dessas instituições intergovernamentais criadas pela China no início do século XXI.

Aspectos macroeconômicos são centrais em dois textos. O nono artigo, *A China e os acordos de swap cambial com Argentina, Brasil, Chile e Suriname*, de Ana Tereza Lopes Marra de Sousa, da Universidade Federal do ABC (UFABC), e William Daldegan, da Universidade Federal de Pelotas (UFPel), analisa os acordos bilaterais de *swap* cambial entre a China e quatro países da América do Sul, buscando entender quais aspectos explicam o acionamento desse mecanismo pela Argentina e a não utilização por Brasil, Chile e Suriname. O décimo artigo, *Os efeitos macroeconômicos do superciclo de commodities e a influência da China na economia brasileira*, de Juliana Carvalho Brandão e Camila Moura Vogt, da Universidade Federal do Pará (UFPA), discute os efeitos da variação cíclica de preços de produtos minerais e alimentícios em variáveis macroeconômicas na economia brasileira, cuja exposição ao mercado internacional – e, conseqüentemente à demanda da China – é expressiva.

As exportações brasileiras para a China são concentradas em três produtos. Soja, petróleo e minério de ferro respondem juntos por 79% de todas as exportações do maior país latino-americano para o maior país asiático. Cada um desses produtos é tema central de um texto deste número. O undécimo artigo, *Petrobras-China relations: trade, investments, infrastructure projects and loans*, de Pedro Henrique Batista Barbosa, da Reimin University of China, analisa como a expansão internacional recente da Petrobras foi concentrada na China, que passou a ser, ao mesmo tempo, seu principal destino de exportações e seu maior financiador externo. O duodécimo artigo, *Minerais estratégicos e as relações entre Brasil e China: oportunidades de cooperação para o desenvolvimento da indústria mineral brasileira*, de Fernando Ferreira de Castro e Carlos Cesar Peiter, do Centro de Tecnologia Mineral (Cetem) do Ministério de Ciência, Tecnologia e Inovações (MCTI), e Geraldo Sandoval Góes, do Ipea, discute aspectos das diferentes políticas sobre os minerais críticos e estratégicos, adotadas na União Europeia, Estados Unidos, China e Brasil, concentrando a análise nas relações Brasil-China. O décimo terceiro artigo, *Uma*

*análise do comércio bilateral Brasil-China: a deterioração dos termos de troca e o caso da soja*, de Tomás Costa de Azevedo Marques e Reinaldo Campos, da UFABC, analisa as relações comerciais entre Brasil e China, destacando a importância da soja a partir de uma revisão da tese Prebisch-Singer, dialogando com os artigos 1, 4 e 5.

O décimo quarto artigo, *China y Venezuela: cooperación económica y otras alianzas bilaterales durante la era Chávez*, de Charles Giuseppi Castillo, Universidad Simón Bolívar (Venezuela), analisa o aprofundamento das relações entre China e Venezuela durante o governo de Hugo Chávez (1999-2013). A cooperação econômica se estendeu por energia, transportes, infraestrutura e indústrias, e converteu a Venezuela em receptor de empréstimos chineses na América Latina. O trabalho retoma, com abordagem distinta, a temática discutida por Carlos A. Romero, da Universidad Central de Venezuela, no segundo volume da revista *Tempo do Mundo* de 2016.

Por fim, o décimo quinto artigo, o único neste número recebido em fluxo contínuo, *Del ocaso al resurgimiento de la teoría del desarrollo económico*, de Federico Dulcich, da Universidad Tecnológica Nacional (Argentina), revisita alguns dos principais tópicos da teoria do desenvolvimento econômico, estimulado por novas contribuições que colocam em xeque o diagnóstico sobre seu ocaso, realizado por Albert Hirschman há quarenta anos. Dulcich já havia contribuído com a revista *Tempo do Mundo* em 2017, em coautoria com Marta Bekerman, no estudo *Exportações da Argentina para o Brasil nos últimos anos: um problema de demanda insuficiente ou oportunidade perdida?*

Essa reunião de artigos busca contribuir com a pluralidade de abordagens tão necessária à reflexão sobre o tempo da China na América Latina, que possivelmente se constitui no fenômeno econômico e político mais relevante para a inserção internacional do Brasil e da região.

Claudio Puty  
Coordenador deste número

Liu Jia  
Coordenador deste número

Pedro Silva Barros  
Editor da revista

## PRESENTACIÓN<sup>1</sup>

### TIEMPO DE CHINA EN EL NUEVO MUNDO: RETOS PARA AMÉRICA LATINA

Las relaciones de América Latina con China se han transformado en los últimos veinte años como resultado del impresionante crecimiento y consolidación de China como potencia económica y geopolítica. China se ha convertido en el principal socio comercial de la mayoría de los países de América Latina y el Caribe, representando el 10% del total de las exportaciones y el 18% del total de las importaciones de la región. Desde 2005, el país asiático ha mostrado una creciente participación en la financiación de América Latina, principalmente en las áreas de infraestructura, extracción y distribución de hidrocarburos y energía.

La desaceleración de la economía mundial y las tensiones comerciales y políticas entre China y Estados Unidos crean un panorama de mayores distorsiones en el comercio internacional, que puede afectar negativamente a los países de América Latina y el Caribe. Esto viene determinado tanto por la forma en que la región se inserta en las cadenas de valor como por la reciente fragmentación política que limita la capacidad de iniciativas regionales conjuntas.

En los poco más de diez años que lleva publicándose la revista *Tempo do Mundo*, China y América Latina han sido temas recurrentes. En el primer número de nuestra revista (2009), Cai Fang, Du Yang y Wang Meiyang, investigadores de la Academia China de Ciencias Sociales, evaluaron los efectos de esta crisis, las perspectivas de mantener el milagro económico chino en los años siguientes y las posibilidades que se abren para mejorar la red de seguridad social china. En el número siguiente (2010), Osvaldo Kacef y Rafael López-Monti, ambos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), publicaron el artículo *América Latina y la crisis internacional: consideraciones sobre la política macroeconómica*.

Los dos números de 2016, organizados por los profesores José Augusto Guilhon de Albuquerque y Leila da Costa Ferreira, presentaron las relaciones entre China y Brasil y entre China y América Latina. En ese momento, la mayoría de los autores, entre ellos Enrique Dusell Peters y Célio Hiratuka, discutieron aspectos recientes de la expansión económica de ese país en nuestra región, fruto de su admirable ascenso de potencia regional a segunda economía mundial y de la exitosa política para combatir los efectos económicos de la gran crisis iniciada en 2008.

---

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/rtm24presentacion>

Se evaluaba que, siguiendo los pasos de la expansión del comercio interregional desde principios del siglo XXI, se produjo una explosión de la inversión extranjera directa y otros flujos financieros, en particular a través de grandes préstamos de sus bancos estatales a gobiernos y empresas. Desde el punto de vista político, la plataforma de los BRICS surgió como una ventana propicia para la formación de un orden global que sucedería al acuerdo de Bretton Woods, en el que Brasil tendría un papel destacado. El tono, aunque cauteloso, fue el de una “luna de miel” entre China y América Latina, por tomar la expresión del título del texto de Ariel C. Armony y Nicolás G. Velásquez, artículo de apertura del segundo número de 2016.

Cuatro años después, la revista *Tempo do Mundo* vuelve a tratar el tema. Tras el número 22 (sobre los desafíos de los BRICS) y el número 23 (sobre la integración y la fragmentación en América del Sur), este número 24 completa el año 2020 con el debate sobre las relaciones entre China y América Latina. La presencia china en la región se ha consolidado: los flujos comerciales superaron los 300 mil millones de dólares en 2019, un aumento sustancial en comparación con los modestos 15 mil millones de dólares de 2001. China se ha convertido en un inversor directo clave en América Latina, con flujos de hasta 10 mil millones de dólares anuales entre 2011 y 2018. Los préstamos de los bancos chinos a los gobiernos de la región han superado a todos los préstamos del Banco Mundial (Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento - BIRF), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco de Desarrollo de América Latina (Corporación Andina de Fomento - CAF) a la región en cifras acumuladas entre 2005 y 2017.

Se han puesto en marcha varias iniciativas de diplomacia económica más allá de los BRICS. El Foro China-Celac (Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños), creado en julio de 2014 y que celebró su primera reunión de ministros de Relaciones Exteriores en enero de 2015 en Pekín, fue un hito importante en este camino de acercamiento. Estableció un mecanismo formal de cooperación entre una institución que simboliza el nuevo regionalismo latinoamericano y China. Las iniciativas articuladas en torno a esta plataforma incluyen el Fondo de Inversión en Infraestructuras China-Celac (2015), el Plan de Acción Conjunto para la Cooperación en Áreas Prioritarias 2019-2021 (2018) y la Declaración Especial de Santiago de la Segunda Reunión Ministerial del Foro China-Celac sobre la Iniciativa de la Franja y la Ruta (2018).

Aunque representan acciones con características diferentes (un fondo, un plan y una declaración), reflejan la creciente importancia de América Latina para los intereses geopolíticos chinos. De ser una lejana región proveedora de materias primas a principios del siglo XXI, América Latina ha pasado rápidamente a

representar para China un espacio de disputa con Estados Unidos, con vistas a la globalización de su estrategia de desarrollo nacional. El hecho es que llegamos a 2020 siendo China el principal origen de las importaciones argentinas en varios meses, el país que más realiza inversión directa en Brasil en la última década, el mayor acreedor externo de Venezuela y el socio comercial con el que México tiene su mayor déficit.

La importancia y el dinamismo de las relaciones entre China y América Latina en los últimos cuatro años nos animan a retomar y profundizar el tema en este número de la revista *Tempo do Mundo*. A pesar de que la relación está consolidada, el contexto socioeconómico y político del período más reciente ha sufrido cambios sustanciales que requieren una mirada atenta y un análisis detallado para interpretar el significado de la interacción de nuestra región con China a la luz de los nuevos acontecimientos. O, lo que es igual de instigador, nuevas interpretaciones de viejos fenómenos.

Con la crisis iniciada en 2008, China impulsó un proceso para combatir la desaceleración económica a través de una amplia inversión en infraestructuras, tanto a través del gobierno central como de sus provincias y municipios. Tras el relativo éxito de la estrategia, las tasas de crecimiento están en un nivel inferior, y hay capacidad ociosa en sus mayores empresas de infraestructuras. En este contexto, se lanzó la Iniciativa de la Franja y la Ruta, un ambicioso programa para promover la inversión china en infraestructuras a nivel mundial, principalmente en Asia Oriental, pero también en África y Europa. Como parte de la Iniciativa, en 2015 se creó un banco multilateral específico (el Banco Asiático de Inversión en Infraestructuras - BAI), siendo Brasil el único país latinoamericano entre sus fundadores.

La Iniciativa de la Franja y la Ruta se ha convertido en la marca global de la diplomacia económica china y, en cierta medida, deja de lado el papel de los BRICS en la gran estrategia del país. En los foros de la Iniciativa suelen participar países latinoamericanos atraídos por la promesa de la inversión directa china y el discurso de la financiación sin las condiciones macroeconómicas típicas de las instituciones financieras occidentales.

Estados Unidos, por su parte, ha reorientado su política hacia América Latina, creando acciones para impedir la expansión china, con una retórica propia de la Guerra Fría. Su Estrategia de Seguridad Nacional de 2017 refleja esta preocupación al mencionar varias veces a China como un adversario al que hay que contener, sobre todo -pero no sólo- en América Latina. El documento propone una fuerte cooperación con el poder judicial de la región para promover la lucha contra la corrupción, que sería un subproducto de la acción empresarial del Estado para el desarrollo nacional.

A raíz de estas preocupaciones, Estados Unidos reorganiza su legislación de financiación del desarrollo a través de la Better Utilization of Investment Leading to Development (BUILD) Act de 2018 y crea la United States Development Finance Corporation (US-DFC) mediante la fusión de varios departamentos gubernamentales dedicados a la financiación al desarrollo en el extranjero. El US-DFC es un banco de desarrollo con un capital autorizado tres veces mayor que el de la extinta Overseas Private Investment Corporation (OPIC).

Desintegrada y fragmentada, América Latina es más vulnerable a los conflictos extrarregionales. Integrada y unida en su diversidad, puede ganar más con las contradicciones de las crecientes tensiones entre China y Estados Unidos.

En América Latina, el fin del boom de las *commodities* ha tenido un impacto diferente en los distintos países, según el grado de dependencia de los productos cuyos precios cayeron. Hubo una fuerte limitación del gasto público, especialmente en infraestructura, y una disminución o inversión del proceso de ascenso social y reducción de las desigualdades. Estos fenómenos contribuyeron a las crisis políticas y a los cambios de orientación de los gobiernos en varios países de la región.

Si bien el auge de las *commodities* se vio impulsado por el dinamismo económico de China, este extraordinario desempeño se vio respaldado por los fuertes superávits comerciales chinos en el sector de las manufacturas, que fueron muy pronunciados en América Latina y África. Esta combinación anestesió el comercio intrarregional en América Latina y reforzó la desindustrialización de sus economías y la reprimarización de sus exportaciones.

Recientemente, durante la pandemia del Covid-19, hubo una disminución cíclica de las inversiones chinas en la región, una intensa búsqueda – con escasa cooperación regional – de insumos para la producción de vacunas, y un aumento de las exportaciones brasileñas y latinoamericanas a ese país, particularmente en el sector agrícola, única área en la cual Brasil mostró resultados positivos en 2020.

Se sabe que China no es un socio habitual, y su demanda de materias primas ha llevado a algunos a preguntarse si esto no supondría una especie de derogación de la tendencia al deterioro de los términos de intercambio, o incluso una tendencia tan potente que poco podría hacerse para neutralizarla. Por lo tanto, correspondería a los países latinoamericanos aprovechar las oportunidades comerciales abiertas por el ascenso de China, diversificando la producción en torno a los complejos minero-agroexportadores, y aprovechar la plétora de divisas para promover políticas públicas orientadas a la inclusión social y productiva.

A su vez, la volatilidad de los precios de los productos exportables y los limitados efectos hacia atrás en la mayoría de las cadenas de exportación indicarían

que la región -especialmente sus países más grandes- no encontrará un camino hacia un desarrollo socialmente inclusivo y ambientalmente equilibrado basado en la inserción pasiva en el mercado global. El ascenso chino ha tenido efectos devastadores en la industria brasileña y provoca una reflexión necesaria sobre las políticas industriales de nuevo tipo.

Este diagnóstico sitúa a la integración regional como un elemento clave en la búsqueda de complementariedades comerciales y productivas, en la formación de un gran mercado que permita retomar la búsqueda de la autonomía latinoamericana frente a la presión del mercado global. Desde esta perspectiva, no podemos ignorar el papel de nuestras relaciones con China, cuyo ascenso es un hecho consumado y abre oportunidades para una diplomacia económica más activa, incluso con los socios tradicionales del Occidente ampliado.

La relación con China, sin embargo, podría reforzar el impulso de desintegración de la región si conduce a una carrera por acuerdos bilaterales de comercio e inversión que reproduzcan la lógica del mercado común con una economía mucho más productiva que ya tiene superávit comercial con todos los países de la región excepto Brasil, Chile y Venezuela.

Nuestra región, por tanto, se enfrenta, un siglo después, a algunos de los viejos dilemas del primer liberalismo. Ahora con un par improbable. Al tratar con un socio gigantesco que tiene un sistema político centralizado y un alto poder de coordinación económica, no hay posibilidad de que la política de fomento de la diversificación productiva y el dinamismo social tenga éxito sin un mínimo de entendimiento entre los miembros de un lado y del otro de la mesa.

A los 38 artículos sobre China, incluidos los que tratan sobre los BRICS, publicados anteriormente en la revista *Tempo do Mundo*, se suman catorce de los quince artículos de este número. En este número 24, hay valiosas contribuciones de autores chinos y latinoamericanos de Argentina, Chile, Colombia, México y Venezuela que refuerzan la perspectiva internacional de la publicación, además de estudios de profesores e investigadores de más de una docena de instituciones brasileñas.

El primer artículo de este número es *China's trade specialization pattern with Latin American and African economies: revisiting the core-periphery dichotomy*, de Roberto Alexandre Zanchetta Borghi, de la Universidad Estatal de Campinas (Unicamp). El autor compara los patrones comerciales establecidos entre China y las economías latinoamericanas y africanas en el siglo XXI, señalando las características asimétricas de las relaciones comerciales y los riesgos de desindustrialización en varios países.

El segundo artículo es *A visão de desenvolvimento da China 2020-2050 e as perspectivas para as relações com a América Latina*, de Xie Wenze y Li Hui,

de la Academia China de Ciencias Sociales (CASS). Los autores presentan la visión de mediano plazo establecida en 2017 por el XIX Congreso del Partido Comunista de China y discuten las perspectivas de este importante documento para el gobierno chino, relacionándolo con la periodización de las relaciones entre China y América Latina, principalmente en el ámbito político.

El tercer artículo, *A iniciativa do Cinturão e Rota e os dilemas da América Latina*, de Diego Pautasso, del Colegio Militar de Porto Alegre (CMPA), Tiago Soares Nogara, de la Universidad de São Paulo (USP), Carlos Renato Ungaretti, de la Universidad Federal de Rio Grande do Sul (UFRGS), y Gaio Doria, de la Universidad Renmin de China, presenta la principal iniciativa global de China y un sector (infraestructura) en el que América Latina presenta deficiencias estructurales. Los autores analizan los dilemas latinoamericanos en el marco de la transición sistémica, el resurgimiento de la rivalidad sino-estadounidense y las cuestiones relacionadas con los mecanismos de cooperación bilateral y multilateral del hemisferio.

La nueva dinámica comercial entre China y América Latina debatida en el primer artículo se retoma en otros dos textos. El cuarto artículo, *Relações econômicas entre América Latina e Caribe e China e seus impactos na integração regional (2001-2016)*, de Thauan Santos, de la Escuela de Guerra Naval (EGN), Alana Camoça, de la Escuela de Comando y Estado Mayor del Ejército (ECEME), y Bernardo Salgado Rodrigues, de la Universidad Federal de Río de Janeiro (UFRJ), aborda la presencia y los crecientes intereses chinos en América Latina y el Caribe, analizando el comercio, los acuerdos preferenciales y las inversiones directas para evaluar críticamente sus consecuencias en los procesos de integración regional. El quinto artículo, *A ascensão chinesa, as transformações da economia-mundo capitalista e os impactos sobre os padrões de comércio na América Latina*, de Alexandre de Freitas Barbosa, Universidad de São Paulo (USP), discute el concepto de economía-mundial capitalista, buscando mostrar su potencial analítico para explicar el proceso de transformación en el funcionamiento de la “economía global” antes y después de la crisis de 2008, así como los efectos del patrón comercial definido por el ascenso chino para la desintegración y fragmentación de América Latina.

Complementando los temas tratados en los artículos 2 y 3, el sexto estudio, *¿China y América Latina bajo el mismo cielo? Tianxia y relaciones internacionales*, de Daniel Lemus-Delgado, del Tecnológico de Monterrey (México), analiza la relación entre China y América Latina desde la propuesta teórica del sistema Tianxia, asumiendo la necesidad de pensar teóricamente el sistema internacional más allá de la tradición occidental. Desde esta perspectiva, se pretende analizar las relaciones entre China y América Latina y los horizontes de la Iniciativa Franja y la Ruta.

Dos textos analizan la nueva cooperación china relacionada con los foros regionales en América Latina. El séptimo artículo, *Cooperação entre China e América Latina e Caribe: ajuda oficial ao desenvolvimento e outros fluxos oficiais (2006-2016)*, de Lorenzo Maggiorrelli, Universidad de Bogotá Jorge Tadeo Lozano, utiliza datos cualitativos y cuantitativos para analizar la evolución histórica de los programas de ayuda china a la región, los flujos de ayuda oficial al desarrollo y otros flujos financieros oficiales a la región, y las posibles motivaciones que impulsan a China a aumentar la cooperación con América Latina y el Caribe, resaltando las condicionalidades. El octavo artículo, *Los foros China-CELAC y China-CEEC (17+1): una mirada desde las teorías del regionalismo*, de Diego Telias, de la Pontificia Universidad Católica de Chile, busca interpretar la nueva búsqueda china por cooperación con regiones alejadas de su territorio. A partir del análisis de los principales argumentos de la literatura regionalista sobre el Foro China-CELAC (América Latina y el Caribe) y el Foro China-CEE (Europa Oriental y Central), se proponen posibles explicaciones para entender la génesis, el diseño y los efectos de estas instituciones intergubernamentales creadas por China a principios del siglo XXI.

Los aspectos macroeconómicos son fundamentales en dos textos. El noveno artículo, *A China e os acordos de swap cambial com Argentina, Brasil, Chile e Suriname*, de Ana Tereza Lopes Marra de Sousa, de la Universidad Federal de ABC (UFABC), y William Daldegan, de la Universidad Federal de Pelotas (UFPel), analiza los acuerdos bilaterales de swap de divisas entre China y cuatro países sudamericanos, buscando entender qué aspectos explican la activación de este mecanismo por parte de Argentina y la no utilización por parte de Brasil, Chile y Surinam. El décimo artículo, *Os efeitos macroeconômicos do superciclo de commodities e a influência da China na economia brasileira*, de Juliana Carvalho Brandão y Camila Moura Vogt, de la Universidad Federal de Pará (UFPA), discute los efectos de la variación cíclica de los precios de los minerales y los productos alimenticios en las variables macroeconómicas de la economía brasileña, cuya exposición al mercado internacional - y, en consecuencia, a la demanda china- es significativa.

Las exportaciones brasileñas a China se concentran en tres productos. La soja, el petróleo y el mineral de hierro representan juntos el 79% de todas las exportaciones del mayor país latinoamericano al mayor país asiático. Cada uno de estos productos es el tema central de un texto en este número. El undécimo artículo, *Petrobras-China relations: trade, investments, infrastructure projects and loans*, de Pedro Henrique Batista Barbosa, de la Universidad Reimin de China, analiza cómo la reciente expansión internacional de Petrobras se concentró en China, que se convirtió tanto en su principal destino de exportación como en su mayor financiador externo. El duodécimo artículo, *Minerais estratégicos e as*

*relações entre Brasil e China: oportunidades de cooperação para o desenvolvimento da indústria mineral brasileira*, de Fernando Ferreira de Castro y Carlos Cesar Peiter, del Centro de Tecnología Mineral (Cetem) del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovaciones (MCTI), y Geraldo Sandoval Góes, del Ipea, discute aspectos de las diferentes políticas sobre minerales críticos y estratégicos adoptadas en la Unión Europea, Estados Unidos, China y Brasil, centrandó el análisis en las relaciones Brasil-China. El artículo 13, *Uma análise do comércio bilateral Brasil-China: a deterioração dos termos de troca e o caso da soja*, de Tomás Costa de Azevedo Marques y Reinaldo Campos, de la UFABC, analiza las relaciones comerciales entre Brasil y China, destacando la importancia de la soja a partir de una revisión de la tesis Prebisch-Singer, dialogando con los artículos 1, 4 y 5.

El decimocuarto artículo, *China y Venezuela: cooperación económica y otras alianzas bilaterales durante la era Chávez*, de Charles Giuseppe Castillo, Universidad Simón Bolívar (Venezuela), analiza la profundización de las relaciones entre China y Venezuela durante el gobierno de Hugo Chávez (1999-2013). La cooperación económica se extendió a la energía, el transporte, las infraestructuras y la industria, y convirtió a Venezuela en un país receptor de préstamos chinos en América Latina. El trabajo retoma, con un enfoque diferente, el tema tratado por Carlos A. Romero, de la Universidad Central de Venezuela, en el segundo volumen de la revista *Tempo do Mundo* 2016.

Por último, el decimoquinto artículo, el único de este número recibido en flujo continuo, *Del ocaso al resurgimiento de la teoría del desarrollo económico*, de Federico Dulcich, de la Universidad Tecnológica Nacional (Argentina), revisa algunos de los principales temas de la teoría del desarrollo económico, estimulados por nuevos aportes que cuestionan el diagnóstico de su ocaso, realizado por Albert Hirschman hace cuarenta años. Dulcich ya había colaborado en la revista *Tempo do Mundo* en 2017, en coautoría con Marta Bekerman, en el estudio *Exportações da Argentina para o Brasil nos últimos anos: um problema de demanda insuficiente ou oportunidade perdida?*

Esta colección de artículos pretende contribuir a la pluralidad de enfoques tan necesaria para la reflexión sobre el tiempo de China en América Latina, que es posiblemente el fenómeno económico y político más relevante para la inserción internacional de Brasil y la región.

Claudio Puty  
Coordinador de este número

Liu Jia  
Coordinador de este número

Pedro Silva Barros  
Editor de la revista

## SUMÁRIO

|  |           |
|--|-----------|
| <b>O PADRÃO DE ESPECIALIZAÇÃO COMERCIAL DA CHINA<br/>COM AS ECONOMIAS DA AMÉRICA LATINA E ÁFRICA:<br/>REVISITANDO A DICOTOMIA CENTRO-PERIFERIA .....</b> | <b>27</b> |
|--|-----------|

Roberto Alexandre Zanchetta Borghi

|  |           |
|--|-----------|
| <b>A VISÃO DE DESENVOLVIMENTO DA CHINA 2020-2050 E AS<br/>PERSPECTIVAS PARA AS RELAÇÕES COM A AMÉRICA LATINA .....</b> | <b>53</b> |
|--|-----------|

Xie Wenze

Li Hui

|   |           |
|---|-----------|
| <b>A INICIATIVA DO CINTURÃO E ROTA E OS DILEMAS<br/>DA AMÉRICA LATINA .....</b> | <b>77</b> |
|---|-----------|

Diego Pautasso

Tiago Soares Nogara

Carlos Renato Ungaretti

Gaio Doria

|   |            |
|---|------------|
| <b>RELAÇÕES ECONÔMICAS ENTRE AMÉRICA LATINA E<br/>CARIBE E CHINA E SEUS IMPACTOS NA INTEGRAÇÃO<br/>REGIONAL (2001-2016) .....</b> | <b>107</b> |
|---|------------|

Thauan Santos

Alana Camoça

Bernardo Salgado Rodrigues

|  |            |
|--|------------|
| <b>A ASCENSÃO CHINESA, AS TRANSFORMAÇÕES DA<br/>ECONOMIA-MUNDO CAPITALISTA E OS IMPACTOS SOBRE<br/>OS PADRÕES DE COMÉRCIO NA AMÉRICA LATINA.....</b> | <b>135</b> |
|--|------------|

Alexandre de Freitas Barbosa

|  |            |
|--|------------|
| <b>CHINA E AMÉRICA LATINA SOB O MESMO CÉU?<br/>TIANXIA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS .....</b> | <b>175</b> |
|--|------------|

Daniel Lemus-Delgado

|   |            |
|---|------------|
| <b>COOPERAÇÃO ENTRE CHINA E AMÉRICA LATINA<br/>E CARIBE: AJUDA OFICIAL AO DESENVOLVIMENTO E<br/>OUTROS FLUXOS OFICIAIS (2006-2016).....</b> | <b>199</b> |
|---|------------|

Lorenzo Maggiorelli

**FOROS CHINA-CELAC E CHINA-CEEC (17+1): IDEIAS DAS  
TEORIAS DO REGIONALISMO ..... 225**

Diego Telias

**A CHINA E OS ACORDOS DE SWAP CAMBIAL COM  
ARGENTINA, BRASIL, CHILE E SURINAME ..... 251**

Ana Tereza Lopes Marra de Sousa

William Daldegan

**OS EFEITOS MACROECONÔMICOS DO SUPERCICLO  
DE *COMMODITIES* E A INFLUÊNCIA DA  
CHINA NA ECONOMIA BRASILEIRA..... 283**

Juliana Carvalho Brandão

Camila Moura Vogt

**AS RELAÇÕES PETROBRAS-CHINA: COMÉRCIO, INVESTIMENTOS,  
PROJETOS DE INFRAESTRUTURA E EMPRÉSTIMOS..... 319**

Pedro Henrique Batista Barbosa

**MINERAIS ESTRATÉGICOS E AS RELAÇÕES ENTRE BRASIL  
E CHINA: OPORTUNIDADES DE COOPERAÇÃO PARA O  
DESENVOLVIMENTO DA INDÚSTRIA MINERAL BRASILEIRA ..... 349**

Fernando Ferreira de Castro

Carlos Cesar Peiter

Geraldo Sandoval Góes

**UMA ANÁLISE DO COMÉRCIO BILATERAL BRASIL-CHINA: A  
DETERIORAÇÃO DOS TERMOS DE TROCA E O CASO DA SOJA ..... 379**

Tomás Costa de Azevedo Marques

Reinaldo Campos

**CHINA E VENEZUELA: COOPERAÇÃO ECONÔMICA E OUTRAS  
ALIANÇAS BILATERAIS DURANTE A ERA CHÁVEZ..... 403**

Charles Giuseppi Castillo

**DO DECLÍNIO AO RESSURGIMENTO DA TEORIA DO  
DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO ..... 435**

Federico Dulcich

## CONTENTS

|  |            |
|--|------------|
| <b>CHINA'S TRADE SPECIALIZATION PATTERN WITH LATIN AMERICAN AND AFRICAN ECONOMIES: REVISITING THE CORE-PERIPHERY DICHOTOMY .....</b> | <b>27</b>  |
| Roberto Alexandre Zanchetta Borghi   |            |
| <b>CHINA'S 2020-2050 VISION AND OUTLOOK OF CHINA-LATIN AMERICA RELATIONS .....</b>   | <b>53</b>  |
| Xie Wenze<br>Li Hui  |            |
| <b>THE BELT AND ROAD INITIATIVE AND THE DILEMMAS OF LATIN AMERICA .....</b>  | <b>77</b>  |
| Diego Pautasso<br>Tiago Soares Nogara<br>Carlos Renato Ungaretti<br>Gaio Doria   |            |
| <b>LATIN AMERICA AND CARIBBEAN-CHINA ECONOMIC RELATIONS AND THEIR IMPACTS ON REGIONAL INTEGRATION (2001-2016) .....</b>              | <b>107</b> |
| Thauan Santos<br>Alana Camoça<br>Bernardo Salgado Rodrigues  |            |
| <b>THE RISE OF CHINA, CHANGES IN THE CAPITALIST WORLD-ECONOMY AND IMPACTS TO TRADE PATTERNS IN LATIN AMERICA .....</b>               | <b>135</b> |
| Alexandre de Freitas Barbosa   |            |
| <b>CHINA AND LATIN AMERICA UNDER THE SAME HEAVEN? <i>TIANXIA</i> AND INTERNATIONAL RELATIONS .....</b>                               | <b>175</b> |
| Daniel Lemus-Delgado   |            |
| <b>CHINA AND LATIN AMERICA AND CARIBBEAN COOPERATION: OFFICIAL DEVELOPMENT ASSISTANCE AND OTHER OFFICIAL FLOWS (2006-2016).....</b>  | <b>199</b> |
| Lorenzo Maggiorelli  |            |

**THE CHINA-CELAC AND CHINA-CEEC (17+1) FORUMS:  
IDEAS FROM THE THEORIES OF REGIONALISM..... 225**

Diego Telias

**CHINA AND THE SWAP AGREEMENTS WITH ARGENTINA,  
BRAZIL, CHILE AND SURINAME ..... 251**

Ana Tereza Lopes Marra de Sousa

William Daldegan

**THE MACROECONOMIC EFFECTS OF THE SUPER CYCLE  
OF RAW MATERIALS AND THE INFLUENCE OF CHINA  
IN THE BRAZILIAN ECONOMY..... 283**

Juliana Carvalho Brandão

Camila Moura Vogt

**PETROBRAS-CHINA RELATIONS: TRADE, INVESTMENTS,  
INFRASTRUCTURE PROJECTS AND LOANS ..... 319**

Pedro Henrique Batista Barbosa

**STRATEGIC MINERALS AND BRAZIL-CHINA RELATIONS:  
OPPORTUNITIES FOR COOPERATION FOR THE DEVELOPMENT  
OF THE BRAZILIAN MINERAL INDUSTRY ..... 349**

Fernando Ferreira de Castro

Carlos Cesar Peiter

Geraldo Sandoval Góes

**AN ANALYSIS OF BRAZIL-CHINA BILATERAL TRADE:  
THE DETERIORATION OF TERMS OF TRADE AND THE  
CASE OF SOYBEAN..... 379**

Tomás Costa de Azevedo Marques

Reinaldo Campos

**CHINA AND VENEZUELA: ECONOMIC COOPERATION AND  
OTHER BILATERAL ALLIANCES DURING THE CHÁVEZ ERA..... 403**

Charles Giuseppe Castillo

**FROM THE FALL TO THE RESURGENCE OF ECONOMIC  
DEVELOPMENT THEORY ..... 435**

Federico Dulcich

# ÍNDICE

**PATRÓN DE ESPECIALIZACIÓN COMERCIAL ENTRE CHINA  
Y LAS ECONOMÍAS DE AMÉRICA LATINA Y ÁFRICA:  
REVISITANDO LA DICOTOMÍA CENTRO-PERIFERIA ..... 27**

Roberto Alexandre Zanchetta Borghi

**VISIÓN 2020-2050 DE CHINA Y PERSPECTIVAS  
DE LAS RELACIONES CHINA-AMÉRICA LATINA..... 53**

Xie Wenze

Li Hui

**LA INICIATIVA DE LA FRANJA Y LA RUTA Y LOS  
DILEMAS DE AMÉRICA LATINA..... 77**

Diego Pautasso

Tiago Soares Nogara

Carlos Renato Ungaretti

Gaio Doria

**RELACIONES ECONÓMICAS ENTRE AMÉRICA LATINA  
Y EL CARIBE CON CHINA Y LOS IMPACTOS EN LA  
INTEGRACIÓN REGIONAL (2001-2016) ..... 107**

Thauan Santos

Alana Camoça

Bernardo Salgado Rodrigues

**EL ASCENSO CHINO, LAS TRANSFORMACIONES DE  
LA ECONOMÍA-MUNDO CAPITALISTA Y LOS IMPACTOS  
SOBRE LOS PATRONES DE COMERCIO EN AMÉRICA LATINA..... 135**

Alexandre de Freitas Barbosa

**¿CHINA Y AMÉRICA LATINA BAJO EL MISMO CIELO?  
TIANXIA Y RELACIONES INTERNACIONALES ..... 175**

Daniel Lemus-Delgado

**COOPERACIÓN ENTRE CHINA Y AMÉRICA LATINA Y  
EL CARIBE: AYUDA OFICIAL AL DESARROLLO Y OTROS  
FLUJOS OFICIALES (2006-2016)..... 199**

Lorenzo Maggiorelli

**LOS FOROS CHINA-CELAC Y CHINA-CEEC (17+1):  
UNA MIRADA DESDE LAS TEORÍAS DEL REGIONALISMO ..... 225**

Diego Telias

**CHINA Y LOS ACUERDOS DE SWAP CON ARGENTINA,  
BRASIL, CHILE Y SURINAM..... 251**

Ana Tereza Lopes Marra de Sousa

William Daldegan

**LOS EFECTOS MACROECONÓMICOS DEL SUPERCICLO  
DE LAS MATERIAS PRIMAS Y LA INFLUENCIA DE CHINA  
EN LA ECONOMÍA BRASILEÑA ..... 283**

Juliana Carvalho Brandão

Camila Moura Vogt

**LA RELACIÓN PETROBRAS-CHINA: COMERCIO, INVERSIONES,  
PROYECTOS DE INFRAESTRUCTURA Y PRÉSTAMOS ..... 319**

Pedro Henrique Batista Barbosa

**MINERALES ESTRATÉGICOS Y RELACIONES ENTRE BRASIL  
Y CHINA: OPORTUNIDADES DE COOPERACIÓN PARA EL  
DESARROLLO DE LA INDUSTRIA MINERA BRASILEÑA ..... 349**

Fernando Ferreira de Castro

Carlos Cesar Peiter

Geraldo Sandoval Góes

**ANÁLISIS DEL COMERCIO BILATERAL BRASIL-CHINA:  
EL DETERIORO DE LOS TÉRMINOS DE CAMBIO  
Y EL CASO DE LA SOJA ..... 379**

Tomás Costa de Azevedo Marques

Reinaldo Campos

**CHINA Y VENEZUELA: COOPERACIÓN ECONÓMICA Y  
OTRAS ALIANZAS BILATERALES DURANTE LA ERA CHÁVEZ ..... 403**

Charles Giuseppe Castillo

**DEL OCASO AL RESURGIMIENTO DE LA TEORÍA  
DEL DESARROLLO ECONÓMICO ..... 435**

Federico Dulcich

# CHINA'S TRADE SPECIALIZATION PATTERN WITH LATIN AMERICAN AND AFRICAN ECONOMIES: REVISITING THE CORE-PERIPHERY DICHOTOMY<sup>1</sup>

Roberto Alexandre Zanchetta Borghi<sup>2</sup>

China's economic rise has led to the rethinking of international relations not only between developed and developing economies, but also within developing economies. This paper compares the trade pattern established between China and Latin American and African economies in the 21<sup>st</sup> century. Results show that the importance assumed by China through asymmetrical trade relations with other developing peers renews core-periphery development concerns central to the structuralist theory. It is highlighted that there are important differences observed among countries, but overall relations should move toward greater economic and technological upgrading, as both Latin American and African economies face difficulties to industrialize or, in some cases, the risk of deindustrialization.

**Keywords:** China; Latin America; África; trade; structuralism.

## O PADRÃO DE ESPECIALIZAÇÃO COMERCIAL DA CHINA COM AS ECONOMIAS DA AMÉRICA LATINA E ÁFRICA: REVISITANDO A DICOTOMIA CENTRO-PERIFERIA

A ascensão econômica chinesa tem levado a uma reflexão das relações internacionais não apenas entre economias desenvolvidas e em desenvolvimento, mas também entre as próprias economias em desenvolvimento. Este artigo compara os padrões comerciais estabelecidos entre a China e as economias da América Latina e da África no século XXI. Os resultados apontam que a importância assumida pela China por meio de relações comerciais assimétricas com outros países em desenvolvimento renova as preocupações de desenvolvimento entre centro e periferia essenciais à teoria estruturalista. Enfatiza-se que há diferenças importantes observadas entre os países, porém as relações gerais deveriam se mover em direção à promoção de uma maior modernização econômica e tecnológica, uma vez que tanto as economias latino-americanas como africanas enfrentam dificuldades em se industrializar ou, em alguns casos, até mesmo o risco de desindustrialização.

**Palavras-chave:** China; América Latina; África; comércio; estruturalismo.

## PATRÓN DE ESPECIALIZACIÓN COMERCIAL ENTRE CHINA Y LAS ECONOMÍAS DE AMÉRICA LATINA Y ÁFRICA: REVISITANDO LA DICOTOMÍA CENTRO-PERIFERIA

El auge económico de China ha llevado a repensar las relaciones internacionales no solo entre las economías desarrolladas y en desarrollo, sino también dentro de las economías en desarrollo. Esta investigación compara el patrón de comercio establecido entre China y las economías de América Latina y África en el siglo XXI. Los resultados muestran que la importancia asumida

---

1. The author wishes to thank two anonymous referees for their comments. The usual caveats apply.

2. Professor of Economics at the University of Campinas (IE/Unicamp), Brazil; PhD in Development Studies at the University of Cambridge, UK. *E-mail:* <rzyb@unicamp.br>. *Orcid:* <<https://orcid.org/0000-0001-5471-9705>>.

por China a través de relaciones comerciales asimétricas con otros pares en desarrollo renueva las preocupaciones de desarrollo centro-periferia centrales para la teoría estructuralista. Se ha enfatizado que hay importantes diferencias entre los países, pero las relaciones generales deberían moverse a una modernización económica y tecnológica más intensa, una vez que las economías latinoamericanas y africanas enfrentan dificultades para industrializarse o, en algunos casos, el riesgo de desindustrialización.

**Palabras clave:** China; América Latina; África; comercio; estructuralismo.

JEL: F63; O11; O57.

DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/rtm24art1>

Data de envio do artigo: 1/9/2020. Data de aceite: 25/9/2020.

## 1 INTRODUCTION

China's global economic rise has been leading to the rethinking of international relations between developed and developing economies. Known as the new workshop of the world, China has been rearranging global trade, production and investments, not to mention geopolitical issues. China accounted for roughly a quarter of world manufacturing output in 2016 and 12.8% of world total merchandise exports and 10.8% of world total merchandise imports in 2018, ranking first and second, respectively, in terms of international trade flows.<sup>3</sup>

The emergence of China as a world economic superpower has also important effects on other developing, low- and middle-income economies. Trade relations are only one among multiple facets that China has been strengthening with other developing peers around the globe. Initiatives include, for instance, the “Belt and Road Program” and increasing investments of Chinese firms in other countries, extending its influence over the global dynamics (Ramo, 2004; Halper, 2010; Leão, Pinto and Acioly, 2011).

This paper advances specifically on trade discussion made in economic literature between China and both Latin American and African economies. Works in general tend to focus on the Chinese influence on one region or a specific country but miss an overall picture to which a comparative analysis may lead. Cepal (2010), OCDE (2015) and Pérez *et al.* (2016), for instance, discuss the trade pattern of China with Latin America. Rotberg (2008) and Ribeiro (2013), in turn, discuss the Chinese trade pattern – and other dimensions – with Africa. Paus (2009), in particular, points out key challenges that the rise of China has posed to Latin American development in the early 2000s (2000-2006), urging for their diversification toward higher value-added activities.

---

3. See Levinson (2018) for manufacturing output data and World Trade Organization statistics for trade data, available at: <[https://www.wto.org/english/res\\_e/statis\\_e/trade\\_profiles\\_list\\_e.htm](https://www.wto.org/english/res_e/statis_e/trade_profiles_list_e.htm)>. United States ranked first in terms of world merchandise imports (13.2%) and second in terms of world merchandise exports (8.5%) for the same period.

The approach adopted in this research points to a comparative analysis of the Chinese trade pattern with both regions, thus contributing to elucidating similarities and differences on the constraints that these regions face in terms of development arising from their trade relationships established with China over a considerably longer period (2000-2016). These relationships are understood in light of the structuralist theoretical framework that, although originally thought to comprehend Latin American underdevelopment within a core-periphery world, remains valuable to shed light on the current relations between China and other peripheral economies as well as possible improvements in such relations after decades of increasing proximity.

The aim of this paper is, therefore, to discuss and compare the trade specialization pattern that has been established and reinforced between China and developing countries from Latin America and Africa since the 2000s, as China has become the main trade partner for many countries in both regions during this period of analysis. The hypothesis is that their asymmetrical trade patterns reproduce among peripheral economies the original core-periphery relationship, which is central to understanding the catching-up challenges from a structuralist development perspective. Differences between regions and subregions are also highlighted.

The study consists in literature review and data analysis in terms of both merchandise exports and imports classified as primary commodities and manufactured goods. Manufactured goods are also classified according to the degree of skills and technology. International trade data accounting for these relations, particularly from United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD) database, are applied for this purpose. Appendix presents the methodological notes on trade data, including every country covered in each region and subregion.

The paper is divided into four sections. The first section revisits the core-periphery dichotomy proposed by the structuralist development theory. The second section highlights changes in the production and trade specialization patterns within the new international division of labor arising from the worldwide influential presence of China. The third section details the trade structure between China and Latin American countries, while the fourth section does the same for African countries, in order to shed light on this new arrangement within the periphery. Concluding remarks follow.

## **2 THE CORE-PERIPHERY DICHOTOMY FROM THE STRUCTURALIST PERSPECTIVE**

Economic development has been subject of many theories. One of them, namely the Latin American structuralism, frames it in such particular way that

both domestic and external dimensions are considered as parts of the same process in the understanding of the condition of development. In other words, development is not only a result of domestic factors but also conditioned by external forces (Myrdal, 1957; Sanchez-Ancochea, 2007; Blankenburg, Palma and Tregenna, 2008).

By flourishing in the works of the Economic Commission for Latin America and the Caribbean (Eclac), the Latin American structuralist perspective addresses ways to overcome underdevelopment in light of the historical experiences of Latin American economies. According to this framework, the world economy is taken as a unit where countries differ from each other and can be grouped, despite their heterogeneity, into core and periphery. This dynamics between central and peripheral economies is key to understanding the possibilities and limitations for the catching-up process.

As other economic theories, the Latin American structuralist tradition widely recognizes the process of industrialization as essential to facing the bottlenecks and rigidities that may prevent low- and middle-income countries from achieving higher income levels. It, therefore, contrasts with neoliberal views based on the free market approach and the Ricardian productive specialization according to a country's comparative advantages.

The core-periphery dichotomy expresses the international division of labor in the early twentieth century. On the one hand, the core was composed of higher-income, industrialized, and financially developed countries. On the other, the periphery was related to lower-income, mainly agricultural-based exporter, and external dependent economies. From a production and trade perspective, countries at the core were responsible for the production of manufactured goods, exporting those products to the periphery and importing from the periphery raw materials and other sorts of primary commodities, such as food, fuels and minerals (figure 1). Countries at the periphery, in turn, would not have an autonomous domestic force of demand for development, once dependent especially upon the international commodity and financial cycles given by the dynamics at core economies.

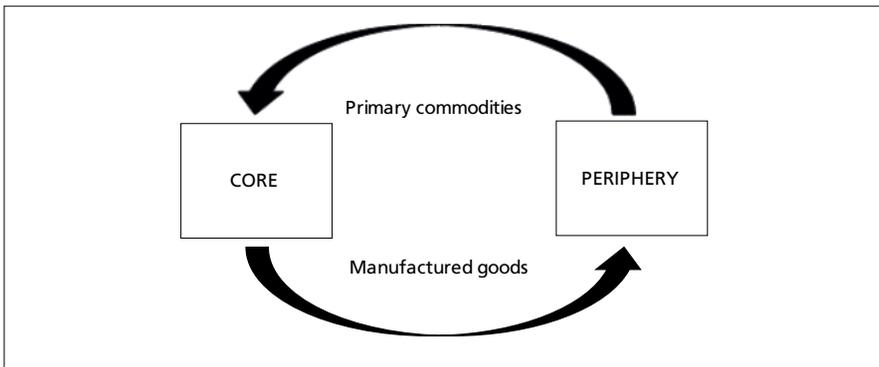
Based on the core-periphery division of the world that emerges one of the main ideas of the Latin American structuralist tradition. The Prebisch-Singer hypothesis<sup>4</sup> supports that a key structural economic characteristic of underdeveloped economies lies in the deterioration in their terms of trade over time due to different income elasticities of demand for exports and imports. Underdeveloped or peripheral economies tend to produce and export goods with low-income elasticity of

---

4. See Toye and Toye (2003; 2006) for more on the Prebisch-Singer hypothesis and, for more on Prebisch's broad perspective on development, see Prebisch (1963; 1971; 2008).

demand, such as primary commodities. In addition, the same economies import high-tech industrialized goods, which are provided with high-income elasticity of demand. The opposite relationship holds true for developed or central economies. That means a world system where cheap raw materials and commodity goods flow from the periphery to the center and more sophisticated industrialized goods flow from the center to the periphery, reinforcing productivity and technological differentials between these groups of economies (Prebisch, 1950; Singer, 1950; 1975).

FIGURE 1  
International division of labor in the early 20<sup>th</sup> century



Source: Dicken (2011).  
Elaborated by the author.

As a result of this dichotomy regarding the productive specialization and export-import dynamics between central and peripheral economies, a structural challenge arises for peripheral primary goods exporter economies, which is the tendency of their terms of trade to decline over time. Given that the income elasticity of demand for manufactured goods is greater than the one for primary goods, the demand for manufactured goods increases more rapidly than the demand for primary goods as income raises, as stated in the well-known Engel's law. Consequently, there is a tendency of the terms of trade in economies concentrated in the production and export of primary goods to deteriorate, especially in comparison to central industrialized economies. Peripheral economies would have to export more to achieve the same value of industrial exports over time.

Income catching-up with the core would require from the periphery structural changes toward a diversified industry, in order to form a domestic production and consumption base, thus enabling endogenous forces for development and avoiding external constraints on growth. It is not by chance

that the previous argument gave support for import substitution industrialization (ISI) programs during the 1950s and 1960s in peripheral economies, such as Latin American and even in African economies after independence, advocating for replacing imports of manufacturing goods with domestic production through state coordination. Industrialization should progressively internalize the production of consumer goods, consumer durables, intermediate inputs and capital goods. The own process of industrialization from light to heavy industries would require, in each phase, imports of intermediate and capital goods necessary to maintain the ongoing industrialization until the completeness of a diversified and interdependent domestic productive structure.

According to ISI programs, in each phase of industrialization, part of imported goods would be replaced with their domestic production spreading over the economy their demand effects as well as technological and productivity gains. In other words, domestic productive structure should continuously move toward the incorporation of higher value-added goods and consolidate domestic productive chains to assure a supply composition able to respond with national production to final and intermediate demand (Prebisch, 1959; Tavares, 1972; Bielschowsky, 1988; FitzGerald, 1998).

The main barriers to a full industrialization process would be financial and technological constraints that should be faced in order to overcome the increasing income gap between core and peripheral economies. For this reason, the Latin American structuralist tradition recognized that the large structural changes that peripheral economies would have to face in their productive structure and trade pattern would not happen spontaneously. Leaving development to spontaneous market forces would tend to accentuate over time the international arrangement where most industrialized economies account for the technological progress and the production and export of higher value-added goods while peripheral economies concentrate in primary commodities or lower value-added manufacturing goods (Furtado, 1961).

Consequently, state interventionism would be required to promote the structural change to avoid the tendency to enlarge the income gap between central (developed) and peripheral (underdeveloped) economies. This structural change would mean not only the transition from an agrarian-exporter to a modern manufacturing economy, which implies higher technological and productivity levels as well as more favorable terms of trade, but also the consolidation of a diversified productive structure with an increasing share of national content in domestic production.

### 3 THE NEW INTERNATIONAL DIVISION OF LABOR AFTER CHINA'S RISE

Active state intervention in many peripheral economies, particularly in East Asia, but also in Latin America, allowed them to achieve different degrees of industrialization during the post-war period (Amsden, 1989; Chang, 2002; 2003; Rodrik, 1994; 2007; Wade, 1990). However, some of these economies, especially non-Asian peripheral countries, have started reverting this process after the widespread globalization movement and their integration into value chains in an increasingly financialized world since the 1980s (Abeles, Caldenty and Valdecantos, 2018; Di Maio, 2009; Palma, 2003; 2009).

At the same time, a new economic superpower has been building its competitive advantages. China has been gaining new markets quickly, in addition to its large domestic production and consumption market (Medeiros, 2006; Naughton, 2007). Chinese exports of manufactured goods to the world, which were already high in the early 2000s, have intensified over recent years, moving from 88.2% of total Chinese exports in 2000 to 93.8% in 2016. According to data from UNCTADstat,<sup>5</sup> Chinese exports to developing countries surpassed the value of exports to developed economies in 2011, accentuating South-South commercial trends (Leão, Pinto and Acioly, 2011). Most of China's exports to developing economies go to Asian countries but this share has been declining while exports to African and Latin American economies have been relatively increasing (table 1).

Chinese imports, in turn, have been showing a very different pattern. Although most imports are also of manufactured goods, it is noticeable the rising import share of primary commodities, accounting for almost 40% of total imports from 2011 to 2014. China mostly imports from other developing economies and, in parallel with the movement of increasing imports of primary commodities, a change is observed regarding developing importers. China's imports from African and Latin American economies have been rising faster than imports from other Asian countries, causing the import share from Asia to decline (table 2).

TABLE 1  
China's exports to developing economies (2000-2016)  
(In %)

|                                     | 2000  | 2004  | 2008  | 2012    | 2016    |
|-------------------------------------|-------|-------|-------|---------|---------|
| Developing economies (US\$ billion) | 101.5 | 248.5 | 642.8 | 1,047.4 | 1,093.1 |
| Africa                              | 4.9   | 5.4   | 7.9   | 8.1     | 8.4     |
| Latin America                       | 7.0   | 7.3   | 11.1  | 12.8    | 10.4    |
| Asia                                | 88.0  | 87.2  | 80.8  | 78.7    | 80.7    |
| Oceania                             | 0.1   | 0.1   | 0.2   | 0.3     | 0.5     |

Source: UNCTADstat data. Available at: <<http://unctadstat.unctad.org/EN/>>.  
Elaborated by the author.

5. Available at: <<http://unctadstat.unctad.org/EN/>>.

TABLE 2  
**China's imports from developing economies (2000-2016)**  
 (In %)

|                                     | 2000  | 2004  | 2008  | 2012    | 2016  |
|-------------------------------------|-------|-------|-------|---------|-------|
| Developing economies (US\$ billion) | 110.2 | 308.3 | 667.1 | 1,034.1 | 766.7 |
| Africa                              | 4.8   | 4.9   | 8.2   | 8.2     | 7.4   |
| Latin America                       | 4.9   | 7.0   | 10.7  | 12.1    | 13.4  |
| Asia                                | 90.2  | 87.9  | 81.0  | 79.6    | 78.9  |
| Oceania                             | 0.2   | 0.1   | 0.1   | 0.1     | 0.3   |

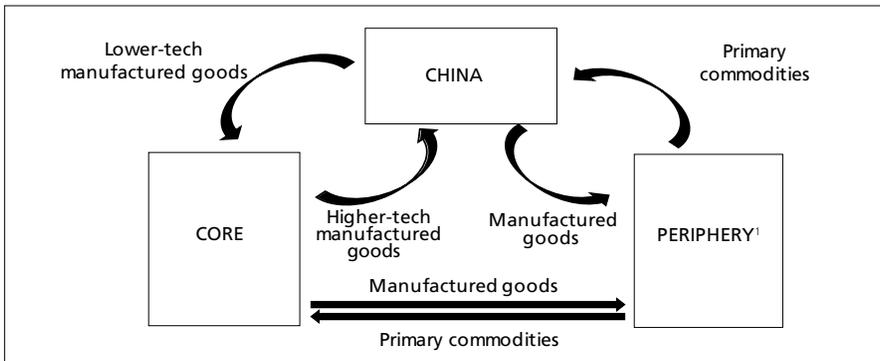
Source: UNCTADstat data. Available at: <<http://unctadstat.unctad.org/EN/>>. Elaborated by the author.

After its noticeable rise in the world economy, marking the booming 2000s, China has been reshaping the old core-periphery dichotomy. It is not the purpose of this paper to discuss which role exactly China is playing in the world economic order but it seems particularly important to consider the relationship it has been establishing with countries at the periphery.

One should remark that financial and technological constraints are still present even for currently industrialized economies, including China. In the Chinese case, these constraints are lowering, as the country is clearly showing ability to deal with them in order to accelerate its catching-up process with developed and high-income countries. Control over finance, capital internationalization and large programs to invest in new technologies are examples of that (Naughton, 2007; Cintra, Silva Filho and Pinto, 2015; Cintra and Pinto, 2017; Hiratuka, 2018). In such perspective and strictly from an income *per capita* point of view, it would not be convenient to consider China at the core yet, even though its characteristics fairly mean it is also not part of the periphery in the old structuralist terms. Its position as a middle-income country but highly influential in the world's current economic order sets the country in a transitory position between the periphery and the core from the perspective of a structuralist framework.

What seems interesting to note is the fact that China has been establishing with other peripheral economies of similar or lower income level production and trade patterns that, to a great extent and from an economic point of view, do not differ from the ones that core economies had established with the periphery in the past. China is climbing up the value-adding ladder and reproducing a pattern based on exports of manufactured goods and imports of primary commodities with many peripheral economies, although not all, as China maintains a regional development structure in Asia that is highly dependent on trade of different manufactured goods and inputs among countries of that region.

FIGURE 2  
International division of labor in the early 21<sup>st</sup> century



Elaborated by the author.

Note: <sup>1</sup> Periphery does not consider Asian industrialized peripheral economies, such as Newly Industrialized Economies, which have robust manufacturing trade relations with China.

Obs.: This figure does not account for financial relations between countries, although they could also be established in such way that Chinese capital flows could be drawn toward the core through portfolio investments and the periphery through foreign direct investments (brownfield and/or greenfield investments). Capital flows from the core to China and the periphery would also be important.

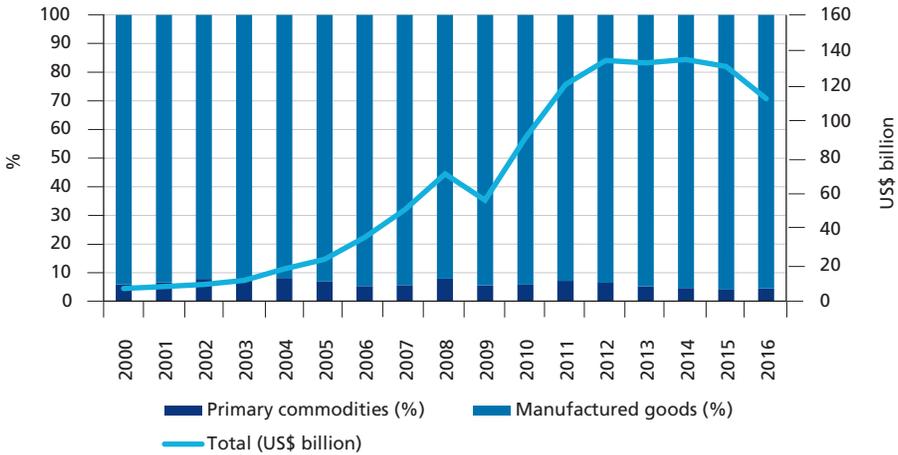
A new international division of labor, which is permanently changing, arises in the 21<sup>st</sup> century from China's increasing influence at the global level (figure 2). Whether, on the one hand, worldwide supply of Chinese manufacturing products has pressured these prices down, on the other Chinese demand for primary commodities has pressured these prices up. To a large extent, this movement has benefited commodity exporting economies, which at least until the 2008 global financial crisis have suffered from a lower deterioration in their terms of trade, thus altering partially the old structuralist concern. At the same time, however, structural difficulties in further industrializing have remained, pointing that a progressive structural change does not occur spontaneously but depend on active and combined macroeconomic and industrial policy strategies. By industrialization, one should also consider not only the production of tangible manufactured goods, but also knowledge-based, intangible assets on which most developed countries have been focusing their production. These considerations reinforce the need to detail the trade pattern that China has been establishing with these non-Asian peripheral economies, in order to evaluate the persistence or not of structural constraints on their long-term development that could be addressed by further agreements between these economies.

#### 4 CHINA'S TRADE PATTERN WITH LATIN AMERICA

Following the great trade expansion of China with the world over the 2000s, there has been an upsurge in China's exports to and imports from Latin America,

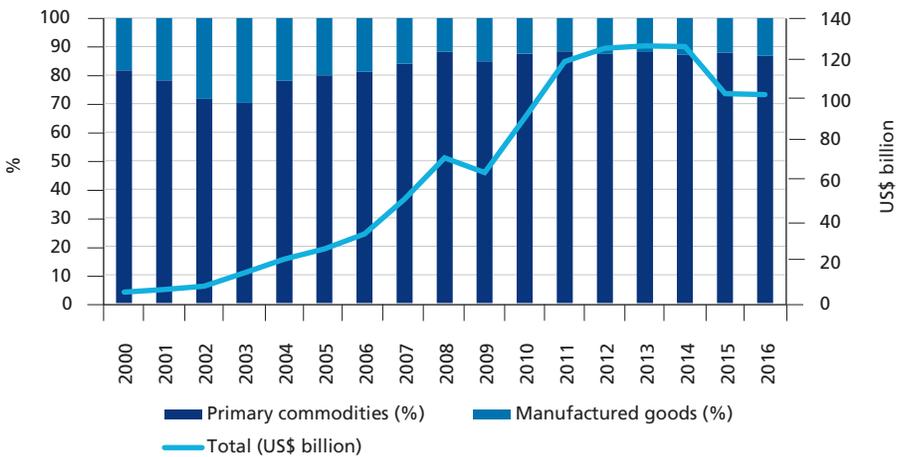
at least until 2012, when commodity prices were still high. However, export and import patterns are notably different. While Chinese exports to the region are concentrated in manufactured goods, imports are mostly of primary commodities (figures 3 and 4).

**FIGURE 3**  
**China's exports to Latin America (2000-2016)**



Source: UNCTADstat data. Available at: <<http://unctadstat.unctad.org/EN/>>. Elaborated by the author.

**FIGURE 4**  
**China's imports from Latin America (2000-2016)**



Source: UNCTADstat data. Available at: <<http://unctadstat.unctad.org/EN/>>. Elaborated by the author.

These asymmetrical trends have been reinforcing over the 2000s. Manufacturing exports, which were already high, surpassed 95% of total Chinese exports to Latin America by 2014 (figure 3). Chinese import concentration in primary commodities has been intensifying since 2003, moving from 70% in that year to over 88% in 2011 and 2013 (figure 4). These movements are in line with the increasing international competitiveness of all sorts of Chinese manufactured goods, on the one hand, and the deindustrialization and export primarization processes of some Latin American economies as well as the evolution of commodity prices in international markets, on the other (Cunha, Bichara and Lelis, 2013; Cunha, Lelis and Fligenspan, 2013; De Negri and Alvarenga, 2011; Oreiro and Feijó, 2010; Osorio, 2012; Salama, 2017; Trindade and Oliveira, 2017).

Regarding manufacturing trade between China and Latin America, tables 3 and 4 show that China's manufactures exports are much larger – and increasing much faster – than its imports. It is also interesting to note the change in the quality of manufactures exports. There is an increasing concentration in medium- and high-tech manufactured goods to the detriment especially of labor- and resource-intensive manufactures (table 3). This result means that China is not only exporting cheap and labor-intensive manufactured goods to Latin America, but also increasingly diversifying its manufacturing exports toward higher value-added and more capital-intensive goods.

TABLE 3  
**China's manufactures exports to Latin America (2000-2016)**  
(In %)

|                                   | 2000 | 2004 | 2008 | 2012  | 2016  |
|-----------------------------------|------|------|------|-------|-------|
| Manufactured goods (US\$ billion) | 6.7  | 16.5 | 65.6 | 125.8 | 108.1 |
| Labor- and resource-intensive     | 40.8 | 35.1 | 22.1 | 24.2  | 21.8  |
| Low-tech                          | 11.1 | 11.9 | 16.1 | 16.0  | 13.2  |
| Medium-tech                       | 24.3 | 21.7 | 27.1 | 29.4  | 30.6  |
| High-tech                         | 23.8 | 31.3 | 34.7 | 30.4  | 34.3  |

Source: UNCTADstat data. Available at: <<http://unctadstat.unctad.org/EN/>>.  
Elaborated by the author.

Chinese manufactures imports, although concentrated in high-tech goods, have been oscillating significantly. They are much lower than exports in terms of value but still represent an important industrial base in Latin America (table 4). In other words, China is an increasingly importer of primary commodities from the region, but in what concerns manufacturing goods medium- and high-tech goods remain quite relevant. Nevertheless, in spite of representing trade possibilities to be strengthened with China, it seems a far-distant objective given current trade agreements and policies adopted in Latin America.

**TABLE 4**  
**China's manufactures imports from Latin America (2000-2016)**  
(In %)

|                                   | 2000 | 2004 | 2008 | 2012 | 2016 |
|-----------------------------------|------|------|------|------|------|
| Manufactured goods (US\$ billion) | 1.0  | 4.8  | 8.5  | 15.8 | 13.6 |
| Labor- and resource-intensive     | 16.9 | 12.6 | 10.8 | 7.6  | 9.5  |
| Low-tech                          | 12.6 | 26.2 | 15.2 | 11.2 | 16.9 |
| Medium-tech                       | 14.1 | 17.4 | 15.9 | 17.2 | 26.4 |
| High-tech                         | 56.4 | 43.8 | 58.1 | 64.0 | 47.2 |

Source: UNCTADstat data. Available at: <<http://unctadstat.unctad.org/EN/>>.  
Elaborated by the author.

Differences regarding this asymmetrical trade pattern can be stressed among Latin American subregions. South America accounts for most of China's exports to the region, followed by Central America (including Mexico) and the Caribbean. Brazil and Mexico are the largest Chinese trade partners in the region. Together, their shares reach almost half of total Chinese export flows to the region for most years (table 5). China's imports from Latin America are even more concentrated in South America, accounting for nearly 90% of Chinese import flows. As Brazil represents roughly half of this share, it denotes the importance of China-Brazil trade relationship, in particular Brazilian exports of primary commodities to China, which are mainly concentrated in soybeans, iron ores and oil. China also imports from Central America and the Caribbean, although in a much smaller scale. In the case of Central America, most imports come from Mexico (table 6).

**TABLE 5**  
**China's exports to Latin America by region (2000-2016)**  
(In %)

|                              | 2000 | 2004 | 2008 | 2012  | 2016  |
|------------------------------|------|------|------|-------|-------|
| Latin America (US\$ billion) | 7.1  | 18.0 | 71.2 | 134.5 | 113.2 |
| Caribbean                    | 7.3  | 6.4  | 5.7  | 4.1   | 5.0   |
| Central America              | 42.1 | 45.2 | 34.1 | 35.0  | 39.1  |
| South America                | 50.6 | 48.4 | 60.2 | 60.9  | 56.0  |
| Argentina                    | 8.6  | 4.7  | 7.1  | 5.9   | 6.4   |
| Brazil                       | 17.2 | 20.4 | 26.4 | 24.8  | 19.4  |
| Mexico                       | 18.7 | 27.6 | 19.5 | 20.5  | 28.6  |

Source: UNCTADstat data. Available at: <<http://unctadstat.unctad.org/EN/>>.  
Elaborated by the author.

**TABLE 6**  
**China's imports from Latin America by region (2000-2016)**  
(In %)

|                              | 2000 | 2004 | 2008 | 2012  | 2016  |
|------------------------------|------|------|------|-------|-------|
| Latin America (US\$ billion) | 5.4  | 21.7 | 71.4 | 125.1 | 102.4 |
| Caribbean                    | 2.1  | 2.3  | 1.6  | 1.0   | 0.7   |
| Central America              | 9.4  | 13.2 | 8.5  | 11.9  | 11.0  |
| South America                | 88.5 | 84.5 | 90.0 | 87.0  | 88.4  |
| Argentina                    | 17.2 | 15.0 | 13.1 | 5.2   | 5.0   |
| Brazil                       | 30.0 | 40.0 | 41.8 | 41.8  | 44.8  |
| Mexico                       | 9.0  | 9.9  | 5.2  | 7.3   | 10.1  |

Source: UNCTADstat data. Available at: <<http://unctadstat.unctad.org/EN/>>.  
Elaborated by the author.

As already pointed out, China's exports to Latin America are predominantly of manufactured goods. This share is even higher for South America, in particular in the case of Argentina (table 7). The same holds true for China's imports from Latin America, once considering that imports are concentrated in primary commodities. Only Central America that does not follow the same pattern due to China's trade relations with Mexico, whose dynamics is largely attached to the United States economy. Given that Mexico is part of the North American Free Trade Agreement (Nafta), the country is also an entry door into the world's largest consumer market. Most Chinese imports from that region are still of manufactured goods, although the share of primary commodities has enlarged, except for 2016 (table 8).

**TABLE 7**  
**China's exports to Latin America by region and product group (2000-2016)**  
(In %)

|                 |                     | 2000 | 2004 | 2008 | 2012 | 2016 |
|-----------------|---------------------|------|------|------|------|------|
| Latin America   | Primary commodities | 5.9  | 8.2  | 7.9  | 6.5  | 4.4  |
|                 | Manufactured goods  | 94.1 | 91.8 | 92.1 | 93.5 | 95.6 |
| Caribbean       | Primary commodities | 16.4 | 6.8  | 7.0  | 7.9  | 6.3  |
|                 | Manufactured goods  | 83.6 | 93.2 | 93.0 | 92.1 | 93.7 |
| Central America | Primary commodities | 5.4  | 7.8  | 12.4 | 12.7 | 5.6  |
|                 | Manufactured goods  | 94.6 | 92.2 | 87.6 | 87.3 | 94.4 |
| South America   | Primary commodities | 4.7  | 8.7  | 5.4  | 2.8  | 3.5  |
|                 | Manufactured goods  | 95.3 | 91.3 | 94.6 | 97.2 | 96.5 |
| Argentina       | Primary commodities | 1.6  | 4.1  | 2.0  | 2.5  | 1.5  |
|                 | Manufactured goods  | 98.4 | 95.9 | 98.0 | 97.5 | 98.5 |
| Brazil          | Primary commodities | 7.7  | 16.4 | 8.8  | 3.6  | 4.8  |
|                 | Manufactured goods  | 92.3 | 83.6 | 91.2 | 96.4 | 95.2 |
| Mexico          | Primary commodities | 7.1  | 6.7  | 4.6  | 7.8  | 4.0  |
|                 | Manufactured goods  | 92.9 | 93.3 | 95.4 | 92.2 | 96.0 |

Source: UNCTADstat data. Available at: <<http://unctadstat.unctad.org/EN/>>.  
Elaborated by the author.

Obs.: It is worth mentioning that the share evolution might be influenced to some degree by price changes over time.

**TABLE 8**  
**China's imports from Latin America by region and product group (2000-2016)**  
(In %)

|                 |                     | 2000 | 2004 | 2008 | 2012 | 2016 |
|-----------------|---------------------|------|------|------|------|------|
| Latin America   | Primary commodities | 81.7 | 78.0 | 88.1 | 87.4 | 86.7 |
|                 | Manufactured goods  | 18.3 | 22.0 | 11.9 | 12.6 | 13.3 |
| Caribbean       | Primary commodities | 96.5 | 96.4 | 85.7 | 78.2 | 64.2 |
|                 | Manufactured goods  | 3.5  | 3.6  | 14.3 | 21.8 | 35.8 |
| Central America | Primary commodities | 14.6 | 19.0 | 19.4 | 32.1 | 25.1 |
|                 | Manufactured goods  | 85.4 | 81.0 | 80.6 | 67.9 | 74.9 |
| South America   | Primary commodities | 88.4 | 86.7 | 94.7 | 95.1 | 94.5 |
|                 | Manufactured goods  | 11.6 | 13.3 | 5.3  | 4.9  | 5.5  |
| Argentina       | Primary commodities | 86.3 | 91.4 | 96.3 | 93.8 | 92.2 |
|                 | Manufactured goods  | 13.7 | 8.6  | 3.7  | 6.2  | 7.8  |
| Brazil          | Primary commodities | 78.2 | 80.4 | 92.0 | 92.9 | 91.5 |
|                 | Manufactured goods  | 21.8 | 19.6 | 8.0  | 7.1  | 8.5  |
| Mexico          | Primary commodities | 13.5 | 21.9 | 30.4 | 46.8 | 25.7 |
|                 | Manufactured goods  | 86.5 | 78.1 | 69.6 | 53.2 | 74.3 |

Source: UNCTADstat data. Available at: <<http://unctadstat.unctad.org/EN/>>.

Elaborated by the author.

Obs.: It is worth mentioning that the share evolution might be influenced to some degree by price changes over time.

Therefore, it is very clear a reproduction of old structuralist core-periphery trade relations between China and the two largest economies in South America, namely Brazil and Argentina. However, the same does not hold true for the trade relation between China and Mexico, although there seems to be a trend toward it. From such perspective, it is possible to identify potential areas to strengthen relations that further promote higher economic and technological upgrading between both partners.

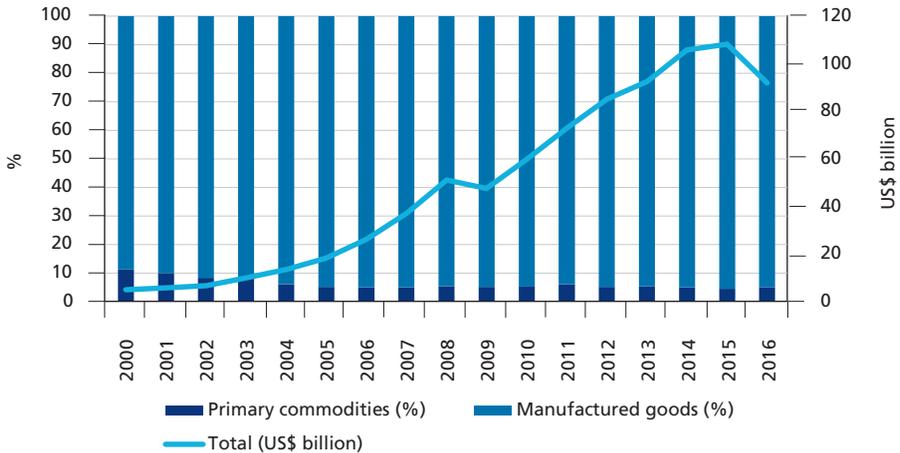
## 5 CHINA'S TRADE PATTERN WITH AFRICA

Similarly to what happened with Latin America, China's trade with Africa has also enlarged over the 2000s, with exports in value generally higher than imports. Chinese exports have been increasingly concentrated in manufactured goods, reaching nearly 95% in recent years (figure 5). Imports, in turn, have been concentrated in primary commodities, which, for example, achieved 97% of China's imports from Africa in 2012 (figure 6).

These movements reinforce a trade specialization pattern between China and Africa even more similar to the old structuralist core-periphery dichotomy than between China and Latin America, given the previous lower degree of industrialization of African economies. To a large extent, many Latin American

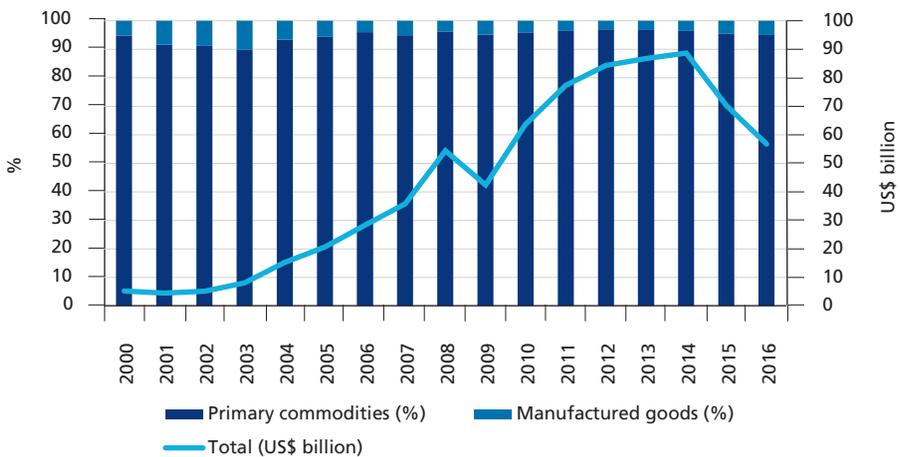
economies have more sophisticated and diversified industries that, however, have been suffering a process of deindustrialization, while many African countries remain largely as agricultural-based economies facing difficulties in promoting a more dynamic industrialization process for income catching-up (Pilling, 2017; Uneca, 2016; OECD, 2014).

FIGURE 5  
China's exports to Africa (2000-2016)



Source: UNCTADstat data. Available at: <<http://unctadstat.unctad.org/EN/>>. Elaborated by the author.

FIGURE 6  
China's imports from Africa (2000-2016)



Source: UNCTADstat data. Available at: <<http://unctadstat.unctad.org/EN/>>. Elaborated by the author.

China's manufactures exports to Africa are growing much faster than imports. Regarding exports, the share of medium- and high-tech manufactured goods has been rising while the share of labor- and resource-intensive manufactures has been declining, although the latter still accounts for most of the Chinese exports to the continent (table 9). In comparison to Latin America, the process toward higher value-added exports is slower. In relation to imports, the share of China's imports of high-tech manufactures, attached to South Africa, has been declining in favor of rising import share of low-tech manufactured goods (table 10).

**TABLE 9**  
**China's manufactures exports to Africa (2000-2016)**  
(In %)

|                                   | 2000 | 2004 | 2008 | 2012 | 2016 |
|-----------------------------------|------|------|------|------|------|
| Manufactured goods (US\$ billion) | 4.4  | 12.7 | 48.3 | 80.7 | 87.2 |
| Labor- and resource-intensive     | 44.7 | 42.1 | 28.2 | 34.7 | 33.6 |
| Low-tech                          | 16.3 | 16.4 | 19.9 | 18.8 | 17.9 |
| Medium-tech                       | 23.8 | 24.9 | 33.1 | 31.0 | 29.6 |
| High-tech                         | 15.1 | 16.6 | 18.8 | 15.4 | 18.9 |

Source: UNCTADstat data. Available at: <<http://unctadstat.unctad.org/EN/>>.  
Elaborated by the author.

**TABLE 10**  
**China's manufactures imports from Africa (2000-2016)**  
(In %)

|                                   | 2000 | 2004 | 2008 | 2012 | 2016 |
|-----------------------------------|------|------|------|------|------|
| Manufactured goods (US\$ billion) | 0.3  | 1.0  | 2.0  | 2.5  | 2.9  |
| Labor- and resource-intensive     | 9.8  | 5.5  | 8.1  | 13.1 | 14.8 |
| Low-tech                          | 29.0 | 44.8 | 45.0 | 39.2 | 52.6 |
| Medium-tech                       | 14.4 | 9.2  | 5.8  | 11.1 | 4.9  |
| High-tech                         | 46.8 | 40.5 | 41.1 | 36.6 | 27.6 |

Source: UNCTADstat data. Available at: <<http://unctadstat.unctad.org/EN/>>.  
Elaborated by the author.

The Chinese trade pattern with Africa can also be distinguished by subregion: Northern, Eastern, Middle (or Central), Western and Southern Africa. Two of them, namely Northern and Western Africa, account for most of China's exports to the continent. Although their share has slightly declined in recent years, Southern share's reduction, particularly due to South Africa, has been much more accentuated. In relative terms, Chinese trade with Eastern Africa during the period has increased substantially, especially after 2012 (table 11). That is in

line with China's "Belt and Road Initiative" that involves maritime routes passing through Eastern Africa's coast, such as Kenya (Pilling, 2017).

China's imports, in turn, come from different parts of Africa. For most of the period, Middle Africa has been the main source of China's imports with more than half of the total value. Imports from Southern Africa have relatively increased, followed by Eastern Africa. In turn, imports from Northern Africa have relatively reduced (table 12). These results show that China's source of imports and destination of exports in the African continent is very diverse. While Chinese exports are concentrated in Northern, Western and Eastern Africa, Chinese imports come mostly from Middle and Southern Africa.

TABLE 11  
**China's exports to Africa by region (2000-2016)**  
(In %)

|                       | 2000 | 2004 | 2008 | 2012 | 2016 |
|-----------------------|------|------|------|------|------|
| Africa (US\$ billion) | 5.0  | 13.5 | 51.1 | 85.1 | 91.9 |
| Eastern Africa        | 12.0 | 10.8 | 11.3 | 13.7 | 22.0 |
| Middle Africa         | 2.0  | 3.4  | 9.2  | 8.7  | 6.1  |
| Northern Africa       | 31.2 | 33.1 | 31.7 | 26.7 | 28.0 |
| Southern Africa       | 21.0 | 23.0 | 17.9 | 18.9 | 14.6 |
| Western Africa        | 33.8 | 29.8 | 29.9 | 32.0 | 29.3 |
| South Africa          | 20.3 | 21.8 | 16.9 | 18.0 | 14.0 |

Source: UNCTADstat data. Available at: <<http://unctadstat.unctad.org/EN/>>.  
Elaborated by the author.

TABLE 12  
**China's imports from Africa by region (2000-2016)**  
(In %)

|                       | 2000 | 2004 | 2008 | 2012 | 2016 |
|-----------------------|------|------|------|------|------|
| Africa (US\$ billion) | 5.2  | 15.2 | 54.4 | 84.3 | 56.7 |
| Eastern Africa        | 4.4  | 3.4  | 2.2  | 6.2  | 10.8 |
| Middle Africa         | 56.5 | 53.6 | 59.4 | 53.7 | 37.1 |
| Northern Africa       | 18.0 | 18.5 | 19.7 | 14.6 | 4.3  |
| Southern Africa       | 13.9 | 17.1 | 15.0 | 19.2 | 39.6 |
| Western Africa        | 7.1  | 7.4  | 3.7  | 6.4  | 8.2  |
| South Africa          | 13.8 | 16.7 | 14.1 | 18.6 | 39.2 |

Source: UNCTADstat data. Available at: <<http://unctadstat.unctad.org/EN/>>.

As highlighted before, China's exports to Africa are mostly of manufactured goods while imports are largely of primary commodities. All African regions have experienced an increase in China's export share of manufactures during the

2000s. This pattern is even more intense in Eastern Africa (table 13). In relation to imports, practically all goods that China import from Western and, especially, Middle Africa are primary commodities. Only from Northern and Southern Africa that a larger share of manufactures imports could be observed. South Africa's data are shown apart in the figures, given the country's representativeness. However, there has been a rapid relative increase in Chinese imports of primary commodities from that region too (table 14). It suggests that South Africa is experiencing similar processes of deindustrialization and export primarization as other industrialized Latin American economies, Brazil as a notable example.

TABLE 13  
**China's exports to Africa by region and product group (2000-2016)**  
(In %)

|                 |                     | 2000 | 2004 | 2008 | 2012 | 2016 |
|-----------------|---------------------|------|------|------|------|------|
| Africa          | Primary commodities | 11.2 | 6.0  | 5.4  | 5.2  | 5.1  |
|                 | Manufactured goods  | 88.8 | 94.0 | 94.6 | 94.8 | 94.9 |
| Eastern Africa  | Primary commodities | 6.6  | 2.6  | 2.3  | 2.5  | 3.0  |
|                 | Manufactured goods  | 93.4 | 97.4 | 97.7 | 97.5 | 97.0 |
| Middle Africa   | Primary commodities | 7.7  | 3.9  | 2.7  | 3.9  | 6.6  |
|                 | Manufactured goods  | 92.3 | 96.1 | 97.3 | 96.1 | 93.4 |
| Northern Africa | Primary commodities | 10.9 | 7.4  | 4.5  | 4.6  | 4.1  |
|                 | Manufactured goods  | 89.1 | 92.6 | 95.5 | 95.4 | 95.9 |
| Southern Africa | Primary commodities | 9.9  | 6.6  | 5.6  | 3.6  | 4.6  |
|                 | Manufactured goods  | 90.1 | 93.4 | 94.4 | 96.4 | 95.4 |
| Western Africa  | Primary commodities | 14.3 | 5.6  | 8.2  | 8.2  | 7.6  |
|                 | Manufactured goods  | 85.7 | 94.4 | 91.8 | 91.8 | 92.4 |
| South Africa    | Primary commodities | 10.1 | 6.9  | 5.9  | 3.6  | 4.6  |
|                 | Manufactured goods  | 89.9 | 93.1 | 94.1 | 96.4 | 95.4 |

Source: UNCTADstat data. Available at: <<http://unctadstat.unctad.org/EN/>>.

Elaborated by the author.

Obs.: It is worth mentioning that the share evolution might be influenced to some degree by price changes over time.

One should remark, however, that this movement is not only a result of the relations established with China but mostly of domestic policies adopted in each partner country. During a period of booming commodity prices, many commodity exporting countries have benefited from growing exports but have not made efforts to enhance their productive base correspondingly to produce higher value-added goods amid the expansion of global value chains. Given the increasing interconnection between these economies and China, there seems to be a large potential to improve such relations in order to promote higher economic and technological upgrading.

**TABLE 14**  
**China's imports from Africa by region and product group (2000-2016)**  
(In %)

|                 |                     | 2000  | 2004 | 2008  | 2012  | 2016  |
|-----------------|---------------------|-------|------|-------|-------|-------|
| Africa          | Primary commodities | 94.8  | 93.4 | 96.2  | 97.0  | 95.0  |
|                 | Manufactured goods  | 5.2   | 6.6  | 3.8   | 3.0   | 5.0   |
| Eastern Africa  | Primary commodities | 98.6  | 96.8 | 95.1  | 97.0  | 96.5  |
|                 | Manufactured goods  | 1.4   | 3.2  | 4.9   | 3.0   | 3.5   |
| Middle Africa   | Primary commodities | 100.0 | 99.9 | 100.0 | 100.0 | 100.0 |
|                 | Manufactured goods  | 0.0   | 0.1  | 0.0   | 0.0   | 0.0   |
| Northern Africa | Primary commodities | 92.6  | 88.9 | 94.8  | 95.1  | 76.2  |
|                 | Manufactured goods  | 7.4   | 11.1 | 5.2   | 4.9   | 23.8  |
| Southern Africa | Primary commodities | 72.8  | 74.4 | 83.0  | 89.6  | 91.0  |
|                 | Manufactured goods  | 27.2  | 25.6 | 17.0  | 10.4  | 9.0   |
| Western Africa  | Primary commodities | 99.8  | 99.6 | 98.2  | 98.6  | 99.2  |
|                 | Manufactured goods  | 0.2   | 0.4  | 1.8   | 1.4   | 0.8   |
| South Africa    | Primary commodities | 72.7  | 73.9 | 83.5  | 90.0  | 91.2  |
|                 | Manufactured goods  | 27.3  | 26.1 | 16.5  | 10.0  | 8.8   |

Source: UNCTADstat data. Available at: <<http://unctadstat.unctad.org/EN/>>.

Elaborated by the author.

Obs.: It is worth mentioning that the share evolution might be influenced to some degree by price changes over time.

## 6 CONCLUDING REMARKS

China has become the main trade partner of several Latin American and African economies during the recent decades. The intensification of their trade relations, however, has been relying on different productive and trade structures. While China mainly exports a diversified number of manufactured goods to Latin America and Africa, their exports to China are largely concentrated in primary goods, especially unprocessed agricultural and mineral commodities.

In this regard, Latin American and African economies present a very similar pattern, although they also show important differences to some degree. Firstly, Chinese trade with both regions has increased over the period, but it has been even more intense with Latin America. Secondly, Chinese manufactures exports and imports with Latin America maintain a more sophisticated pattern in comparison to Africa's trade, according to skills and technology involved in such trade flows.

Thirdly, there are quite important differences within regions. In Latin America, Mexico – as the main economy taken in Central America – does not exactly fit into the core-periphery trade pattern, although showing a trend toward it. The most noticeable cases of growing specialization in primary exports in the region are the experiences of Brazil and Argentina. In Africa, China's source

of imports and destination of exports vary significantly, as Chinese exports are concentrated in Northern, Western and Eastern Africa, while Chinese imports come mainly from Middle and Southern Africa.

Despite these important differences, the asymmetrical trade specialization pattern observed between China and the regions under analysis in this paper leads to the conclusion that those trade patterns reproduce among developing economies the original core-periphery dichotomy discussed from a Latin American structuralist perspective. Different international context and division of labor must be taken into account, but overall concerns in terms of technological upgrading and income growth remain valid from early studies on trade relations between China and Latin American countries, as pointed out by Paus (2009), thus showing that trade relations have consolidated following the initial trade path and not much has changed regarding value chain upgrading.

Considering the structuralist framework, development opportunities and limitations arise from the consolidation of such trade relationship. On the one hand, large exporting countries can benefit from short-term gains in commodity-based trade with China, especially during commodity booms, as noticed during the 2000s for both Latin American and African economies. China's appetite for commodities as part of the transformation process of its economy through rapid industrialization and urbanization has contributed to sustaining such trends. On the other hand, the process of income catching-up becomes increasingly constrained by structural factors, above all, the difficulties to industrialize, as in many African low-income countries, or the challenges of deindustrialization, as in the case of large middle-income economies in Latin America and in the case of South Africa, which may face balance-of-payments constraints on growth amid the surge of new technologies.

As a result, long-term development strategies are required to promote greater economic and technological upgrading in the growing relations between China and both Latin American and African economies. The conclusions of this paper may pave the way for researches on detailed case studies without missing the whole picture as well as for trade and investment agreements in each region. Further studies addressing sustainable development may also shed light on the continuity or disruption of such trade patterns, as the increasing commitment of countries to zero-deforestation value chains would require significant changes in extraction and production processes from commodity exporting economies. For the reasons above, agreements that consider not only country's differences and needs but also identify areas of potential cooperation in terms of skills and technology transference between such economies and environmental protection are more likely to succeed and result in mutual economic development in a world whose dynamics is increasingly influenced in different ways by China.

## REFERENCES

- ABELES, M.; CALDENTEY, E. P.; VALDECANTOS, S. (Ed.). **Estudios sobre financierización en América Latina**. Santiago: Cepal, 2018.
- AMSDEN, A. H. **Asia's next giant**: South Korea and late industrialization. New York: Oxford University Press, 1989.
- BIELSCHOWSKY, R. **Pensamento econômico brasileiro**: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo. Rio de Janeiro: Contraponto, 1988.
- BLANKENBURG, S.; PALMA, J. G.; TREGENNA, F. Structuralism. *In*: DURLAUF, S. N.; BLUME, L. E. (Ed.). **The new Palgrave dictionary of economics**. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2008. p. 69-74. v. 8.
- CEPAL – Comisión Económica para América Latina y el Caribe. **La República Popular China y América Latina y el Caribe**: hacia una relación estratégica. Santiago: Cepal, 2010.
- CHANG, H.-J. **Kicking away the ladder**: development strategy in historical perspective. London: Anthem, 2002.
- \_\_\_\_\_. The East Asian development experience. *In*: \_\_\_\_\_. (Ed.). **Rethinking development economics**. London: Anthem, 2003. p. 107-124.
- CINTRA, M. A. M.; PINTO, E. C. China em transformação: transição e estratégias de desenvolvimento. **Revista de Economia Política**, v. 37, n. 2, p. 381-400, 2017.
- CINTRA, M. A. M.; SILVA FILHO, E. B. da; PINTO, E. C. (Org.). **China em transformação**: dimensões econômicas e geopolíticas do desenvolvimento. Brasília: Ipea, 2015.
- CUNHA, A. M.; BICHARA, J. da S.; LELIS, M. T. C. América Latina y el ascenso de China: una perspectiva desde Brasil. *América Latina Hoy*, v. 65, p. 185-207, 2013.
- CUNHA, A. M.; LELIS, M. T. C.; FLIGENSPAN, F. B. Desindustrialização e comércio exterior: evidências recentes para o Brasil. **Revista de Economia Política**, v. 33, n. 3, p. 463-485, 2013.
- DE NEGRI, F.; ALVARENGA, G. V. A primarização da pauta de exportações no Brasil: ainda um dilema. **Radar**, n. 13, p. 7-14, 2011.
- DICKEN, P. **Global shift**: mapping the changing contours of the world economy. 6th ed. London: Sage, 2011.
- DI MAIO, M. Industrial policies in developing countries: history and perspectives. *In*: CIMOLI, M.; DOSI, G.; STIGLITZ, J. E. (Ed.). **Industrial policy and development**: the political economy of capabilities accumulation. New York: Oxford University Press, 2009. p. 107-143.

FITZGERALD, V. La Cepal y la teoría de la industrialización. **Cepal Review**, special number, p. 47-61, Oct. 1998.

FURTADO, C. **Desenvolvimento e subdesenvolvimento**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.

HALPER, S. **The Beijing Consensus**: how China's authoritarian model will dominate the twenty-first century. New York: Basic Books, 2010.

HIRATUKA, C. Changes in the Chinese development strategy after the global crisis and its impacts in Latin America. **Revista de Economia Contemporânea**, v. 22, n. 1, p. 1-25, 2018.

LEÃO, R. P. F.; PINTO, E. C.; ACIOLY, L. (Org.). **A China na nova configuração global: impactos políticos e econômicos**. Brasília: Ipea, 2011.

LEVINSON, M. U.S. manufacturing in international perspective. **Congressional Research Service**, n. R42135, p. 1-16, 21 Feb. 2018.

MEDEIROS, C. A. de. A China como um duplo polo na economia mundial e a recentralização da economia asiática. **Revista de Economia Política**, v. 26, n. 3, p. 381-400, 2006.

MYRDAL, G. **Economic theory and under-developed regions**. London: Gerald Duckworth, 1957.

NAUGHTON, B. **The Chinese economy**: transitions and growth. Cambridge, United States: MIT, 2007.

OCDE – ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS. **Perspectivas económicas de América Latina 2016**: hacia una nueva asociación con China. Paris: OCDE; Cepal; CAF, 2015.

OECD – ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **African economic outlook 2014**: global value chains and Africa's industrialization. Paris: OECD; UNDP, 2014.

OREIRO, J. L.; FEIJÓ, C. A. Desindustrialização: conceituação, causas, efeitos e o caso brasileiro. **Revista de Economia Política**, v. 30, n. 2, p. 219-232, 2010.

OSORIO, J. América Latina: o novo padrão exportador de especialização produtiva – estudo de cinco economias da região. *In*: FERREIRA, C.; OSORIO, J.; LUCE, M. (Org.). **Padrão de reprodução do capital**: contribuições da teoria marxista da dependência. São Paulo: Boitempo, 2012.

PALMA, J. G. The Latin American economies during the second half of the twentieth century: from the age of "ISI" to the age of "the end of history". *In*: CHANG, H.-J. (Ed.). **Rethinking development economics**. London: Anthem, 2003. p. 125-151.

\_\_\_\_\_. Flying geese and waddling ducks: the different capabilities of East Asia and Latin America to “demand-adapt” and “supply-upgrade” their export productive capacity. *In*: CIMOLI, M.; DOSI, G.; STIGLITZ, J. E. (Ed.). **Industrial policy and development: the political economy of capabilities accumulation**. New York: Oxford University Press, 2009. p. 203-238.

PAUS, E. The rise of China: implications for Latin American development. **Development Policy Review**, v. 27, n. 4, p. 419-456, 2009.

PÉREZ, A. R. *et al.* **La presencia de China en América Latina: comercio, inversión y cooperación económica**. Medellín: Editora Universidad Eafit, 2016.

PILLING, D. Chinese investment in Africa: Beijing's testing ground. **Financial Times**, 13 June 2017. Available at: <<https://www.ft.com/content/0f534aa4-4549-11e7-8519-9f94ee97d996>>.

PREBISCH, R. **The economic development of Latin America and its principal problems**. New York: UN, 1950.

\_\_\_\_\_. Commercial policy in the underdeveloped countries. **American Economic Review**, v. 49, n. 2, p. 251-273, 1959.

\_\_\_\_\_. **Towards a dynamic development policy for Latin America**. New York: UN, 1963.

\_\_\_\_\_. **Change and development: Latin America's great task**. Santiago: Cepal; IDB, 1971.

\_\_\_\_\_. Towards a theory of change. **Cepal Review**, v. 96, p. 27-74, 2008.

RAMO, J. C. **The Beijing Consensus**. London: FPC, 2004.

RIBEIRO, V. L. **A expansão chinesa e seus impactos na África na primeira década do século XXI**. 2013. Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2013.

RODRIK, D. **Getting interventions right: how South Korea and Taiwan grew rich**. Cambridge, United States: NBER, 1994. (Working Paper, n. 4964).

\_\_\_\_\_. Industrial development: some stylized facts and policy directions. *In*: UNITED NATIONS. **Industrial development for the 21<sup>st</sup> century: sustainable development perspectives**. New York: UN, 2007. p. 7-28.

ROTBURG, R. I. (Ed.). **China into Africa: trade, aid, and influence**. Washington: Brookings, 2008.

SALAMA, P. Brasil y China: caminos de fortaleza y desconciertos. **Revista Problemas del Desarrollo**, v. 188, n. 48, p. 9-28, 2017.

SANCHEZ-ANCOCHEA, D. Anglo-Saxon versus Latin American structuralism in development economics. *In*: CALDENTEY, E. P.; VERNENGO, M. (Ed.). **Ideas, policies and economic development in the Americas**. London: Routledge, 2007. p. 208-226.

SINGER, H. W. The distribution of gains between investing and borrowing countries. **American Economic Review**, v. 40, n. 2, p. 473-485, 1950.

\_\_\_\_\_. The distribution of gains from trade and investment: revisited. **Journal of Development Studies**, v. 11, n. 4, p. 376-382, 1975.

TAVARES, M. da C. **Da substituição de importações ao capitalismo financeiro**. Rio de Janeiro: Zahar, 1972.

TOYE, J.; TOYE, R. The origins and interpretation of the Prebisch-Singer thesis. **History of Political Economy**, v. 35, n. 3, p. 437-467, 2003.

\_\_\_\_\_. Raúl Prebisch and the limits of industrialization. *In*: DOSMAN, E. J. (Ed.). **Raúl Prebisch: power, principle and the ethics of development**. Buenos Aires: IDB-Intal, 2006. p. 21-30.

TRINDADE, J. R.; OLIVEIRA, W. P. Padrão de especialização primário-exportador e dinâmica de dependência no período 1990-2010 na economia brasileira. **Ensaio FEE**, v. 37, n. 4, p. 1059-1092, 2017.

UNECA – UNITED NATIONS ECONOMIC COMMISSION FOR AFRICA. **Transformative industrial policy for Africa**. Addis Ababa: Uneca, 2016.

WADE, R. **Governing the market: economic theory and the role of government in East Asian industrialization**. New Jersey: Princeton University Press, 1990.

## APPENDIX

### METHODOLOGICAL NOTES ON INTERNATIONAL TRADE DATA

Data used in this paper were collected in mid-2018 from UNCTADstat, available at: <http://unctadstat.unctad.org/EN/>.

The following Standard International Trade Classification (SITC), Revision 3, applies for arranging exports and imports of all products into groups of primary commodities and manufactured goods:

- Primary commodities: SITC 0 + 1 + 2 + 3 + 4 + 68 + 667+ 971; and
- Manufactured goods: SITC 5 to 8 less 667 and 68.

Manufactured goods are also classified according to the degree of manufacturing, that is degree of skills and technology involved in their production, following UNCTAD (2002):<sup>1</sup>

- Labor-intensive and resource-intensive manufactures: SITC 611, 612, 613, 633, 634, 635, 641, 642, 651, 652, 653, 654, 655, 656, 657, 658, 659, 661, 662, 663, 664, 665, 666, 821, 831, 841, 842, 843, 844, 845, 846, 848, 851;
- Low-skill and technology-intensive manufactures: SITC 671, 672, 673, 674, 675, 676, 677, 678, 679, 691, 692, 693, 694, 695, 696, 697, 699, 785, 786, 791, 793, 895, 899;
- Medium-skill and technology-intensive manufactures: SITC 775, 772, 621, 625, 629, 711, 712, 713, 714, 716, 718, 721, 722, 723, 724, 725, 726, 727, 728, 731, 733, 735, 737, 741, 742, 743, 744, 745, 746, 747, 748, 749, 771, 773, 774, 778, 781, 782, 783, 784, 811, 812, 813, 893, 894; and
- High-skill and technology-intensive manufactures: SITC 751, 752, 761, 762, 763, 759, 764, 776, 511, 512, 513, 514, 515, 516, 522, 523, 524, 525, 531, 532, 533, 541, 542, 551, 553, 554, 562, 571, 572, 573, 574, 575, 579, 581, 582, 583, 591, 592, 593, 597, 598, 792, 871, 872, 873, 874, 881, 882, 883, 884, 885, 891, 892, 896, 897, 898.

Latin American and African trade flows with China are also analyzed according to their different subregions. Countries belonging to each subregion are:

---

1. Unctad – United Nations Conference on Trade and Development. *Trade and development report, 2002*. New York; Geneva: UN, 2002.

- Africa:
  - a) Eastern Africa: Burundi, Comoros, Djibouti, Eritrea, Ethiopia, Kenya, Madagascar, Malawi, Mauritius, Mozambique, Rwanda, Seychelles, Somalia, Uganda, United Republic of Tanzania, Zambia, and Zimbabwe;
  - b) Middle Africa: Angola, Cameroon, Central African Republic, Chad, Congo, Dem. Rep. of the Congo, Equatorial Guinea, Gabon, and Sao Tome and Principe;
  - c) Northern Africa: Algeria, Egypt, Libya, Morocco, Sudan, Tunisia, and Western Sahara;
  - d) Southern Africa: Botswana, eSwatini, Lesotho, Namibia, and South Africa; and
  - e) Western Africa: Benin, Burkina Faso, Cabo Verde, Côte d'Ivoire, Gambia, Ghana, Guinea, Guinea-Bissau, Liberia, Mali, Mauritania, Niger, Nigeria, Saint Helena, Senegal, Sierra Leone, and Togo.
- Latin America:
  - a) Caribbean: Anguilla, Antigua and Barbuda, Aruba, Bahamas, Barbados, Bonaire, Sint Eustatius and Saba, British Virgin Islands, Cayman Islands, Cuba, Dominica, Dominican Republic, Grenada, Haiti, Jamaica, Montserrat, Netherlands Antilles, Saint Kitts and Nevis, Saint Lucia, Saint Vincent and the Grenadines, Sint Maarten, Trinidad and Tobago, and Turks and Caicos Islands;
  - b) Central America: Belize, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Mexico, Nicaragua, and Panama; and
  - c) South America: Argentina, Bolivia, Brazil, Chile, Colombia, Ecuador, Falkland Islands, Guyana, Paraguay, Peru, Suriname, Uruguay, and Venezuela.

# A VISÃO DE DESENVOLVIMENTO DA CHINA 2020-2050 E AS PERSPECTIVAS PARA AS RELAÇÕES COM A AMÉRICA LATINA

Xie Wenze<sup>1</sup>

Li Hui<sup>2</sup>

A Visão de Desenvolvimento da China (VDC) 2020-2050 pode ser descrita por meio de eixos coordenados. Os pilares do crescimento econômico nessa visão são urbanização, industrialização e cultura de poupança; e abertura, compartilhamento e inclusão são seus princípios norteadores. A região da América Latina e Caribe é considerada uma parceira importante na realização desse plano – desde 1971, a China e os países dessa região formalizaram parcerias estáveis e de longo prazo, e no período de 2002 a 2017 elas foram consolidadas. Desde 2018, a China e a Comunidades de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC) vêm fortalecendo uma forte associação, e, nesse contexto, a superação da condição econômica de países de renda média é um objetivo comum das contrapartes. Ainda que suas relações estejam passando por um novo período de ajuste estratégico e de adaptação mútua, os dois lados devem buscar uma base comum de interesses, pondo de lado as divergências para avançar conjuntamente, por meio da intensificação dos intercâmbios econômicos e da cooperação.

**Palavras-chave:** Visão de Desenvolvimento da China 2020-2050; relações China-América Latina e Caribe; Iniciativa Cinturão e Rota.

## CHINA'S 2020-2050 VISION AND OUTLOOK OF CHINA-LATIN AMERICA RELATIONS

China's 2020-2050 vision can be described as one coordinate. Urbanization, industrialization and culture of saving are important pillars of the vision, "Openness, Sharing and Inclusion" are its natural features, the region of Latin America and the Caribbean is an important partner for China to realize the vision. In 1971-2001, long-term, stable partnerships got formed between China and Brazil or some other Latin American countries. In 2002-2017, the partnership of equality and mutual benefit was consolidated. Since 2018, China and Latin America have been strengthening the "hand in hand" partnership, one of the common goals is crossing "middle income stage". China-Latin America relations are undergoing a new period of strategic adjustment and mutual adaptation, both sides should strengthen exchanges and cooperation for seeking common ground in differences and moving forward hand in hand.

**Keywords:** China 2020-2050 vision; China-Latin America relations; belt and road.

---

1. Pesquisador e orientador de doutorado no Instituto de Estudos Latino-Americanos (ILAS) da Academia Chinesa de Ciências Sociais (CASS); e professor visitante do Instituto Brasileiro de Economia da Fundação Getúlio Vargas (IBRE/FGV), da Fundação Ford na Universidade da Califórnia, San Diego (UCSD) e do Instituto de Investigações Econômicas da Universidade Nacional Autónoma do México (IIEs/UNAM). *E-mail:* <xiewwz@cass.org.cn>.

2. Pesquisadora assistente; e vice-secretária geral do Centro de Estudos Mexicanos, ILAS, CASS. *E-mail:* <huili@cass.org.cn>, <huicbr@163.com>.

## VISIÓN 2020-2050 DE CHINA Y PERSPECTIVAS DE LAS RELACIONES CHINA-AMÉRICA LATINA

La visión de China 2020-2050 se puede describir como una sola coordinada. La urbanización, la industrialización y la cultura del ahorro son pilares importantes de la visión, "apertura, compartido e inclusivo" son sus características naturales, la región de América Latina y el Caribe es un socio importante para China para hacer realidad la visión. En 1971-2001, se formaron asociaciones estables a largo plazo entre China y Brasil u otros países latinoamericanos. En 2002-2017, se consolidó la asociación de igualdad y beneficio mutuo. Desde 2018, China y América Latina ha estado fortaleciendo la asociación de "mano a mano", uno de los objetivos comunes es cruzar la "etapa de ingreso medio". Las relaciones entre China y América Latina están experimentando un nuevo periodo de ajuste estratégico y adaptación mutua, ambas partes deben fortalecer los intercambios y la cooperación para buscar un terreno común en las diferencias y avanzar de mano a mano.

**Palabras clave:** China Visión 2020-2050; relaciones China-América Latina; cinturón y rota.

JEL: E61; F01.

DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/rtm24art2>

Data de envio do artigo: 19/8/2020. Data de aceite: 25/9/2020.

### 1 INTRODUÇÃO

No contexto do ambiente desfavorável de crescente protecionismo, desaceleração da economia global, enfraquecimento do mercado internacional e expansão global da Covid-19, a economia chinesa logrou realizar um crescimento restaurador em forma de V. De acordo com estatísticas divulgadas pelo Escritório Nacional de Estatísticas da China em 16 de julho de 2020,<sup>3</sup> em comparação com o mesmo período de 2019, no primeiro trimestre, a taxa de crescimento do produto interno bruto (PIB) da China foi de -6,8%, e no segundo trimestre foi de 3,2%. Com base na taxa de câmbio média do mercado entre o dólar americano (USD) e o renminbi (RMB) de 1 para 7,04, de janeiro a junho de 2020 o PIB da China somou cerca de US\$ 6,5 trilhões.

Em 21 de julho de 2020, o presidente da República Popular da China,<sup>4</sup> Xi Jinping, salientou que, para seguir se recuperando, o país "deve concentrar todas as suas forças em seus próprios assuntos".<sup>5</sup> O líder chinês mencionou que o país vai buscar alcançar um desenvolvimento mais robusto e sustentável com base tanto na liberação completa do potencial de demanda doméstica (que apresenta uma enorme escala) quanto em melhorar o nível de conectividade entre o mercado doméstico e o internacional.

Em breve, a China vai divulgar seu XIV Plano Quinquenal para o Desenvolvimento Econômico e Social Nacional (PQDESC) (2021-2025). Este plano será o primeiro passo no avanço do país em direção à Visão de Desenvolvimento da

3. Disponível em: <[http://www.stats.gov.cn/english/StatisticalStudio/201010/t20101025\\_72353.html](http://www.stats.gov.cn/english/StatisticalStudio/201010/t20101025_72353.html)>.

4. Secretário geral do Comitê Central do Partido Comunista e presidente da Comissão Militar Central da China.

5. Disponível em: <<https://www.chinadaily.com.cn/a/202007/22/WS5f17782da31083481725b200.html>>.

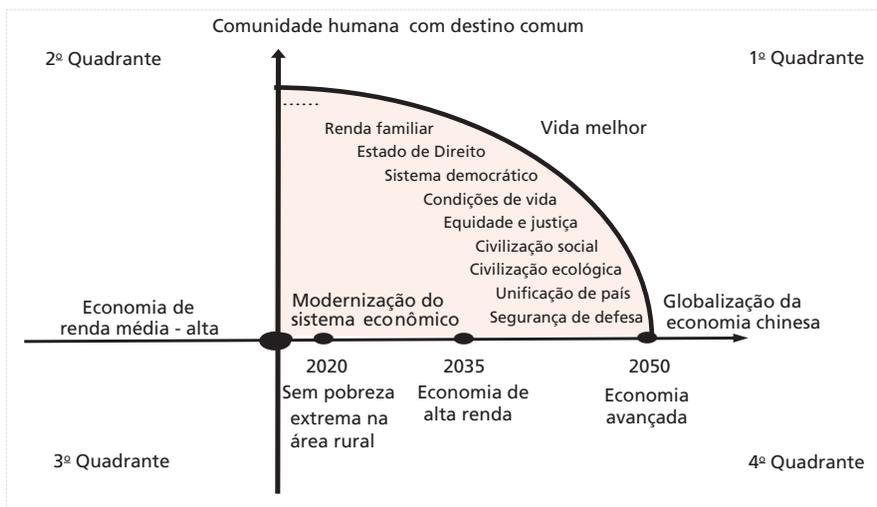
China (VDC) 2020-2050, contratada em 2017. Assim, tendo como pano de fundo esse momento singular, o objetivo deste artigo é demonstrar de que forma a parceria econômica chinesa com os países da região da América Latina e Caribe, com destaque para o Brasil, pode ter um futuro promissor, com ganhos relevantes para todas as partes.

## 2 COORDENADAS DA VDC 2020-2050

Concentrar todas as forças da China em seus próprios assuntos é uma das políticas nacionais básicas que o gigante asiático vem perseguindo há muito tempo. Ela significa independência e autossuficiência. Contudo, vale apontar que independência não significa fechar as portas da China para o mundo, ao passo que autossuficiência tampouco significa se desligar de outros países. Na verdade, a experiência recente indica que quanto mais a China se desenvolve, mais aberto será o país, quer dizer, mais estreita será a conexão entre o mercado chinês e o mercado global.

O XIX Congresso Nacional do Partido Comunista da China, realizado em outubro de 2017, estabeleceu a VDC 2020-2050. Essa ampla visão pode ser apresentada de maneira mais simples por meio de um sistema de coordenadas. Como mostra a figura 1, o ponto de origem das coordenadas é o *status* atual do desenvolvimento econômico chinês, no qual a China é uma economia em desenvolvimento com renda média-alta. Avançando na coordenada horizontal, o principal objetivo é caminhar para um estado em que haja um (ainda) melhor nível de globalização da economia. Na coordenada vertical, por seu turno, o objetivo final é a construção da Comunidade Humana com Destino Comum.

FIGURA 1  
Coordenadas da VDC 2020-2050



Elaboração dos autores.

A modernização do sistema econômico é tarefa intermediária do eixo horizontal. Por um lado, essa modernização significa abraçar a “civilização digital” e promover o avanço tecnológico da economia chinesa. Por outro lado, significa melhorar o papel decisivo do mecanismo de mercado na alocação de recursos, acelerando a melhoria do sistema econômico híbrido de mercado e socialista. A expansão da curva “vida melhor”, que estabelece a fronteira ótima entre as coordenadas do VDC 2020-2050, não só requer crescimento econômico, mas também exige um desenvolvimento equilibrado de diferentes áreas sociais, políticas e culturais, como renda familiar, administração do país conforme a lei, sistema democrático, condições de vida, civilização social, proteção ambiental, unidade nacional, segurança nacional de defesa e paz mundial.

### 2.1 Urbanização, industrialização e cultura de poupança: três pilares da VDC 2020-2050

Até o final de 2019, havia cerca de 5,51 milhões de pessoas vivendo em pobreza extrema nas áreas rurais da China (NBSC, 2020). A eventual erradicação da pobreza extrema rural significará um avanço importante para a construção de uma sociedade mais justa na China, logo, o gigante asiático está se esforçando para alcançar o objetivo de eliminar esse problema ainda em 2020.

As metas de crescimento econômico do país estão atreladas aos seguintes objetivos de longo prazo: até 2035, tornar-se uma economia de alta renda; até 2050, transformar-se em uma economia avançada. Como mostra a tabela 1, o PIB *per capita* da China em 2019 apresentou valor de US\$ 10.262. Calculando com o dólar a preços constantes de 2019, para o PIB *per capita* chinês atingir pelo menos US\$ 18 mil em 2035, a taxa média de crescimento anual necessária a partir de 2020 deve ser de 4,1%. Uma vez atingido esse patamar, para que o PIB *per capita* ultrapasse US\$ 25 mil em 2050, a taxa anual média de crescimento do PIB no período 2036-2050 deve ser de 2,1%.

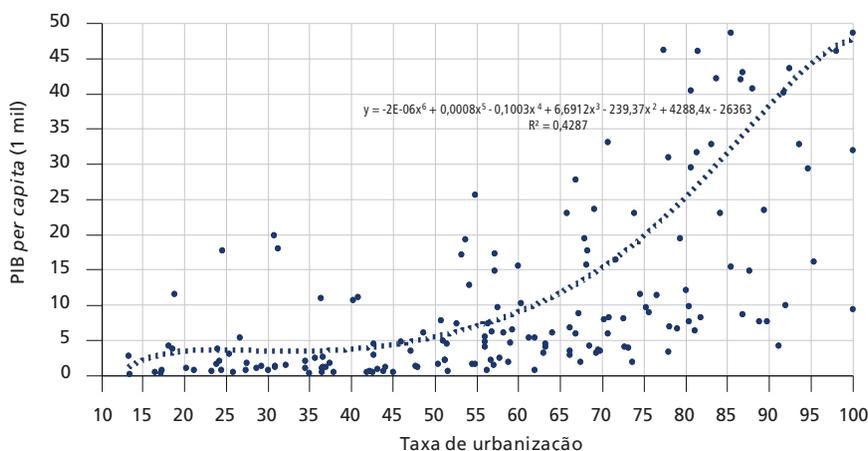
TABELA 1  
Perspectivas de crescimento econômico para a VDC 2020-2050

|   | 2019      | 2035      | 2050      |
|---|-----------|-----------|-----------|
| PIB (US\$ trilhões)                                   | 14,3      | 26,3      | 35,1      |
| População (milhões)                                   | 1.400     | 1.461     | 1.402     |
| PIB <i>per capita</i> (US\$, preço constante de 2019) | 10.262    | 18.000    | 25.000    |
| Taxa anual média de crescimento do PIB necessária (%) | 2004-2019 | 2020-2035 | 2036-2050 |
|   | 9,1       | 4,1       | 2,1       |

Fontes: World Bank, 2010; China, 2019; ONU, 2019.

Para a VDC 2020-2035, urbanização, industrialização e cultura de poupança são três fatores importantes para apoiar o crescimento econômico de longo prazo da China. O estímulo fornecido pela urbanização, o primeiro pilar, ocorre principalmente por meio do aumento do consumo e dos investimentos. Utilizando dados do World Bank (2020), verifica-se que há uma correlação positiva, forte e estatisticamente muito significativa<sup>6</sup> entre a taxa de urbanização e os níveis de renda dos países. Extraíndo uma linha de tendência polinomial de sexto grau desses dados,<sup>7</sup> estima-se que a renda nacional *per capita* alcance a faixa de US\$ 10 mil quando a taxa de urbanização atingir mais de 60%. A renda atingirá o valor de US\$ 20 mil quando aquela proporção exceder 75%, e chegará ao patamar de US\$ 25 mil aos 80% (gráfico 1).

**GRÁFICO 1**  
**Dispersão e linha de tendência polinomial para o PIB *per capita* e a taxa de urbanização de 180 países (2019)<sup>1</sup>**



Fonte: Banco Mundial (2020).  
 Elaboração dos autores.  
 Nota: <sup>1</sup> Para mais detalhes, ver tabela A.1 no apêndice.

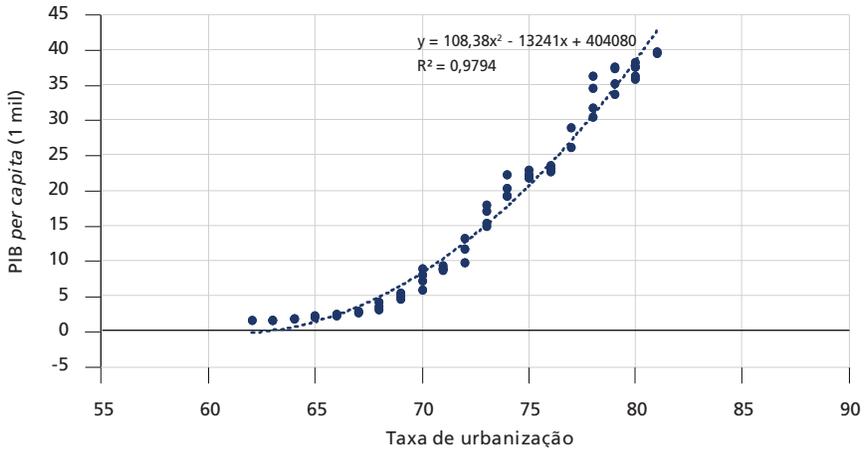
Considerando apenas o conjunto de países-membros da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e tomando os dados da taxa de urbanização e do PIB *per capita* disponibilizados pelo World Bank (2020) para o período 1960-2019, a correlação positiva entre as variáveis é ainda maior.<sup>8</sup> Como se pode observar no gráfico 2, que indica a linha de tendência polinomial de segundo grau extraída por regressão,<sup>9</sup> quando a taxa de urbanização

6. Rô de Spearman de 0,726 com significância superior a 99%.  
 7.  $R^2 = 0,4287$ .  
 8. Rô de Spearman de 0,995 com significância superior a 99%.  
 9.  $R^2 = 0,9794$ .

daqueles países atingiu 75% em média, seu PIB *per capita* chegou a cerca de US\$ 20 mil, enquanto quando a taxa atingiu 80%, o PIB *per capita* superou os US\$ 37 mil. Portanto, para esse conjunto de nações, a série temporal das duas variáveis consideradas corrobora as informações reveladas pelos dados de 2019 de 180 países.

## GRÁFICO 2

**Dispersão e linha de tendência polinomial para o PIB *per capita* e a taxa de urbanização dos membros da OCDE (1960-2019)<sup>1</sup>**



Fonte: World Bank (2020).

Elaboração dos autores.

Nota: <sup>1</sup> Para mais detalhes, ver tabela A.2 no apêndice.

Com relação à China, a taxa de urbanização em 2019 era de 60,6% (NBSC, 2020) e o PIB *per capita* totalizava US\$ 10.262. Essa configuração está em conformidade com a linha de tendência exibida no gráfico 1. Segundo projeções da Organização das Nações Unidas (ONU) (2018), a taxa de urbanização chinesa pode atingir 73,9% em 2035 e 80% em 2050. Levando em consideração a análise precedente, pode-se esperar que nesses anos o PIB *per capita* correspondente a esses níveis de concentração populacional em centros urbanos chegue a US\$ 18 mil e US\$ 25 mil, respectivamente.

Quanto ao segundo pilar do crescimento, cabe apontar que a China tem um sistema produtivo completo e diversificado de indústrias de manufatura. Em 2019, o valor agregado desse setor somou US\$ 3,9 trilhões, representando cerca de 28,2% do montante mundial (World Bank, 2020). Não obstante, a China tem promovido a atualização de sua estrutura manufatureira investindo continuamente em alta tecnologia e inovações digitais. Esse processo representa uma parte importante das reformas estruturais do lado da oferta realizadas pelo país.

Finalmente, o terceiro pilar do crescimento, a cultura de poupança presente na sociedade chinesa, caracteriza-se como uma tradição com milhares de anos de longevidade. No período 2000-2019, o peso médio da poupança doméstica na composição do PIB da China alcançou o patamar de 46,5%.<sup>10</sup> De uma forma geral, essa poupança doméstica não está apoiando somente a urbanização e a industrialização, mas também as políticas fiscais e financeiras do governo.

## **2.2 Abertura, compartilhamento e inclusão: características transversais da VDC 2020-2050**

No caminho a ser trilhado para deslocar a posição da China em direção à fronteira da curva “vida melhor” que se estabelece entre as coordenadas da VDC 2020-2050, mostradas na figura 1, abertura, compartilhamento e inclusão são princípios transversais para guiar as políticas públicas adotadas pelo país. Segundo afirmou o presidente chinês, “a China não fechará suas portas para o mundo; só nos tornaremos cada vez mais abertos” (Jinping, 2017, tradução nossa).

Em 2018, as importações de mercadorias representaram na China 15,4% do PIB, em comparação com 22,7% no conjunto de países da OCDE. Em 2019, a participação do estoque de investimento direto estrangeiro (IDE) na economia do gigante asiático foi de cerca de 14,8%, enquanto na OCDE foi de 49,8%, em média. Em março de 2020, a participação dos ativos financeiros estrangeiros no PIB chinês era de cerca de 8,4%, contra uma taxa de 43,3% nos países da OCDE considerados em conjunto (World Bank, 2020).<sup>11</sup> Esses dados revelam haver um amplo espaço disponível para avançar a abertura econômica chinesa.

O respeito recíproco e a cooperação fundada em benefícios mútuos são a base do princípio de compartilhamento. Desde uma iniciativa unilateral, a China está se tornando cada vez mais aberta ao mundo a partir da implementação de uma série de medidas, valendo destacar o estabelecimento de dezoito zonas experimentais e um porto, ambos de livre comércio; o gerenciamento de listas negativas; e a melhoria do seu ambiente de negócios. Nas perspectivas bilaterais, sub-regionais e globais, o país está engajado na construção de redes de livre comércio multinível, apoiando o multilateralismo para a constituição de um sistema econômico mundial aberto.

Por último, o princípio da inclusão não significa indulgência. Segundo é defendido por sua política externa, a China tem reafirmado que não buscará exercer hegemonia nem se envolverá em expansionismos em sua inserção internacional; ao mesmo tempo, o país se opõe de forma assertiva ao unilateralismo e ao hegemonismo. Conforme postulado pelo presidente chinês,

10. Cálculo com base em dados da base chinesa Wind.

11. Disponível em: <<https://www.bis.org/statistics/index.htm>> e <<https://unctadstat.unctad.org>>.

“a China nunca buscará o desenvolvimento às custas dos interesses de outros países, e nunca abandonará seus direitos e interesses legítimos. Ninguém deve esperar que admitamos qualquer coisa que prejudique nossos interesses” (Jinping, 2017, tradução nossa).

### **2.3 A região da América Latina e Caribe como parceria importante na VDC 2020-2050**

Conforme consta na VDC 2020-2050, a China espera e deseja estabelecer uma cooperação de longo prazo, estável e de benefício mútuo com todos os países que cumpram os requisitos que estão no primeiro quadrante das coordenadas que definem esse plano governamental, conforme mostra a figura 1. Nesse sentido, o gigante asiático tem promovido a construção de uma estrutura ampla e estável de cooperação no mundo, buscando um encaminhamento equilibrado de suas relações internacionais. Assim, tem agido para aprofundar iniciativas de desenvolvimento integrado com seus países vizinhos e fortalecer a solidariedade com países em desenvolvimento em toda parte.

É interessante notar que a China é o maior país em desenvolvimento do hemisfério oriental, enquanto que o Brasil é o maior do hemisfério ocidental. Pequim considera o gigante sul-americano uma das principais potências do sistema internacional e apoia sua disposição em desempenhar um papel mais importante nos assuntos mundiais. Endossa, dessa forma, a ideia de que o Brasil tenha um papel de liderança na governança global, assim como tenha participação central na construção da Iniciativa Cinturão e Rota, a qual é impulsionada com prioridade pela potência asiática e que envolve, entre outras regiões, a América Latina e Caribe. Com esforços conjuntos, é possível que esses países abram caminho para a cooperação transpacífica.

## **3 BREVE ANÁLISE DAS RELAÇÕES CHINA-AMÉRICA LATINA DESDE 1971**

Desde 1971, o desenvolvimento das relações sino-latino-americanas pode ser dividido para fins analíticos em três períodos: 1971-2001, 2002-2017 e 2018-atualidade. Cada uma dessas etapas será objeto de exame das próximas subseções.

### **3.1 Formação de uma parceria estável e de longo prazo (1971-2001)**

A Resolução nº 2.758 da XXVI Sessão da Assembleia Geral das Nações Unidas (1971) pode ser considerada um marco importante da renovação da integração da China ao sistema político internacional. A partir dela, foram recuperados os direitos legais da República Popular da China na ONU. Na letra do documento, “reconhece-se que os representantes do governo da República Popular da China são os únicos representantes legais da China nas Nações Unidas e que

a República Popular da China é um dos cinco membros permanentes do Conselho de Segurança”.<sup>12</sup>

Antes de 1971, a China apenas tinha relações diplomáticas com Cuba (1960) e Chile (1970). Já em 2001, Pequim havia estabelecido e mantido relações diplomáticas com mais dezessete países da região: Peru (1971), Jamaica (1972), México (1972), Argentina (1972), Guiana (1972), Trinidad e Tobago (1974), Venezuela (1974), Brasil (1974), Suriname (1976), Barbados (1977), Equador (1980), Colômbia (1980), Antígua e Barbuda (1983), Granada (1985), Bolívia (1985), Uruguai (1988) e Bahamas (1997).

Aprofundamento, fortalecimento e estabilização das relações bilaterais com os países da região são tarefas que a política externa chinesa considera muito importantes. Em 1993, China e Brasil estabeleceram formalmente uma parceria estratégica de longo prazo, estável e de benefício mútuo. O maior país da América do Sul foi o primeiro sócio no planeta a instituir esse tipo de relação com Pequim. Em 1997, o México formalizou uma parceria estratégica global com a potência asiática, tornando-se o primeiro país na região da América Latina e Caribe a obter o referido *status*.

Em abril de 2001, o então presidente chinês Jiang Zemin assinalou em discurso proferido à CEPAL que seu país estava pronto para estabelecer e desenvolver relações com todos os países latino-americanos e caribenhos segundo os moldes da parceria formatada com os mexicanos. Ela se define como uma relação de longo prazo, estável, com base na igualdade e no benefício mútuo.

### **3.2 Consolidação de uma associação de igualdade e benefício mútuo (2002-2017)**

Em dezembro de 2001, a China se tornou o 143º membro da Organização Mundial do Comércio (OMC). A adesão à organização foi um dos marcos mais importantes para a integração chinesa à economia global, cuja cooperação econômica e comercial com outros países da América Latina e Caribe baseia-se principalmente nas regras multilaterais oriundas da OMC. Bilateralmente, o país assinou, ao longo da década de 2000, acordos de livre comércio com Chile, Peru e Costa Rica.

Em julho de 2014, na Declaração Conjunta da Cúpula de Brasília dos Líderes da China e de Países da América Latina e Caribe anunciou-se a fundação do Fórum China-CELAC, formalizando a parceria estratégica global da potência asiática com a região em conjunto. Em janeiro de 2015, foi realizada em Pequim a I Reunião Ministerial daquele fórum, em cuja declaração se enfatizou que o mecanismo é uma nova plataforma, um novo ponto de partida e uma nova oportunidade para aprofundar ainda mais a parceria estratégica global das contrapartes.

---

12. Disponível em: <[https://undocs.org/en/A/RES/2758\(XXVI\)](https://undocs.org/en/A/RES/2758(XXVI))>.

Comércio, investimento e finanças são os três mecanismos básicos da cooperação econômica entre Pequim e a América Latina e Caribe. Segundo as estatísticas comerciais chinesas, a corrente de comércio de mercadorias com esse conjunto de países passou de US\$ 26,8 bilhões em 2003 para US\$ 102,6 bilhões em 2007, US\$ 241,4 bilhões em 2011, US\$ 307,2 bilhões em 2018 e US\$ 317,4 bilhões em 2019. No período 2015-2019, essa corrente se mostrou satisfatoriamente equilibrada, com ligeiro *superavit* comercial para a China de US\$ 100 milhões ao ano em média. Da região latino-americana e caribenha, apenas Brasil, Chile, Peru, Uruguai e Venezuela possuem *superavit* comercial com o gigante da Ásia.

De toda forma, os investimentos e as finanças são alternativas que podem ser usadas pelo país superavitário para equilibrar os *deficit* comerciais de seus sócios. Nesse sentido, na área do primeiro instrumento, Pequim estabeleceu o Fundo de Cooperação China-América Latina (US\$ 10 bilhões) e o Fundo de Investimento para Cooperação China-América Latina em Capacidade de Produção, os quais financia unilateralmente. No caso da cooperação financeira, o Banco de Desenvolvimento da China concedeu US\$ 20 bilhões em empréstimos especiais para infraestrutura e US\$ 3 bilhões em empréstimos preferenciais para a região do Caribe. O Banco de Exportação e Importação da China já forneceu US\$ 10 bilhões em empréstimos preferenciais. Pequim tem acordos de troca de moeda (*swap* cambial) assinados com Argentina, Brasil, Chile e Suriname. Em julho de 2020, renovou o contrato com Buenos Aires, fornecendo um montante adicional de ¥ 130 bilhões (US\$ 18,2 bilhões).

### 3.3 Fortalecendo a parceria “de mãos dadas” (2018-atualidade)

Na II Reunião Ministerial do Fórum China-CELAC, realizada em Santiago, no Chile, em janeiro de 2018, as contrapartes emitiram uma declaração especial sobre a Iniciativa Cinturão e Rota. Os chineses convidaram os países da América Latina e Caribe para participar da iniciativa de forma voluntária. Em sua carta de boas-vindas àquela reunião, o presidente Xi Jinping enfatizou que a construção conjunta dessa empreitada vai contribuir para a definição de um caminho para a cooperação transpacífica, com o qual os países da CELAC e a China se conectarão progressivamente.

De fato, a Iniciativa Cinturão e Rota é uma das plataformas internacionais fundamentais da política externa chinesa para propor uma rota de cooperação global na atualidade. O seu principal objetivo é mobilizar recursos no mundo todo para melhorar a conectividade internacional e proporcionar a inclusão dos países na economia globalizada, elevando suas capacidades para executar as estratégias de desenvolvimento sustentável que venham a adotar. Como na VDC 2020-2050, a abertura é um princípio que guia as ações que envolvem a Iniciativa Cinturão e Rota, enquanto a ideia de construção conjunta constitui a medida

básica em sua implementação. No caso da parceria sino-latino-americana, esses esforços estão em fase inicial, na qual ambos os lados estão consolidando suas experiências de sucesso e explorando novos modos de cooperação.

Em 2018 a 2019, embora o crescimento do comércio entre a China e a América Latina e Caribe tenha sido limitado, as importações chinesas foram uns dos fatores mais importantes na estabilização das exportações de *commodities* latino-americanas e caribenhas, especialmente no caso dos países da América do Sul. Além disso, os investimentos produtivos e a cooperação financeira de origem chinesa têm sido mantidos e apresentam tendência crescente. De janeiro a junho de 2020, de acordo com as estatísticas brasileiras, apesar do impacto da pandemia da Covid-19, o comércio bilateral de mercadorias com a China somou ao redor de US\$ 51 bilhões, ou seja, houve um crescimento de 6,5% em comparação com o mesmo período do ano anterior.

#### 4 SUPERÇÃO CONJUNTA DA FASE RENDA MÉDIA

Segundo estatísticas do World Bank (2020), em dólares constantes atuais, de 1971 a 2019 o PIB *per capita* da China aumentou de US\$ 119 para US\$ 10.262, enquanto na região da América Latina e Caribe passou de US\$ 669 para US\$ 8.847. A potência asiática e a maioria dos países latino-americanos e caribenhos se encontram em uma fase de desenvolvimento caracterizada pela renda média-alta, sendo, portanto, um objetivo comum a superação de desafios para caminhar em direção a uma fase de renda alta.

##### 4.1 O crescimento econômico é motor fundamental para o crescimento do comércio

De acordo com dados do World Bank (2020) e da UNCTAD,<sup>13</sup> em dólares correntes, no período de 2002-2018, o PIB da China aumentou US\$ 12,4 trilhões, e as importações chinesas de bens provenientes da América Latina e do Caribe aumentaram US\$ 160,8 bilhões. No mesmo período, o PIB daquela região aumentou US\$ 3,8 trilhões, e o valor da importação que a América Latina e o Caribe realizou de bens originários da China aumentou US\$ 187,8 bilhões.

O crescimento do comércio sino-latino-americano de mercadorias está intimamente relacionado, de forma positiva, com o crescimento da economia de ambas as partes. Estatisticamente, a correlação entre essas grandezas (em bilhões de US\$) tende a ocorrer conforme demonstrado nas equações (1) a (4).<sup>14</sup>

$$\text{Importação}_{\text{chinesa da ALC}} = 0,01103 \times \text{PIB}_{\text{China}} + 72,263 \quad R^2 = 0,8864 \quad (1)$$

13. Disponível em: <<https://unctadstat.unctad.org>>.

14. Para uma visão detalhada, ver os gráficos A.1, A.2, A.3 e A.4, os quais apresentam a dispersão dos dados e a representação visual das respectivas regressões lineares expressas por essas fórmulas.

$$\text{Importação}_{\text{chinesa do brasil}} = 0,0052 \times \text{PIB}_{\text{China}} + 2,582 \quad R^2 = 0,8977 \quad (2)$$

$$\text{Importação}_{\text{da ALC da China}} = 0,04066 \times \text{PIB}_{\text{ALC}} - 748,6 \quad R^2 = 0,9335 \quad (3)$$

$$\text{Importação}_{\text{do Brasil da China}} = 0,01769 \times \text{PIB}_{\text{Brasil}} - 86,593 \quad R^2 = 0,9022 \quad (4)$$

De acordo com as estatísticas chinesas, em 2019 o valor de suas importações de mercadorias produzidas por países da América Latina e o Caribe totalizou US\$ 159 bilhões (das quais cerca de US\$ 79,8 bilhões partiram do Brasil).<sup>15</sup> Em dólares constantes de 2019, conforme exposto anteriormente, o PIB da China poderia aumentar em US\$ 12 trilhões até 2035. Com base na equação (1), estima-se que a importação chinesa de produtos latino-americanos e caribenhos poderia aumentar em US\$ 140 bilhões, ou seja, chegaria a US\$ 300 bilhões em 2035. Usando a equação (2), as importações chinesas de produtos brasileiros poderiam aumentar em cerca de US\$ 60 bilhões entre 2020 e 2035, quando totalizariam em torno de US\$ 140 bilhões. Dessa forma, observa-se como os ganhos mútuos potenciais são bastante promissores.

#### 4.2 Reajuste industrial global como pano de fundo da cooperação produtiva

Influenciada por fatores como inovação tecnológica e padronização da produção, a importância de custos econômicos na formatação da divisão internacional dos processos produtivos tende a diminuir, enquanto a importância de fatores como o tempo e as questões institucionais tende a aumentar. Para reduzir esses custos, o reajuste global da organização produtiva da manufatura está mostrando uma tendência à regionalização. Com a pandemia da Covid-19, essa propensão parece se tornar ainda mais clara.

Devido à longa distância entre China e América Latina, o custo de tempo é relativamente alto. A Iniciativa Cinturão e Rota é um instrumento que busca contribuir para a melhoria da interconectividade, o aumento da eficiência de transporte e, portanto, a redução do custo de tempo. A cooperação produtiva também é componente importante do projeto. Por um lado, um dos principais objetivos é aumentar a capacidade de exportação de manufaturados por parte da região latino-americana e caribenha, inclusive com vistas a serem exportados para a China. A promoção de um valor agregado mais alto das exportações pode até mesmo compensar o custo do tempo, caso ele supere um nível determinado anteriormente, por exemplo. Por outro lado, pode-se também reduzir o custo de tempo por meio da substituição das importações de produtos manufaturados chineses por produção local nos países dessa região. Nesse caso, a facilitação

15. Dados obtidos da base de dados chinesa Wind.

do comércio e do investimento direto é uma ferramenta básica para reduzir o custo institucional. Acima de tudo, ao mesmo tempo em que se abre ao mundo unilateralmente, a China demonstra estar disposta a tomar medidas bi ou multilaterais com os países da América Latina e do Caribe para melhorar a facilitação de relações econômicas de toda natureza.

### **4.3 A civilização digital é uma oportunidade histórica**

A China é a segunda maior economia digital do mundo. Em 2019, o valor agregado da economia digital do país asiático somou ¥ 35,8 trilhões (US\$ 5,1 trilhões), representando 35,8% do PIB chinês (Zhang, 2020). Em 2020, o país seguiu acelerando esse processo com a construção de novas infraestruturas, como a rede 5G, a computação em nuvem, os equipamentos para o processamento de *big data*, a inteligência artificial etc. A aceleração da digitalização da economia real como forma de incitar a formação de novos polos impulsionadores de crescimento se tornou uma frente central da política nacional de desenvolvimento da potência asiática.

Na civilização agrícola, existente há milhares de anos, a China e a América Latina vêm dando importantes contribuições históricas ao desenvolvimento da humanidade. Na civilização industrial, inaugurada há algumas centenas de anos, diferentemente, elas estão atrás dos países industrializados ocidentais. Com o monopólio das tecnologias científicas e da manufatura avançada, as grandes potências mantinham sua hegemonia industrial – porém, na atualidade, a humanidade está entrando na era da civilização digital. Comparando com a etapa precedente, uma distinção marcante é a descentralização. Quer dizer, qualquer computador ou telefone pode se tornar um centro de criação e difusão de conteúdo e valor. Com isso, é praticamente impossível para um país monopolizar a tecnologia digital e possuir hegemonia digital.

Comparados com a maioria dos países em desenvolvimento, os indicadores econômicos e sociais na região da América Latina e Caribe são geralmente melhores. Nos últimos anos, houve desenvolvimentos significativos na economia digital de seus países (em particular no Brasil, mas também em outros casos), os quais lhes proveram uma boa base para entrar de forma competitiva na era da civilização digital.

### **4.4 Interesses comuns em quatro níveis**

A China assegura esperar e desejar, dentro do primeiro quadrante das coordenadas da VDC 2020-2050, cooperar em todos os aspectos com todos os países da América Latina e do Caribe. Isso significa, conforme apontado anteriormente, estabelecer e manter relações diplomáticas de longo prazo, estáveis e de benefício mútuo, de forma a participar conjuntamente da governança global.

São muitos os interesses comuns aos dois lados dessa parceira. Eles pertencem a pelo menos quatro níveis do sistema internacional: global, regional, bilateral e unilateral. Assim, ambas as contrapartes apoiam e mantêm em conjunto o sistema internacional, tendo a ONU como seu núcleo, no qual se defende que a ordem internacional se baseia no direito internacional. Ao mesmo tempo, os chineses apoiam a solidariedade para com os processos de integração regional latino-americanos e caribenhos, respeitando também a salvaguarda da soberania nacional e do desenvolvimento independente de cada um de seus países.

Em abril de 1974, na VI Sessão Extraordinária da Assembleia Geral das Nações Unidas, o governo chinês assumiu os compromissos políticos que se traduzem nos Cinco Apoios para o avanço dos países em desenvolvimento. Primeiro, apoio à soberania nacional sobre os recursos naturais. Segundo, ao direito soberano da gestão de capital estrangeiro, particularmente as empresas transnacionais. Terceiro, apoio à execução independente de suas estratégias de desenvolvimento. Quarto, ao aumento dos preços de exportação de suas matérias-primas e de produtos primários, semimanufaturados e manufaturados. Quinto, ao estabelecimento de organizações internacionais de países exportadores de matérias-primas. A China tem cumprido-os e afirma que continuará a defendê-los.

#### **4.5 Cooperação em cinco áreas**

Em janeiro de 2015, o Plano de Cooperação China-CELAC (2015-2019) forneceu uma descrição muito detalhada sobre o potencial de cooperação entre as partes presentes. O horizonte de campos possíveis foi subdividido em cinco áreas temáticas: política (envolvendo questões de segurança); questões internacionais; economia (comércio; investimento; finanças; infraestrutura; transporte; energia e recursos naturais; agricultura; indústria; ciência e tecnologia; incluindo a aeroespacial); social (educação e treinamento em recursos humanos; cultura e esportes; notícias; mídia; publicações; turismo; erradicação da pobreza; saúde; e amizade civil); e ambiental (proteção ambiental, gerenciamento de desastres naturais; e redução dos riscos de ocorrência).

Em fevereiro de 2018, o Plano de Ação Conjunta para a Cooperação em Áreas Prioritárias China-CELAC (2019-2021) reafirmou a prioridade da cooperação nesses cinco grandes campos. Em julho de 2020, a Videoconferência Especial de Ministros das Relações Exteriores entre China e América Latina assegurou uma vez mais o consenso fundamental sobre um conjunto de assuntos internacionais, em que ambos os lados apoiam o multilateralismo, a ONU, a OMS, o livre comércio e a cooperação internacional.

## 5 CONCLUSÕES GERAIS

Na tradição estatal chinesa, o desenvolvimento nacional se contabiliza em décadas, o trabalho governamental, por sua vez, é planejado em anos, e a vida familiar, por fim, baseia-se em uma escala diária. Nesse entendimento, a China está analisando e elaborando seu XIV Plano Quinquenal de Desenvolvimento Econômico e Social Nacional (2021-2025), bem como as metas específicas da VDC 2020-2035.

Com base na integração vertical entre trabalho-governo-Estado, o gigante asiático enfatiza em suas políticas públicas a coordenação entre capital e trabalho; mercado e governo; e Estado e mundo. O governo central do país possui um amplo leque de opções de políticas fiscais e financeiras para apoiar o crescimento econômico. Em 2019, na esfera central da administração, o *superavit* fiscal chinês foi de 5,5% e a dívida pública representou 17% do PIB. Em junho de 2020, as reservas cambiais totalizaram cerca de US\$ 32.433,3 bilhões. O Fundo Monetário Internacional (FMI) prevê que, no período 2020-2024, a poupança doméstica da China comporá em torno de 41,9% do PIB.

Para Pequim, um dos principais objetivos do crescimento econômico é aumentar a renda das famílias de forma geral. Na potência asiática, há cerca de 600 milhões de habitantes de renda média ou baixa, com uma renda mensal *per capita* de até ¥ 1 mil (ao redor de US\$ 142) (Premier..., 2020). Parte dessa população possui dois tipos de seguridade social: a terra rural e o emprego urbano. Enquanto estabiliza as funções de segurança das terras rurais, a China está inovando para promover atividades de produção que demandem mais trabalho e criem mais empregos.

Suas relações com a América Latina e o Caribe estão passando por um novo período de ajuste estratégico e de adaptação mútua. Desde a década de 1980, ambas as partes vêm implementando reformas e incrementando sua abertura. Na primeira década do século XXI, a economia chinesa, em rápida elevação, se tornou um fator importante no impulso do crescimento econômico dos países latino-americanos. No entanto, desde 2014 a América Latina e o Caribe têm vivido um duro período de estagnação econômica. A CEPAL observou que os efeitos da pandemia da Covid-19 farão de 2010-2020 mais uma “década perdida” para a região. Para o organismo, os países precisam mudar seus modelos econômicos para superar as novas armadilhas do desenvolvimento (CEPAL *et al.*, 2019).

Apesar desse contexto, as trajetórias individuais da China e dos países da América Latina e do Caribe indicam que o desenvolvimento de um país requer um bom ambiente internacional de cooperação. Esses países têm condições nacionais diferentes, mas ainda assim possuem mais interesses comuns que propósitos distintos. No novo processo de ajuste e de desenvolvimento, será benéfico para

os dois lados fortalecer o intercâmbio econômico e a cooperação, buscando um terreno comum nas diferenças, avançando de mãos dadas.

## REFERÊNCIAS

CEPAL – COMISSION ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA E CARIBE *et al.* **Perspectivas económicas de América Latina 2019**: desarrollo en transición. Paris: OECD, CAF, CEPAL, ONU, 2019. Disponível em: <<https://www.cepal.org/es/publicaciones/44525-perspectivas-economicas-america-latina-2019-desarrollo-transicion>>.

JINPING, Xi. Secure a decisive victory in building a moderately prosperous society in all respects and strive for the great success of socialism with Chinese characteristics for a New Era. *In*: CONGRESSO NACIONAL DO PARTIDO COMUNISTA DA CHINA, 19., 2017, Beijing. **Anais...** Beijing: PCCh, 2017.

NBSC – NATIONAL STATISTICS BUREAU OF CHINA. **Statistical communiqué of the people's Republic of China on the 2019 national economic and social development**. Beijing: China, 2020.

ONU – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Population division of the department of economic and social affairs**: world urbanization prospects 2018. Nova Iorque: ONU, 2018. Disponível em: <<https://population.un.org/wup/>>.

\_\_\_\_\_. **Population division of the department of economic and social affairs**: world population prospects 2019. Nova Iorque: ONU, 2019. Disponível em: <<https://population.un.org/wpp/>>.

PREMIER Li Keqiang meets the press: full transcript of questions and answers. **China Daily**, 30 maio 2020.

WORLD BANK. **World Development Report 2009**: Reshaping Economic Geography. Washington: World Bank, 2019.

\_\_\_\_\_. **World Development Indicators**. Washington: World Bank, 2020. Disponível em :<<https://databank.worldbank.org>>

ZHANG Jie. 19th China Internet Conference kicks off online. **China Daily**, 24 jul. 2020.

## APÊNDICE

TABELA A.1

### Taxa de urbanização e PIB *per capita* de 180 economias (2019)

| Economia             | Taxa de urbanização (%) | PIB <i>per capita</i> (US\$ de 2019) | Economia               | Taxa de urbanização (%) | PIB <i>per capita</i> (US\$ de 2019) |
|----------------------|-------------------------|--------------------------------------|------------------------|-------------------------|--------------------------------------|
| Afganistão           | 25,8                    | 502,1                                | Alemanha               | 60,3                    | 10.261,7                             |
| África do Sul        | 61,2                    | 5.352,9                              | América do Norte       | 81,1                    | 6.432,4                              |
| Albânia              | 73,2                    | 3.948,3                              | Catar                  | 29,2                    | 1.393,5                              |
| Andorra              | 88,0                    | 40.886,4                             | China                  | 45,0                    | 545,2                                |
| Angola               | 66,2                    | 2.973,6                              | Chipre                 | 67,4                    | 2.011,1                              |
| Antígua e Barbuda    | 24,5                    | 17.790,3                             | Colômbia               | 80,1                    | 12.238,4                             |
| Arábia Saudita       | 59,2                    | 6.580,1                              | Comores                | 51,2                    | 2.286,2                              |
| Argélia              | 92,0                    | 10.006,1                             | Costa do Marfim        | 57,2                    | 14.853,2                             |
| Argentina            | 63,2                    | 4.622,7                              | Costa Rica             | 66,8                    | 27.858,4                             |
| Armênia              | 86,1                    | 54.907,1                             | Croácia                | 73,9                    | 23.101,8                             |
| Austrália            | 58,5                    | 50.277,3                             | Dinamarca              | 88,0                    | 59.822,1                             |
| Áustria              | 56,0                    | 4.793,6                              | Djibouti               | 77,9                    | 3.408,8                              |
| Azerbaijão           | 83,1                    | 32.933,5                             | Dominica               | 70,8                    | 8.300,4                              |
| Bahamas              | 89,4                    | 23.504,0                             | Egito                  | 81,8                    | 8.282,1                              |
| Bahrein              | 37,4                    | 1.855,7                              | El Salvador            | 64,0                    | 6.183,8                              |
| Bangladesh           | 31,2                    | 18.148,2                             | Emirados Árabes Unidos | 42,7                    | 3.020,0                              |
| Barbados             | 79,0                    | 6.663,3                              | Equador                | 72,7                    | 4.187,3                              |
| Bélgica              | 98,0                    | 46.116,7                             | Estados Unidos         | 72,6                    | 8.131,9                              |
| Belize               | 45,9                    | 4.815,2                              | Estônia                | 69,1                    | 23.659,9                             |
| Benim                | 47,9                    | 1.219,4                              | Etiópia                | 24,0                    | 3.837,0                              |
| Bielorrússia         | 69,8                    | 3.552,1                              | Fiji                   | 21,2                    | 857,5                                |
| Bolívia              | 48,6                    | 6.073,3                              | Filipinas              | 56,8                    | 6.220,0                              |
| Bósnia e Herzegovina | 70,2                    | 7.961,3                              | Finlândia              | 85,4                    | 48.685,9                             |
| Botsuana             | 86,8                    | 8.717,2                              | França                 | 80,7                    | 40.493,9                             |
| Brasil               | 77,9                    | 31.086,8                             | Gabão                  | 89,7                    | 7.667,4                              |
| Brunei               | 75,3                    | 9.737,6                              | Gâmbia                 | 61,9                    | 751,3                                |
| Bulgária             | 30,0                    | 774,8                                | Gana                   | 59,0                    | 4.769,2                              |
| Burkina Faso         | 13,4                    | 261,2                                | Geórgia                | 77,4                    | 46.258,9                             |
| Burundi              | 66,2                    | 3.603,8                              | Granada                | 56,7                    | 2.202,1                              |
| Cabo Verde           | 23,8                    | 1.643,1                              | Grécia                 | 79,4                    | 19.582,5                             |
| Camarões             | 57,0                    | 1.497,9                              | Guatemala              | 36,4                    | 10.965,5                             |
| Camboja              | 81,5                    | 46.194,7                             | Guiana                 | 51,4                    | 4.620,0                              |
| Canadá               | 41,8                    | 467,9                                | Guiné                  | 36,5                    | 1.064,1                              |
| Cazaquistão          | 23,3                    | 709,5                                | Guiné Equatorial       | 43,8                    | 697,8                                |
| Chade                | 87,6                    | 14.896,5                             | Guiné-Bissau           | 26,7                    | 5.468,4                              |

(Continua)

(Continuação)

| Economia             | Taxa de urbanização (%) | PIB <i>per capita</i> (US\$ de 2019) | Economia                       | Taxa de urbanização (%) | PIB <i>per capita</i> (US\$ de 2019) |
|----------------------|-------------------------|--------------------------------------|--------------------------------|-------------------------|--------------------------------------|
| Chile                | 56,2                    | 754,6                                | Holanda                        | 54,5                    | 1.677,9                              |
| Coreia do Sul        | 57,7                    | 2.574,9                              | Ilhas Maurício                 | 40,8                    | 11.203,5                             |
| Eslováquia           | 100,0                   | 48.755,8                             | Macedônia do Norte             | 80,4                    | 9.863,1                              |
| Eslovênia            | 71,6                    | 16.475,7                             | Marrocos                       | 42,7                    | 4.498,5                              |
| Espanha              | 93,9                    | 66.944,8                             | Mauritânia                     | 68,5                    | 4.295,2                              |
| Haiti                | 34,5                    | 2.104,1                              | México                         | 67,2                    | 8.832,0                              |
| Honduras             | 56,0                    | 4.135,6                              | Moçambique                     | 63,0                    | 3.204,1                              |
| Hong Kong RAE, China | 70,7                    | 5.955,1                              | Moldávia                       | 36,5                    | 491,8                                |
| Hungria              | 63,4                    | 78.661,0                             | Mongólia                       | 30,9                    | 1.407,8                              |
| Ilhas Salomão        | 92,5                    | 43.641,4                             | Montenegro                     | 51,0                    | 4.957,5                              |
| Índia                | 70,7                    | 33.189,6                             | Myanmar                        | 100,0                   | 9.397,0                              |
| Indonésia            | 56,0                    | 5.582,3                              | Namíbia                        | 20,2                    | 1.071,1                              |
| Iraque               | 91,7                    | 40.246,9                             | Nauru                          | 91,9                    | 52.447,8                             |
| Irlanda              | 91,2                    | 4.330,3                              | Nepal                          | 86,6                    | 42.084,4                             |
| Islândia             | 57,5                    | 9.731,1                              | Nicarágua                      | 58,8                    | 1.912,9                              |
| Israel               | 27,5                    | 1.816,5                              | Níger                          | 16,5                    | 554,6                                |
| Itália               | 54,8                    | 1.655,1                              | Nigéria                        | 51,2                    | 2.229,9                              |
| Jamaica              | 81,4                    | 31.762,0                             | Noruega                        | 82,4                    | 63.327,5                             |
| Japão                | 100,0                   | 32.032,0                             | Nova Zelândia                  | 58,2                    | 6.093,1                              |
| Jordânia             | 36,6                    | 1.309,4                              | Omã                            | 82,6                    | 75.419,6                             |
| Kiribati             | 35,6                    | 2.534,9                              | Panamá                         | 85,4                    | 15.474,0                             |
| Kuwait               | 68,2                    | 17.836,4                             | Papua Nova Guiné               | 36,9                    | 1.284,7                              |
| Laos                 | 88,8                    | 7.784,3                              | Paquistão                      | 68,1                    | 15.731,0                             |
| Lesoto               | 28,6                    | 1.157,5                              | Paraguai                       | 13,3                    | 2.845,2                              |
| Letônia              | 51,6                    | 621,9                                | Peru                           | 61,9                    | 5.414,8                              |
| Líbano               | 80,4                    | 7.683,8                              | Polónia                        | 78,1                    | 6.977,7                              |
| Libéria              | 67,9                    | 19.455,5                             | Porto Rico                     | 47,1                    | 3.485,1                              |
| Líbia                | 91,2                    | 114.704,6                            | Portugal                       | 60,0                    | 15.595,2                             |
| Lituânia             | 100,0                   | 84.096,4                             | Reino Unido                    | 65,8                    | 23.145,0                             |
| Luxemburgo           | 37,9                    | 522,2                                | República Democrática do Congo | 93,6                    | 32.873,7                             |
| Macau RAE, China     | 17,2                    | 411,6                                | República do Congo             | 99,2                    | 64.781,7                             |
| Madagascar           | 76,6                    | 11.414,8                             | República Dominicana           | 54,1                    | 12.919,5                             |
| Malásia              | 40,2                    | 10.790,5                             | República Tcheca               | 74,6                    | 11.585,0                             |
| Malawi               | 43,1                    | 890,7                                | Romênia                        | 17,3                    | 801,7                                |
| Maldivas             | 94,7                    | 29.416,2                             | Ruanda                         | 18,1                    | 4.315,9                              |
| Mali                 | 73,6                    | 1.994,9                              | Rússia                         | 27,3                    | 870,8                                |
| Malta                | 84,1                    | 23.139,8                             | Samoa                          | 34,5                    | 1.122,1                              |

(Continua)

(Continuação)

| Economia                  | Taxa de urbanização (%) | PIB <i>per capita</i> (US\$ de 2019) | Economia          | Taxa de urbanização (%) | PIB <i>per capita</i> (US\$ de 2019) |
|---------------------------|-------------------------|--------------------------------------|-------------------|-------------------------|--------------------------------------|
| Mundo Árabe               | 47,7                    | 1.446,8                              | Suazilândia       | 50,7                    | 7.808,2                              |
| Quênia                    | 56,3                    | 7.402,4                              | Tailândia         | 30,9                    | 1.294,2                              |
| Quirguistão               | 57,1                    | 17.401,7                             | Tajiquistão       | 42,2                    | 675,5                                |
| República Centro-Africana | 42,5                    | 504,5                                | Tanzânia          | 53,2                    | 17.276,5                             |
| Santa Lúcia               | 100,0                   | 65.233,3                             | Timor-Leste       | 69,3                    | 3.317,5                              |
| São Cristóvão e Neves     | 53,7                    | 19.329,1                             | Togo              | 75,6                    | 9.042,5                              |
| São Tomé e Príncipe       | 54,8                    | 25.739,2                             | Trindade e Tobago | 63,2                    | 4.059,0                              |
| São Vicente e Granadinas  | 24,2                    | 2.127,5                              | Tunísia           | 24,4                    | 776,8                                |
| Senegal                   | 66,9                    | 6.001,4                              | Turquia           | 69,5                    | 3.659,0                              |
| Serra Leoa                | 80,6                    | 29.613,7                             | Tuvalu            | 86,8                    | 43.103,3                             |
| Sérvia                    | 18,6                    | 3.853,1                              | Ucrânia           | 83,7                    | 42.300,3                             |
| Seychelles                | 30,8                    | 19.896,5                             | Uganda            | 82,5                    | 65.280,7                             |
| Singapura                 | 18,8                    | 11.611,4                             | Uruguai           | 95,4                    | 16.190,1                             |
| Sri Lanka                 | 52,6                    | 7.463,5                              | Uzbequistão       | 50,4                    | 1.724,8                              |
| Sudão                     | 34,9                    | 441,5                                | Vanuatu           | 25,4                    | 3.058,1                              |
| Suécia                    | 66,1                    | 6.854,9                              | Vietnã            | 36,6                    | 2.715,3                              |
| Suíça                     | 87,7                    | 51.610,1                             | Zâmbia            | 44,1                    | 1.291,3                              |
| Suriname                  | 73,8                    | 81.993,7                             | Zimbábue          | 32,2                    | 1.464,0                              |

Fonte: Banco Mundial, 2020.  
Obs.: PIB – produto interno bruto.

TABELA A.2  
**Taxa de urbanização e PIB *per capita* dos membros da OCDE (1960-2019)**

| Ano  | Taxa de urbanização (%) | PIB <i>per capita</i> (US\$ corrente) | Ano  | Taxa de urbanização (%) | PIB <i>per capita</i> (US\$ corrente) |
|------|-------------------------|---------------------------------------|------|-------------------------|---------------------------------------|
| 1960 | 62                      | 1.329                                 | 1990 | 73                      | 17.002                                |
| 1961 | 63                      | 1.376                                 | 1991 | 73                      | 17.825                                |
| 1962 | 63                      | 1.465                                 | 1992 | 74                      | 18.997                                |
| 1963 | 64                      | 1.558                                 | 1993 | 74                      | 19.088                                |
| 1964 | 64                      | 1.680                                 | 1994 | 74                      | 20.238                                |
| 1965 | 65                      | 1.800                                 | 1995 | 74                      | 22.139                                |
| 1966 | 65                      | 1.951                                 | 1996 | 75                      | 22.159                                |
| 1967 | 66                      | 2.070                                 | 1997 | 75                      | 21.667                                |
| 1968 | 66                      | 2.222                                 | 1998 | 75                      | 21.737                                |
| 1969 | 67                      | 2.415                                 | 1999 | 75                      | 22.658                                |
| 1970 | 67                      | 2.607                                 | 2000 | 76                      | 22.977                                |
| 1971 | 68                      | 2.855                                 | 2001 | 76                      | 22.604                                |
| 1972 | 68                      | 3.277                                 | 2002 | 76                      | 23.406                                |
| 1973 | 68                      | 3.924                                 | 2003 | 77                      | 26.000                                |
| 1974 | 69                      | 4.353                                 | 2004 | 77                      | 28.737                                |
| 1975 | 69                      | 4.825                                 | 2005 | 78                      | 30.183                                |
| 1976 | 69                      | 5.180                                 | 2006 | 78                      | 31.617                                |
| 1977 | 70                      | 5.784                                 | 2007 | 78                      | 34.347                                |
| 1978 | 70                      | 6.895                                 | 2008 | 78                      | 36.112                                |
| 1979 | 70                      | 7.888                                 | 2009 | 79                      | 33.569                                |
| 1980 | 70                      | 8.680                                 | 2010 | 79                      | 34.983                                |
| 1981 | 71                      | 8.760                                 | 2011 | 79                      | 37.435                                |
| 1982 | 71                      | 8.557                                 | 2012 | 79                      | 37.185                                |
| 1983 | 71                      | 8.766                                 | 2013 | 80                      | 37.448                                |
| 1984 | 71                      | 9.093                                 | 2014 | 80                      | 37.980                                |
| 1985 | 72                      | 9.499                                 | 2015 | 80                      | 35.605                                |
| 1986 | 72                      | 11.414                                | 2016 | 80                      | 36.031                                |
| 1987 | 72                      | 13.116                                | 2017 | 80                      | 37.370                                |
| 1988 | 73                      | 14.670                                | 2018 | 81                      | 39.299                                |
| 1989 | 73                      | 15.223                                | 2019 | 81                      | 39.438                                |

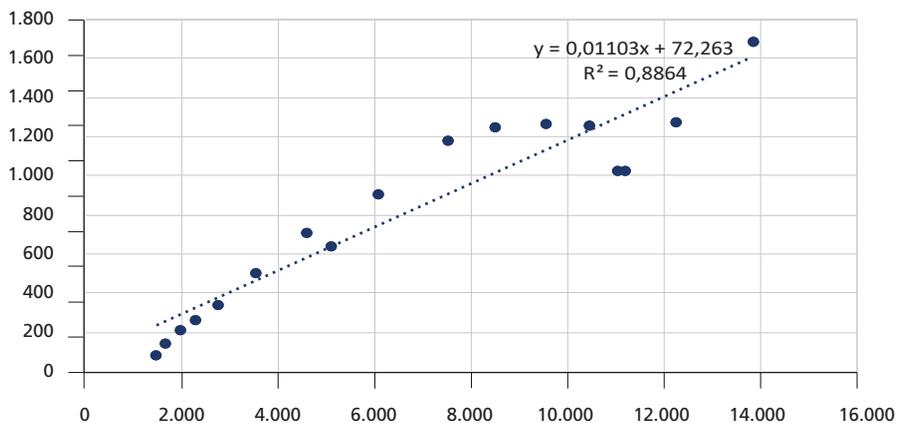
Fonte: Banco Mundial, 2020.

**TABELA A.3**  
**PIB e importação da China, Brasil, América Latina e Caribe (2002-2018)**  
 (Em US\$ bilhões)

| Ano  | PIB (US\$ corrente) |         |                         | Importação de bens (US\$ corrente) |                            |          |                         |
|------|---------------------|---------|-------------------------|------------------------------------|----------------------------|----------|-------------------------|
|      |                     |         |                         | China                              |                            | Brasil   | América Latina e Caribe |
|      | China               | Brasil  | América Latina e Caribe | Do Brasil                          | Da América Latina e Caribe | Da China | Da China                |
| 2002 | 147.060             | 50.800  | 200.980                 | 3,00                               | 8,31                       | 1,55     | 12,62                   |
| 2003 | 166.030             | 55.830  | 205.330                 | 5,84                               | 14,85                      | 2,15     | 18,19                   |
| 2004 | 195.530             | 66.930  | 236.640                 | 8,67                               | 21,67                      | 3,71     | 28,20                   |
| 2005 | 228.600             | 89.160  | 286.150                 | 9,99                               | 26,67                      | 5,35     | 37,38                   |
| 2006 | 275.210             | 110.760 | 335.330                 | 12,91                              | 34,07                      | 7,99     | 54,46                   |
| 2007 | 355.030             | 139.710 | 395.000                 | 18,34                              | 51,00                      | 12,62    | 73,41                   |
| 2008 | 459.430             | 169.580 | 459.030                 | 29,86                              | 71,42                      | 20,04    | 97,21                   |
| 2009 | 510.170             | 166.700 | 431.340                 | 28,28                              | 64,13                      | 15,91    | 82,03                   |
| 2010 | 608.720             | 220.890 | 534.820                 | 38,10                              | 91,10                      | 25,60    | 121,11                  |
| 2011 | 755.150             | 261.620 | 608.100                 | 52,39                              | 118,64                     | 32,79    | 152,28                  |
| 2012 | 853.220             | 246.520 | 614.370                 | 52,28                              | 125,13                     | 34,25    | 164,46                  |
| 2013 | 957.040             | 247.280 | 629.480                 | 54,30                              | 126,38                     | 37,30    | 177,90                  |
| 2014 | 1.047.570           | 245.600 | 641.710                 | 51,65                              | 126,05                     | 37,34    | 183,03                  |
| 2015 | 1.106.160           | 180.220 | 552.020                 | 44,09                              | 102,91                     | 30,72    | 178,59                  |
| 2016 | 1.123.330           | 179.570 | 539.070                 | 45,86                              | 102,40                     | 23,36    | 161,73                  |
| 2017 | 1.231.040           | 206.280 | 598.560                 | 58,86                              | 127,27                     | 27,32    | 176,19                  |
| 2018 | 1.389.480           | 188.550 | 581.610                 | 82,60                              | 169,15                     | 34,73    | 200,41                  |

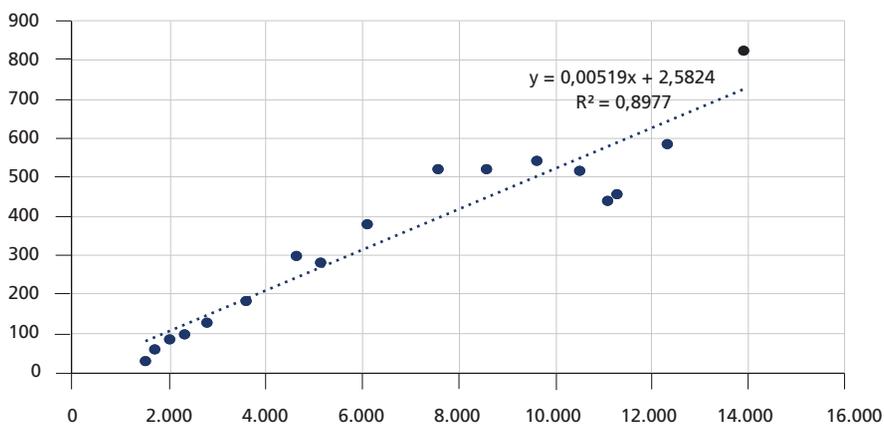
Fonte: Banco Mundial, 2020; United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD), 2020.

GRÁFICO A.1

**PIB da China e importação da China desde América Latina e Caribe (2002-2018)**


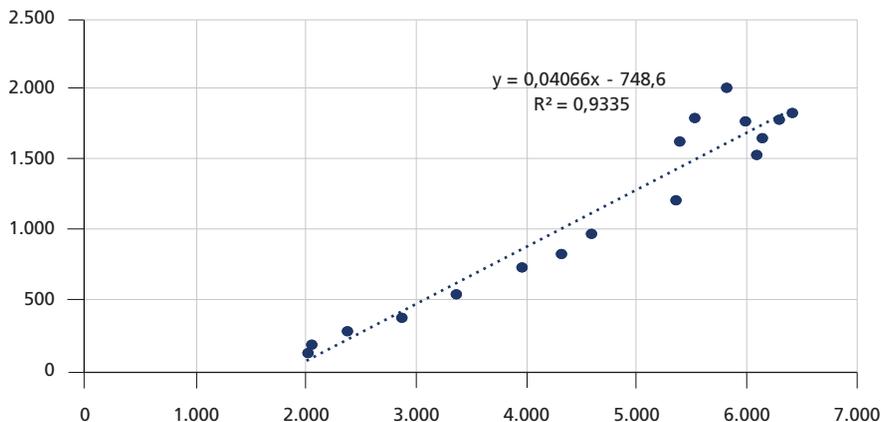
Elaboração dos autores.

GRÁFICO A.2

**PIB da China e importação da China desde Brasil (2002-2018)**


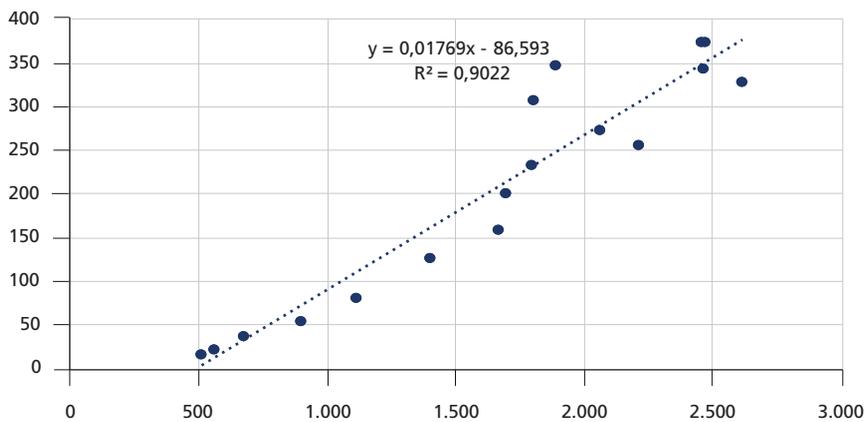
Elaboração dos autores.

**GRÁFICO A.3**  
**PIB da América Latina e Caribe e importação desde China (2002-2018)**



Elaboração dos autores.

**GRÁFICO A.4**  
**PIB do Brasil e importação do Brasil desde China (2002-2018)**



Elaboração dos autores.



# A INICIATIVA DO CINTURÃO E ROTA E OS DILEMAS DA AMÉRICA LATINA

Diego Pautasso<sup>1</sup>

Tiago Soares Nogara<sup>2</sup>

Carlos Renato Ungaretti<sup>3</sup>

Gaio Doria<sup>4</sup>

Este artigo visa discutir o papel da extensão da Nova Rota da Seda – ou Iniciativa do Cinturão e Rota (Belt and Road Initiative – BRI) – para a América Latina em um quadro de transição sistêmica. Argumentamos que, diante das dificuldades de articulação de soluções locais para os dilemas regionais, a oportunidade de adensamento das relações e da cooperação com a China tende a suprir lacunas necessárias para fazer avançar projetos de desenvolvimento dos países da região. Após a introdução, na segunda seção, trataremos do processo de ascensão internacional da China, reconhecendo a Nova Rota da Seda como vetor fundamental de sua projeção global. Na terceira seção, abordaremos o panorama de crescente sinergia entre os países da América Latina e a China, bem como as possibilidades esboçadas pela possível implementação da Nova Rota da Seda na região. Por fim, na quarta seção, discutiremos os dilemas latino-americanos nesse complexo quadro de transição sistêmica, abordando as conexões entre o recrudescimento da rivalidade sino-estadunidense e as questões pertinentes aos mecanismos de cooperação bilateral e multilateral hemisféricos.

**Palavras-chave:** Iniciativa do Cinturão e Rota; Rota da Seda; América Latina; China; integração regional.

## THE BELT AND ROAD INITIATIVE AND THE DILEMMAS OF LATIN AMERICA

The article aims to discuss the role of New Silk Road's extension – or Belt and Road Initiative (BRI) – to Latin America in a framework of systemic transition. We argue that, given the difficulties in articulating solutions to regional dilemmas, the opportunity to strengthen relations and cooperation with China tends to fill the necessary gaps to advance infrastructure integration projects in the Latin America's countries. In the first section, we will discuss China's international rise process, recognizing the New Silk Road as a fundamental vector of its global projection. In the second section, we will address the panorama of growing synergy between Latin American countries and China, as well as the opportunities outlined by the possible implementation of the New Silk Road in the region. Finally, in the last section, we will discuss Latin American dilemmas in this complex systemic transition framework, addressing the connections between the resurgence of Sino-US rivalry and the pertinent issues of bilateral and multilateral hemispheric cooperation mechanisms.

**Keywords:** Belt and Road Initiative; Silk Road; Latin America; China; regional integration.

---

1. Professor do Colégio Militar de Porto Alegre (CMPA); e doutor em ciência política pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). *E-mail:* <dgpautasso@gmail.com>. Orcid: <<https://orcid.org/0000-0002-2393-1903>>.

2. Doutorando em ciência política na Universidade de São Paulo (USP); e mestre em relações internacionais pela Universidade de Brasília (UnB). *E-mail:* <tiagosnogara@gmail.com>. Orcid: <<https://orcid.org/0000-0003-1560-8150>>.

3. Mestrando no Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais (PPGEEI)/UFRGS. *E-mail:* <renato.ungaretti94@gmail.com>. Orcid: <<https://orcid.org/0000-0002-1599-2941>>.

4. Doutor em direito e mestre em economia chinesa pela Renmin University of China. *E-mail:* <gaiodoria@gmail.com>. Orcid: <<https://orcid.org/0000-0002-3936-7622>>.

## LA INICIATIVA DE LA FRANJA Y LA RUTA Y LOS DILEMAS DE AMÉRICA LATINA

El artículo tiene como objetivo discutir el papel de la extensión de la Nueva Ruta de la Seda – o Iniciativa de la Franja y la Ruta (Belt and Road Initiative – BRI) – a América Latina en un marco de transición sistémica. Argumentamos que, dadas las dificultades para articular soluciones locales a los dilemas regionales, la oportunidad de fortalecer las relaciones y la cooperación con China tiende a llenar los vacíos necesarios para impulsar proyectos de desarrollo en los países de la región. En el primer apartado nos ocuparemos del proceso de ascensión internacional de China, reconociendo la Nueva Ruta de la Seda como vector fundamental de su proyección global. En la segunda parte, abordaremos el panorama de sinergia creciente entre los países de América Latina y China, así como las posibilidades trazadas por la posible implementación de la Nueva Ruta de la Seda en la región. Finalmente, en la última sección, discutiremos los dilemas latinoamericanos en este complejo panorama de transición sistémica, abordando las conexiones entre el resurgimiento de la rivalidad chino-estadounidense y los temas pertinentes a los mecanismos hemisféricos de cooperación bilateral y multilateral.

**Palabras clave:** Iniciativa de la Franja y la Ruta; Ruta de la Seda; América Latina; China; integración regional.

JEL: F50.

DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/rtm24art3>

Data de envío do artigo: 31/8/2020. Data de aceite: 3/11/2020.

### 1 INTRODUÇÃO

Os tempos de transição sistémica (Arrighi, 2008) costumam acirrar o nível de tensão das disputas políticas, bem como acelerar a ascensão de forças disruptivas. A ocorrência desses cenários atualiza e aumenta a complexidade dos desafios a serem enfrentados pelos Estados nacionais, e, obviamente, os países latino-americanos não escapam a tais dinâmicas. Ao mesmo tempo que o epicentro geoeconômico se desloca do Atlântico Norte para a Bacia do Pacífico, a América Latina tem apresentado enormes dificuldades no que diz respeito às dinâmicas de crescimento em escala global.

Ainda em 2019, em um contexto anterior aos acontecimentos pertinentes à pandemia do coronavírus, a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) já previa que o período de 2014 a 2020 registraria o menor avanço econômico da região nos últimos setenta anos, com queda de 4% na renda *per capita*.<sup>5</sup> Constatados os efeitos da pandemia, projeções estimam que o encolhimento será de 3,8% em 2020, dado pior do que o das retrações ocorridas durante as crises financeira de 2009 (2,1%) e da dívida externa em 1983 (2,4%).<sup>6</sup> Paralelamente, uma série de sobressaltos e crises políticas implicou o esvaziamento de mecanismos multilaterais de cooperação propriamente regionais, sobretudo da

5. Ver previsão da CEPAL em América Latina... (2019).

6. Ver previsão do Goldman Sachs em Goldman... (2020).

Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC) e da União de Nações Sul-Americanas (UNASUL).

Apesar dos percalços e tensões dele decorrentes, o panorama de recrudescimento da rivalidade sino-estadunidense, no entanto, pode vir a afetar positivamente as dinâmicas regionais. Nesse sentido, este artigo visa discutir o papel da extensão da Nova Rota da Seda – ou Iniciativa do Cinturão e Rota (Belt and Road Initiative – BRI) – para a América Latina em um quadro de transição sistêmica. Argumentamos que, diante das dificuldades de articulação de soluções autóctones para os dilemas regionais, a oportunidade de adensamento das relações e da cooperação com a China tende a suprir lacunas necessárias para fazer avançar projetos de integração de infraestrutura e desenvolvimento dos países da região.

A nosso ver, essa hipótese ganha força em razão do enfraquecimento dos mecanismos de cooperação multilateral regional e da incapacidade relativa dos Estados Unidos, principal potência hemisférica, em fornecer soluções para as demandas locais. Ou seja, apesar do giro político-ideológico de uma série de governos da região ter enfraquecido o anterior ciclo de regionalismo pós-liberal, Pequim segue sendo alternativa capaz de prover a demanda tanto por mercados para as *commodities* quanto por possíveis investimentos em infraestrutura (de transporte, energia e comunicação), contribuindo para a superação de um gargalo histórico dos processos de integração subcontinental. Além disso, o quadro de competição entre Estados Unidos e China na região amplia as possibilidades de barganha para as políticas exteriores dos países latino-americanos, revertendo um quadro de limitações das margens de manobra internacionais persistente desde os tempos da Guerra Fria.

Cabe destacar que a análise não se propõe ao exame qualitativo do padrão do relacionamento da China com os países latino-americanos, mas da forma como a ascensão da BRI tende a convergir com a histórica necessidade de superação dos hiatos de integração de infraestrutura que marcam a região. Ainda assim, ressaltamos nossa explícita contrariedade às teses que designam a maior presença econômica chinesa em países periféricos como exemplo de um neocolonialismo ou neoimperialismo, na medida em que tais escritos invariavelmente confundem relações assimétricas com relações de dominação. Expusemos nossos argumentos sobre tal polêmica em Nogara (2020) e Pautasso *et al.* (2020).

Com efeito, de modo a dar conta do tema em questão, na segunda seção trataremos do processo de ascensão internacional da China, reconhecendo a Nova Rota da Seda como vetor fundamental de sua projeção global. Na terceira seção, abordaremos o panorama de crescente sinergia entre os países da América Latina e a China, bem como as possibilidades esboçadas pela possível implementação da Nova Rota da Seda na região. Por fim, na quarta seção, discutiremos os dilemas

latino-americanos nesse complexo quadro de transição sistêmica, abordando as conexões entre o recrudescimento da rivalidade sino-estadunidense e as questões pertinentes aos mecanismos de cooperação bilateral e multilateral hemisféricos.

## **2 A ASCENSÃO INTERNACIONAL CHINESA E A NOVA ROTA DA SEDA**

O constante e notável crescimento econômico chinês das últimas décadas vem sendo acompanhado da manutenção da liderança do partido comunista no país, o mesmo responsável por dirigir a Revolução de 1949. Mais do que uma vitória dos comunistas chineses, a revolução representou um legítimo processo de reconstrução nacional, na medida em que pôs fim à submissão política às potências (Grã-Bretanha, França, Japão etc.), cuja atuação teve como resultado o chamado século das humilhações, assim conhecido pelas invasões e chantagens estrangeiras que resultaram na desarticulação completa da civilização chinesa. Sob a condução de Mao Tsé-Tung, os chineses garantiram a integridade do território nacional, a superação de décadas de guerra civil, a restauração da soberania para um país que estava à beira da fragmentação, bem como a retomada de um processo de desenvolvimento econômico.

Uma segunda geração de lideranças, tendo Deng Xiaoping como membro destacado, implementou as diretrizes de reforma e abertura, apresentando uma reorganização das prioridades nacionais, a partir da terceira plenária do 11º Comitê Central do Partido Comunista da China, ocorrida em 1978 (Kissinger, 2011). Embora tenha sido uma estratégia de abertura econômica sem abertura política, contrastando com as escolhas soviéticas, a China promoveu profundos ajustes institucionais. Assim, a correção de rumos da modernização socialista incluiu uma reorientação da inserção internacional do país asiático, como forma de atrair investimentos e tecnologias, abrir mercados e também se integrar, progressivamente, às instituições multilaterais de âmbito regional e global. Essa movimentação contribuiu para a superação do relativo isolamento político em favor de maior engajamento e integração ao sistema internacional.

Nesse sentido, a atuação da China tem buscado reformar as estruturas hegemônicas de poder forjadas no pós-guerra sob a liderança de Washington, tais como o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Mundial e a Organização Mundial do Comércio (OMC). Simultaneamente, Pequim tem promovido mecanismos alternativos ao domínio ocidental, tais como: o Novo Banco de Desenvolvimento (NBD), operado por Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul (BRICS), e o Banco Asiático de Investimento em Infraestrutura (Asian Infrastructure Investment Bank – AIIB); o Sistema de Pagamento Internacional da China, alternativo à Sociedade para Telecomunicações Financeiras Interbancárias Mundiais (Society for Worldwide Interbank Financial

Telecommunication – SWIFT); o China UnionPay, rival das bandeiras Visa e Master; e o Centro de Avaliação de Crédito Universal, que antagoniza a Moody's e a Standard and Poor's. Além disso, o governo chinês tem impulsionado instrumentos multilaterais de concertação política e cooperação, como a Parceria Econômica Abrangente Regional, o BRICS, a Organização para a Cooperação de Xangai (OCX), o Fórum de Boao para a Ásia e, sobretudo, a Nova Rota da Seda (Stuenkel, 2018, p. 130-131).

A diplomacia chinesa também se mostra assertiva no fomento às relações bilaterais, uma vez que estas surgem como alternativas às dificuldades encontradas no exercício de liderança e defesa do interesse nacional nos espaços de caráter multilateral (Shambaugh, 2013). Diante dos empecilhos multilaterais, o perfil de implementação da Nova Rota da Seda atua visando explorar linhas de menor resistência, pois as necessidades infraestruturais de países periféricos são explícitas, e a China detém notáveis capacidades de financiamento e *expertise* em engenharia e produção de insumos e máquinas. Ou seja, o fomento às obras de infraestrutura viabiliza fluxos comerciais e fortalece o efeito gravitacional da economia chinesa, contribuindo para a recriação de um sistema sinocêntrico. Por isso, observa-se a adequação discursiva do Partido Comunista da China (PCCCh): se até o começo do século XXI a retórica centrava-se em ideias-força voltadas ao desenvolvimento nacional, a partir do século XXI apareceram os conceitos de *going global*, *Chinese dream* e mundo harmonioso, entre outros, refletindo a projeção em escala global.

A ideia-força que estrutura o atual paradigma de inserção internacional chinesa reside, indubitavelmente, nos esforços em prol da implementação da BRI, ou Nova Rota da Seda, lançada em 2013 pelo presidente Xi Jinping. Com precedentes importantes no modelo de relações sino-angolanas, depois expandido para o restante da África, o intercâmbio baseado na implementação de obras de infraestrutura e na operacionalização do fornecimento de recursos naturais serviu para emular outros mecanismos de cooperação. A Nova Rota da Seda, nesse sentido, é fruto do amadurecimento dos projetos de cooperação ensejados pela estratégia de inserção internacional chinesa – cujo ponto de partida perpassa a capacidade de execução e investimento em significativas obras de infraestrutura –, que adquire níveis de complexidade cada vez maiores, abrangendo questões de governança, sustentabilidade e outras áreas do desenvolvimento social.

Em março de 2015, foi elaborado um plano de ação por meio do trabalho conjunto de três agências governamentais – Ministério de Relações Exteriores, Ministério do Comércio e Comissão Nacional de Reforma e Desenvolvimento (CNRD) – com a finalidade de delinear os princípios e os marcos norteadores da criação dos eixos da Nova Rota da Seda. Segundo o documento, o projeto perpassaria a Ásia, a Europa e a África, conectando o vibrante eixo econômico

da Ásia Oriental com a Europa. O Cinturão Econômico teria como foco o estabelecimento das seguintes conexões: entre a China, a Ásia Central, a Rússia e a Europa; entre a China, o Golfo Pérsico e o mar Mediterrâneo; e entre a China e o Sudeste Asiático, a Ásia Meridional e o oceano Índico. A Rota da Seda Marítima foi projetada visando articular a costa chinesa em direção à Europa, perpassando o Mar do Sul da China e o oceano Índico, além do sul do Pacífico, também através do Mar do Sul da China (NDRC, 2015).

Em consonância com tais movimentações, Yiwei (2016) argumenta que a iniciativa possui moldes contrastantes com aqueles do processo tradicional de globalização, na medida em que a sua proposta possui o potencial de proporcionar uma globalização inclusiva, sem assimetrias entre o marítimo e o terrestre, o urbano e o rural, os países desenvolvidos e os em desenvolvimento. A inserção e a inclusão estariam centradas no que o autor denominou cinco fatores de conectividade, nomeadamente: i) comunicação política; ii) conectividade de infraestrutura; iii) comércio desimpedido; iv) circulação monetária; e v) entendimento entre pessoas. No que diz respeito à comunicação política, percebe-se que a República Popular da China se encontra em um processo de estabelecimento de “parcerias estratégicas” no plano externo, sobretudo com países associados ao cinturão e à rota marítima (Zhang, 2015; Yiwei, 2016).

A interligação da China com a Europa, integrando a Eurásia, passa pela execução de projetos estratégicos, tais como a modernização do porto de Piraeus na Grécia<sup>7</sup> e a construção de uma ferrovia entre a Hungria e a Sérvia. Em linhas gerais, Yiwei (2016, p. 66) defende que a Grécia e a Polônia representam importantes pontos de passagem para a China acessar a Europa, ao passo que os quadros institucionais do 16+1 possibilitam um maior envolvimento político com os países da Europa Oriental e Central.<sup>8</sup> As estratégicas relações com a Alemanha também são de enorme relevância para o êxito da iniciativa, já que o país representa o ponto final da ferrovia que liga Chongqing, Xinjiang e Duisburgo. A cidade alemã é a porta de entrada de trens que integram a BRI na Europa, constituindo o centro de distribuição para o restante da União Europeia (UE). Mesmo com a pandemia, houve um recente incremento dos trens que chegam da China, retratando também uma tendência que se verificou desde 2016, que é a brutal interdependência entre a China e a principal economia europeia (Carbajosa, 2020).

Finalmente, é importante frisar que a cooperação entre China e Europa, além de ilustrada no fato de que a UE é o principal destino das exportações chinesas e de

7. Em 2016, a China Ocean Shipping Company (COSCO) adquiriu a participação majoritária do porto e assumiu formalmente sua gestão e operação. O Porto de Piraeus se transformou no maior porto do Mediterrâneo e em um dos terminais de contêineres que crescem mais rapidamente no mundo (Xi..., 2019).

8. Posteriormente, o agrupamento foi expandido para 17+1, com o ingresso da Grécia.

que a China é o segundo principal importador de produtos do bloco,<sup>9</sup> presenciou consideráveis avanços nos últimos anos, como sugere comunicado conjunto entre a China e a UE em 2019<sup>10</sup> e as articulações orientadas à cooperação entre o Fundo da Nova Rota da Seda e o Fundo Europeu de Investimento (European Investment Fund – EIF). Não são poucos os acordos e as parcerias firmadas recentemente com os países que estão no escopo da Nova Rota da Seda. Até março de 2020, já eram 138 os países que assinaram algum formato de memorando de entendimento ou acordo bilateral sinalizando a intenção de participar da BRI.<sup>11</sup>

No intuito de institucionalizar a iniciativa e aprofundar a concertação multilateral, a China sediou o primeiro Belt and Road Forum for International Cooperation (BRF) em 2017, em Pequim, contando com a presença de trinta líderes mundiais e representantes oficiais de mais de trinta governos.<sup>12</sup> No discurso de abertura, o presidente Xi Jinping reiterou os princípios da BRI e ressaltou os avanços durante o período de 2013 a 2017, sublinhando o aprofundamento da cooperação em matéria de diplomacia, cultura, comércio, finanças e infraestrutura.<sup>13</sup> O presidente chinês ainda defendeu que a iniciativa se constitua como um caminho para a paz, prosperidade, abertura, inovação e conexão entre diferentes civilizações. No comunicado conjunto da mesa redonda de líderes do BRF,<sup>14</sup> os líderes mundiais, bem como os representantes de organizações multilaterais,<sup>15</sup> reforçaram os princípios, objetivos e medidas de cooperação internacional que fundamentam a iniciativa.

Em abril de 2019, a China sediou o segundo BRF, também em Pequim, desta vez com a participação de quarenta líderes mundiais e uma série de representantes de organizações multilaterais. No comunicado conjunto da mesa redonda de líderes do segundo BRF, os líderes mundiais e representantes das organizações realçaram o fortalecimento da sinergia política para o desenvolvimento, o incremento da conectividade em infraestrutura, a promoção do desenvolvimento sustentável, o fortalecimento da cooperação prática e a promoção de intercâmbios culturais.<sup>16</sup> No anexo do referido comunicado, foram listados os corredores econômicos

---

9. O comércio bilateral entre UE e China supera, em média, o montante de € 1 bilhão por dia. Disponível em: <<https://bit.ly/3u55YTH>>.

10. Disponível em: <<https://bit.ly/2Zs0MLp>>.

11. Dos 138 países: 38 são da África Subsaariana; 34, da Europa e Ásia Central; 25, do Pacífico e Leste Asiático; 17, do Oriente Médio e Norte da África; 18, da América Latina; e 6, do Sudeste Asiático. Disponível em: <<https://en.imsilkroad.com/p/314398.html>>.

12. Cabe mencionar a presença de dois presidentes sul-americanos, Mauricio Macri (Argentina) e Michelle Bachelet (Chile).

13. Disponível em: <<http://2017.beltandroadforum.org/english/n100/2018/0306/c25-1038.html>>.

14. Disponível em: <<http://2017.beltandroadforum.org/english/n100/2017/0516/c22-423.html>>.

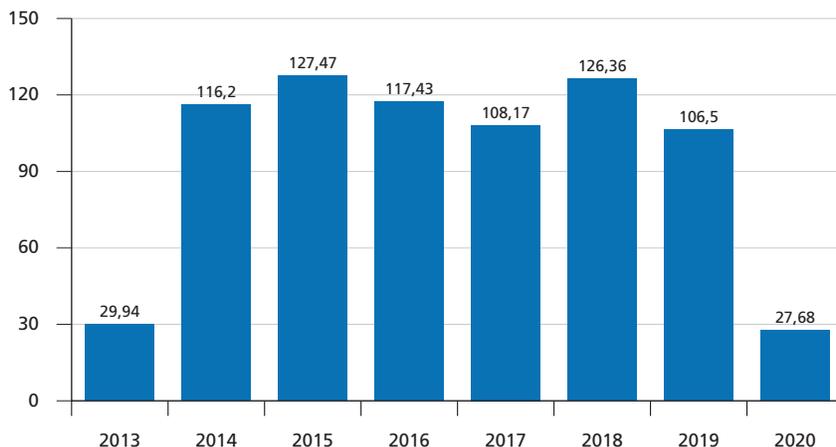
15. Participaram do fórum o secretário-geral da Organização das Nações Unidas (ONU), António Guterres, o presidente do Banco Mundial, Yong Kim, e a diretora do FMI, Christine Lagarde.

16. Disponível em: <<http://www.beltandroadforum.org/english/n100/2019/0427/c36-1311.html>>.

e projetos catalisados pela iniciativa,<sup>17</sup> as plataformas setoriais de cooperação multilateral,<sup>18</sup> assim como outros esforços relevantes trazidos pelos participantes.

Desde 2013, já são mais de US\$ 755 bilhões em investimentos dos países que aderiram formalmente à iniciativa chinesa. Entre 2014 e 2019, a combinação de investimento estrangeiro direto (IED) e contratos de construção somou, invariavelmente, mais de US\$ 100 bilhões anuais, chegando ao pico de US\$ 127,47 bilhões em 2015 (gráfico 1). Cabe salientar que nem todos os investimentos e projetos encontram-se diretamente associados à BRI, tendo em vista que parte ocorreu antes mesmo dos países ingressarem formalmente na iniciativa. Mesmo assim, não se pode ignorar que, desde o seu lançamento, a BRI tem impulsionado ainda mais os investimentos externos chineses, intensificando a estratégia *going global* delineada no início deste século e revelando, de forma mais nítida, a lógica de Estado que impera na internacionalização econômica chinesa (Rodrigues e Hendler, 2018). Ainda mais interessante do que a China ter ultrapassado os Estados Unidos no relatório de 2019 da *Fortune* – com 124 empresas entre as quinhentas maiores do mundo, contra 121 estadunidenses – é o fato de 73% das empresas chinesas ali listadas serem públicas governamentais, revelando o enlace entre Estado e corporações.

GRÁFICO 1  
Investimentos chineses e contratos de construção em países da BRI (2013-2020)  
(Em US\$ bilhões)



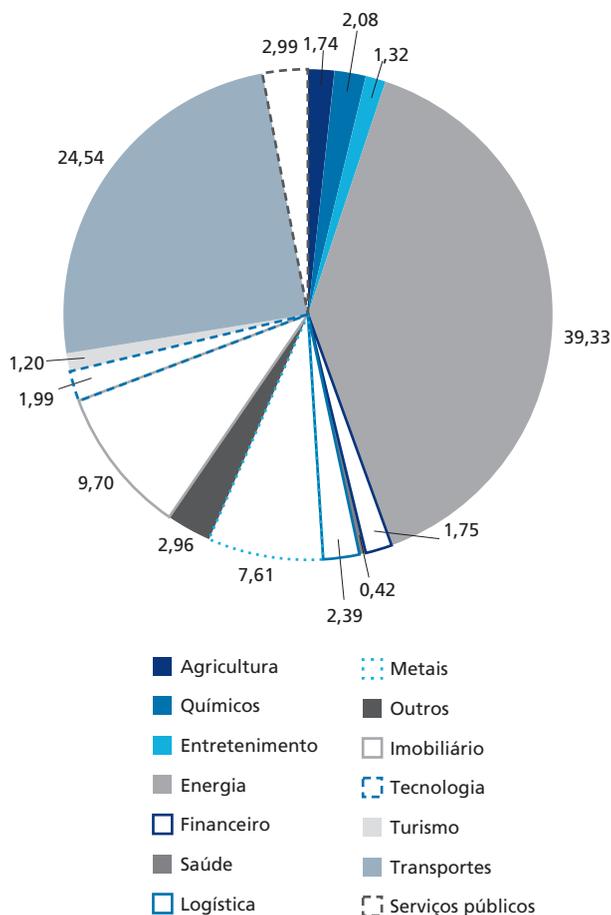
Fonte: American Enterprise Institute (AEI), 2020.  
Elaboração dos autores.

17. No total, foram listadas 35 iniciativas envolvendo corredores econômicos e projetos de desenvolvimento e de infraestrutura dos países que compõem a Nova Rota da Seda.

18. No total, foram listadas catorze plataformas setoriais de cooperação multilateral que subsidiam a consecução da iniciativa, como a Belt and Road Energy Partnership e a Digital Silk Road Initiative.

Em termos de distribuição setorial, os setores que mais se destacam são os de energia e de transportes. Combinados, ambos somam US\$ 482,34 bilhões desde 2013 e representam mais de 63% dos investimentos chineses nos países da BRI. O gráfico 2 traz a distribuição setorial desses investimentos nos contratos de construção.

**GRÁFICO 2**  
**Distribuição setorial dos investimentos chineses e dos contratos de construção da BRI (2013-2020)**  
 (Em %)



Fonte: AEI, 2020.  
 Elaboração dos autores.

Na Ásia, os setores de energia e transportes também se destacam quando identificados como projetos de infraestrutura da BRI. De acordo com a

plataforma Reconnecting Asia,<sup>19</sup> são 374 projetos de infraestrutura associados à iniciativa chinesa no continente. Estes projetos encontram-se separados nas seguintes categorias: i) intermodal (13); ii) gasodutos/oleodutos (7); iii) usinas geradoras de energia (146); iv) ferrovias (75); v) rodovias (102); vi) portos (25); e vii) linhas de transmissão de energia (6). Isto é, os setores de energia e transportes se destacam, alinhando-se ao propósito da iniciativa de promover a conectividade e a integração física, especialmente na Eurásia, mas não somente nela.

Em relação aos empréstimos e financiamentos, convém destacar a atuação proeminente de bancos públicos chineses, como o China Development Bank (CDB), que até 2019 já tinha comprometido US\$ 190 bilhões em financiamento para projetos relacionados com a BRI (Staff, 2019). Considerando somente o setor energético e os países que integram a iniciativa, o CDB e o Export-Import Bank of China realizaram operações de financiamento que superaram, entre 2013 e 2019, o montante de US\$ 114 bilhões.<sup>20</sup> Há, ainda, os Bancos Multilaterais de Desenvolvimento (BMDs) criados sob a liderança ou com a participação da China, que complementam os esforços de impulsionar os investimentos em infraestrutura na Ásia e fora dela. O AIIB, por exemplo, já possui mais de cem países-membros, noventa projetos aprovados e US\$ 19,80 bilhões em financiamento para infraestrutura regional.<sup>21</sup>

Nesse sentido, sugerimos que a Nova Rota da Seda é um projeto chinês de globalização (Pautasso, Doria e Nogara, 2020), e que, visando contê-la, Washington tem reagido articulando um cerco geopolítico em torno do eixo sino-russo, o eixo estruturante do processo de integração eurasiático. É nessa direção que se deve compreender os desafios securitários, tais como os movimentos separatistas e terroristas que afetam a própria China, em Xinjiang, e a Rússia, na Chechênia, bem como a política estadunidense em prol do fomento aos litígios no Mar do Sul da China. A isso se soma a forte presença dos Estados Unidos na Bacia do Pacífico, que se estende passando por Coreia do Sul, Japão, Tailândia, Malásia e Filipinas, além de Guam e Havaí (Pautasso, 2019).

Outra questão complexa que atravessa a iniciativa chinesa refere-se às relações sino-indianas. Ao estabelecer a dimensão marítima da Nova Rota da Seda, Pequim enseja a construção e modernização dos portos de: Colombo e Hambantota, no Sri Lanka; Gwadar, no Paquistão; Chittagong, no Bangladesh; Ilha Maday, em Mianmar; e Port Victoria, nas Seychelles. Esse arranjo de infraestrutura tem sido intitulado colar de pérolas, e é percebido pela Índia como um desafio à sua hegemonia regional (Pautasso, Nogara e Ribeiro, 2020).

19. Disponível em: <<https://reconnectingasia.csis.org/map/>>.

20. Disponível em: <<http://www.bu.edu/cgef/#/2019/Country>>.

21. O site oficial do AIIB está disponível em: <<https://www.aiib.org/en/index.html>>.

Por um lado, as interações da Índia com os chineses expressam cooperação, em dimensões como o compartilhamento de participação na OCX, no AIIB – no qual os indianos detêm o segundo maior aporte – e, ainda que com desinteresse, no Corredor Econômico Bangladesh-China-Índia-Mianmar (Bangladesh, China, India and Myanmar Economic Corridor – BCIM) da Nova Rota da Seda. Por outro lado, a Índia desenvolve suas próprias iniciativas, além exibir notável desconforto com um dos eixos da Nova Rota da Seda: o Corredor Econômico China-Paquistão, que fortalece a cooperação entre históricos rivais com os quais compartilha extensas fronteiras, em grande parte com limites ainda litigiosos e não plenamente demarcados. Com efeito, o sucesso da Nova Rota da Seda passa, inexoravelmente, pela consolidação das relações chinesas com esse importante vizinho e contendor, com suas consequentes repercussões diplomáticas.

Com a crise financeira de 2008 e a atual pandemia do coronavírus, o processo de transição sistêmica parece ter se acelerado. Diante da ascensão de forças disruptivas, a China tem demonstrado maior responsabilidade junto às instâncias multilaterais, e já no 18º Congresso do PCCh, de 2012, reforçava o discurso voltado a contribuir para o desenvolvimento do continente (Jiemian, 2015, p. 5). Ou seja, trata-se de uma diplomacia de grande potência com características chinesas e com uma estratégia carregada de maior proatividade (Kejin e Xin, 2015, p. 48), combinando responsabilidade de grande poder com a defesa de interesses fundamentais como o desenvolvimento econômico e a integridade territorial (Zhao, 2011).

### 3 A CHINA, A AMÉRICA LATINA E A NOVA ROTA DA SEDA

As relações entre China e América Latina foram impulsionadas, inicialmente, pelo acelerado desenvolvimento do país asiático e, com efeito, pelo gigantesco incremento da demanda por recursos naturais, energéticos e alimentares. Com o *boom* das *commodities* na primeira década do século XXI, rapidamente o mercado chinês se tornou o maior importador de quase todos os países da região. Como resultado desse processo, o comércio entre China e América Latina saltou de US\$ 12 bilhões, em 2000, para mais de US\$ 224 bilhões, em 2016, representando uma multiplicação de dezesseis vezes ao longo desse período (González, 2018). Em 2019, as exportações latino-americanas somaram US\$ 141,5 bilhões, enquanto as importações oriundas da China foram da ordem de US\$ 161,7 bilhões, totalizando mais de US\$ 300 bilhões (Ray e Barbosa, 2020).

Para a América do Sul, a China já se consolidou como principal parceiro comercial, e quando considerada a América Latina como um todo, o país asiático se posicionou na segunda colocação, atrás dos Estados Unidos. A pauta exportadora da região segue concentrada em produtos primários: os principais

produtos de exportação permanecem sendo soja, petróleo cru e minérios (cobre e ferro). Em conjunto, esses produtos correspondem a mais da metade das exportações da América Latina para a China. Alguns países apresentam *superavit* comerciais (Brasil, Peru e Chile) e outros, *deficit* (México e Colômbia) (Ray e Barbosa, 2020).

A presença da China no subcontinente tem se incrementado com a mobilização de crescentes somas em investimento, concessão de empréstimos e realização de projetos de infraestrutura. Como produto da modificação tanto na gestão das reservas cambiais da China no pós-crise de 2008 (Jaguaribe, 2018) quanto na ampliação da política *going global*, a América Latina também tem sido uma região receptora de investimentos chineses. Entre 2005 e 2020, a combinação do IED chinês e dos projetos de construção na América do Sul totalizou US\$ 178 bilhões, sendo que, desse total, US\$ 165,78 bilhões foram alocados na região após 2010.<sup>22</sup> O destaque vai para o setor energético, que concentrou grande parte desses investimentos e somou, entre 2005 e 2020, mais de US\$ 100 bilhões.

O financiamento chinês para a América Latina também se incrementou de maneira significativa ao longo da última década, especialmente por meio da atuação de dois bancos públicos chineses: o CDB e o Export-Import Bank of China. Ambas as instituições financeiras realizaram empréstimos aos governos da América Latina e às empresas chinesas interessadas em ingressar no mercado da região (Song, 2019). Desde 2005, essas instituições emprestaram mais de US\$ 137 bilhões a países da América Latina e Caribe (ALC) e empresas estatais, sendo os quatro primeiros, nessa ordem, Venezuela (US\$ 62,2 bilhões), Brasil (US\$ 28,9 bilhões), Equador (US\$ 18,4 bilhões) e Argentina (US\$ 17,1 bilhões).<sup>23</sup> Os setores energético e de transportes igualmente se destacaram como principais receptores do financiamento chinês, concentrando grande parcela dos capitais alocados nos países latino-americanos.

Em termos de investimentos em infraestrutura, os países da ALC estão aderindo rapidamente àqueles disponibilizados pelo AIIB e pela BRI, ambos liderados pela China. As empresas e bancos chineses têm indicado interesse em aproximadamente 150 projetos de infraestrutura de transporte na ALC, e, até 2018, cerca de metade desses projetos havia entrado em alguma fase de construção. Entre as empresas que realizam esses projetos estão gigantes da construção como a China Harbour Engineering Company (CHEC) e a China Railway Construction Corporation, além das petrolíferas chinesas Sinopec e Sinohydro.<sup>24</sup> Com a

22. Conferir dados do China Global Investment Tracker, elaborado pelo AEI, disponíveis em: <<https://www.aei.org/china-global-investment-tracker/>>.

23. Disponível em: <[https://www.thedialogue.org/map\\_list/](https://www.thedialogue.org/map_list/)>.

24. Disponível em: <<https://www.thedialogue.org/blogs/2018/11/chinas-transport-infrastructure-investment-in-lac-five-things-to-know/>>.

Operação Lava-Jato no Brasil – que desarticulou grande parte das empreiteiras nacionais –, a desidratação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e o recuo da liderança do país na UNASUL, abriu-se um espaço para a China assumir protagonismo nesse âmbito.

De modo a elucidar essa crescente projeção econômica da China na América Latina, cabe exemplificar determinados projetos de investimento. No Brasil, o setor elétrico tem se caracterizado como principal receptor de capitais chineses, com atuação destacada das empresas State Grid e China Three Gorges. Além de vultosas aquisições, como no caso da CPFL Energia, a State Grid liderou, em 2017, o consórcio responsável pela construção da primeira linha de transmissão de energia elétrica, de aproximadamente 2 mil quilômetros, que conecta a usina hidrelétrica de Belo Monte aos centros consumidores, no Sudeste do país. Em 2019, a segunda linha de transmissão, com extensão de 2,5 mil quilômetros, também foi concluída, tendo sido construída inteiramente pela State Grid, ao custo de US\$ 2,2 bilhões (Ray e Barbosa, 2020).

O Peru tem sido outro destino preferencial de investimentos chineses, sobretudo no setor de cobre, a exemplo do projeto de Las Bambas, que recebeu US\$ 5,850 bilhões em aportes financeiros e representa o maior empreendimento chinês no país sul-americano (Mesías, 2017). Já na Argentina, esses investimentos têm em parte se direcionado à construção de barragens para geração de energia hidrelétrica, ao passo que também se destaca o projeto de renovação da rede ferroviária Belgrano Cargas, em valor superior a US\$ 2 bilhões (Stanley, 2019).

Paralelamente, a China tem procurado aumentar o acercamento institucional e multilateral com o subcontinente. Nesse sentido, deve-se destacar criação do Fórum China-CELAC e a assinatura de memorandos de entendimento e acordos de cooperação em torno da ampliação da BRI para a América Latina. Por exemplo, a China estabeleceu tratados de livre comércio com países da região, ingressou como observador na Organização dos Estados Americanos (OEA) e se tornou membro do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e consultor do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) (Dehart, 2012). Além disso, o país asiático formou parcerias estratégicas com relevantes atores regionais, como Brasil, Argentina, Chile, México, Peru e Venezuela (Yu, 2015). No caso do Brasil, as relações foram alçadas à condição de parceria estratégica global, em 2012. Ainda como evidência do caráter estratégico da América Latina para Pequim, cabe mencionar as publicações, em 2008 e 2016, do *China's Policy Paper on Latin America and the Caribbean*,<sup>25</sup> cujo conteúdo detalha as áreas de cooperação e as convergências entre o gigante asiático e os países latino-americanos.

---

25. Disponíveis em: <<https://bit.ly/3kFwAX3>>; e <<https://bit.ly/3s9YPzq>>.

Na ocasião do II Fórum China-CELAC, em 2018, sediado em Santiago, os governos latino-americanos e chinês emitiram uma declaração especial sobre a Nova Rota da Seda (CELAC, 2018). Na nota, é expresso que a iniciativa é amplamente compartilhada pela comunidade internacional e se considera que os países da ALC constituem parte da extensão natural da Rota da Seda Marítima, bem como são participantes indispensáveis na cooperação internacional da BRI. Em termos bilaterais, dezenove países latino-americanos assinaram acordos de cooperação em torno da Nova Rota da Seda. Desses dezenove, oito países são da América do Sul (Bolívia, Chile, Equador, Guiana, Peru, Suriname, Uruguai e Venezuela), três, da América Central (Costa Rica, El Salvador e Panamá), e oito são do Caribe (Antígua e Barbuda, Barbados, Cuba, Dominica, República Dominicana, Granada, Jamaica e Trindade e Tobago). Destaca-se, ainda, que seis países sul-americanos que aderiram formalmente à BRI são também membros (prospectivos ou completos) do AIIB, sendo eles: Uruguai, Bolívia, Peru, Chile, Equador e Venezuela (Ray e Barbosa, 2020).

Considerando a consistente e progressiva evolução do relacionamento sino-latino americano ao longo deste século, cabe elencar as ações e perspectivas inseridas dentro desse contexto de ampliação do projeto chinês de globalização para o subcontinente. No primeiro BRF, em 2017, participaram os presidentes Mauricio Macri (Argentina) e Michelle Bachelet (Chile). Em comunicado emitido em conjunto com o presidente argentino, o presidente Xi Jinping já havia sinalizado o que mais tarde veio a ser referendado na declaração especial emitida pelo Fórum China-CELAC (CELAC, 2018), isto é, o subcontinente constitui uma “extensão natural” da BRI, ao mesmo tempo que representa uma plataforma de cooperação mutuamente benéfica.

Em dezembro de 2017, a Nova Rota da Seda chega concretamente à América Latina, com a assinatura de um memorando de entendimento entre a China e o Panamá. O país centro-americano, estratégico por questões logísticas e de transportes, havia estabelecido relações diplomáticas com Pequim apenas cinco meses antes. Neste curto espaço de tempo, houve o estabelecimento de dezenove acordos bilaterais,<sup>26</sup> abrangendo temas como a construção de mecanismos de cooperação para financiamento de projetos, a viabilidade de se concretizar um tratado de livre comércio e a previsão de financiamentos para as áreas de energia hidrelétrica, infraestrutura de transportes e agricultura (Garzón, 2017).

Seguindo o Panamá, outras nações passaram a manifestar interesse e aderir à iniciativa chinesa. Na América do Sul, o Peru, que representa o segundo maior destino de IED chinês depois do Brasil (CEPAL, 2018), aderiu à iniciativa

---

26. Um resumo dos acordos assinados entre China e Panamá, elaborado pelo Ministério das Relações Exteriores panamenho, está disponível em: <[https://www.mire.gob.pa/images/PDF/resumen\\_de\\_acuerdos.pdf](https://www.mire.gob.pa/images/PDF/resumen_de_acuerdos.pdf)>.

em 2019, concretizando uma relação estratégica que se desenvolveu ao longo do século XXI, dada a magnitude da evolução do intercâmbio comercial e da presença de investimentos do país asiático a partir de 2007 (Mesías, 2017). A assinatura do memorando de entendimento sino-peruano ocorre dez anos após a assinatura do tratado de livre comércio entre os dois países e reforça as perspectivas de investimentos não somente no setor mineiro – como já acontece em projetos como os de Las Bambas, Toromocho (cobre) e Marcona (ferro) – mas também em infraestrutura. Além da possibilidade de retomar o projeto da ferrovia bioceânica, a adesão peruana à iniciativa chinesa se assenta na expectativa de investimentos em projetos como o do megaporto de Chancay e de outro em Ilo (Liévano, 2019).

Por um lado, a entrada do Peru na BRI, sexta maior economia latino-americana, pode incentivar o ingresso de outros países do subcontinente, especialmente as maiores economias da região, que ainda não aderiram à iniciativa chinesa (Brasil, Argentina, México e Colômbia). Por outro lado, o ingresso do Peru significa um outro movimento relevante, que diz respeito à boa acolhida da BRI na região andina. Antes do Peru, outros países da região já haviam assinados acordos bilaterais com a China (Bolívia, Chile, Equador e Venezuela).

A Venezuela, principal receptora de financiamento chinês nas últimas décadas, firmou parceria para extensão do projeto da BRI no país em dezembro de 2017. O presidente Nicolás Maduro, em visita oficial a Pequim em 2018, agradeceu os bilhões de dólares recebidos para tornar realidade as empresas mistas no campo de petróleo, reiterando também a sólida relação sino-venezuelana (Castro e Fontdeglória, 2018). Entre os projetos que são bandeira da iniciativa chinesa, salienta-se a central termelétrica de La Cabrera e a usina elétrica de El Vigía (Liévano, 2019). O conturbado contexto político e social da Venezuela, porém, retrata um cenário de incertezas para o desenvolvimento de projetos vinculados à iniciativa chinesa.

Em junho de 2018, a Bolívia acordou participação na Nova Rota da Seda, buscando sobretudo investimentos em infraestrutura de transportes, como é o caso da ampliação de um trecho na rodovia que liga Santa Cruz de la Sierra a Cochabamba. Há, ainda, outros projetos envolvendo construção de estradas, bem como perspectivas para desenvolvimento da represa hidrelétrica de Rositas (Liévano, 2019). Outras atividades que podem ser impulsionadas pela BRI na Bolívia são a produção de quinoa<sup>27</sup> e a exploração de lítio na região sul do país. Em 2019, o Grupo Xinjiang TBEA anunciou, em conjunto com a estatal boliviana Yacimientos de Litio Bolivianos (YLB), a criação de uma empresa mista

---

27. O então ministro das relações exteriores da Bolívia, Fernando Huanacuni, ressaltou a cooperação sino-boliviana e a qualidade da quinoa produzida no país, além da sua participação no comércio bilateral (China-Bolivia Cooperation..., 2018).

para a construção de fábricas de carbonato de lítio nos salares de Coipasa, em Oruro, e Pastos Grandes, em Potosí (Jemio, 2020). O projeto, todavia, vem passando por escrutínio do governo provisório boliviano, lançando dúvidas sobre a possibilidade de sua execução (Ray e Barbosa, 2020).

O Chile ingressou na BRI em novembro de 2018, após visitas oficiais de uma comitiva liderada pelo presidente Sebastián Piñera a países asiáticos, entre eles a China. A expectativa é de reforço das trocas comerciais – a China já é o principal parceiro comercial do Chile –, tornando o país atrativo para maiores investimentos. Em 2019, em visita à Pequim, os presidentes de ambos os países novamente abordaram temas envolvendo comércio e investimento, prevendo também uma revisão do tratado de livre comércio entre eles. O entendimento é de que Santiago busca se posicionar enquanto um centro de negócios na América Latina, atraindo investimentos nos setores de tecnologia, inovação e comunicações.<sup>28</sup> Até o momento, o país sul-americano recebeu investimentos nos setores agrícola, mineiro e energético, totalizando US\$ 11,67 bilhões entre 2005 e 2020.<sup>29</sup>

Em dezembro de 2018, o Equador firmou a parceria com a China no sentido de aprofundar a cooperação bilateral e ingressar na Nova Rota da Seda (Jingxi, 2018). O país, que é o terceiro destino de financiamento chinês na América Latina, espera que a iniciativa chinesa amplie os projetos de investimento, especialmente em infraestrutura de transportes e energia. De acordo com o presidente Lenín Moreno, a China é uma referência em termos de inovação e desenvolvimento, possuindo 145 empresas que trabalham e investem no Equador (Ecuador, 2018). O país sul-americano é o que mais tem projetos sob a bandeira da BRI, abrangendo obras de centrais hidrelétricas, empreendimentos em minas de cobre e modernização da infraestrutura de transportes (Liévano, 2019).

A Colômbia, por sua vez, constitui o único país andino às margens da Nova Rota da Seda na América Latina. Embora o governo colombiano reconheça a importância internacional da BRI, conforme sugerido pelo chanceler Carlos Holmes Trujillo,<sup>30</sup> a política externa do novo presidente Iván Duque vem se centrando sobretudo na crise política venezuelana e na estratégia estadunidense para a região (Liévano, 2019). Em contrapartida, houve, em 2019, uma aproximação importante entre os dois países, como resultado da visita do presidente colombiano à China. Na visita, foram estabelecidos acordos em diversas áreas, envolvendo projetos de energia, construção de rodovias, comércio de frutas

28. Disponível em: <<https://www.reuters.com/article/chile-china-inversiones-idLTAKCN1S124Y>>.

29. Disponível em: <<https://www.aei.org/china-global-investment-tracker/>>.

30. Para Trujillo, “o desenvolvimento da infraestrutura é de fato um dos pilares da iniciativa e um dos aspectos mais interessantes, pois contribui para a conectividade entre as regiões” (El gobierno..., 2019, tradução nossa).

e verduras, entre outros (Miranda, 2019). No geral, a Colômbia, principal aliada estadunidense na América Latina, vem adotando uma postura de cautela em relação à adesão na Nova Rota da Seda, apesar de interessada no aprofundamento dos laços de comércio e investimento, assim como em projetos em infraestrutura e no setor de energia.

Já o Uruguai assinou um memorando de entendimento com a China em agosto de 2018, sendo o primeiro país do MERCOSUL a aderir à iniciativa chinesa. A perspectiva é de que a Nova Rota da Seda possa contribuir à intensificação das relações econômicas bilaterais. A China já é o principal parceiro comercial uruguaio e o principal importador de carne, celulose, soja e lã (Gang, 2018). Diferentemente de Montevideú, os demais países do MERCOSUL não se juntaram à BRI formalmente. O Paraguai, por um lado, em virtude da manutenção de suas relações diplomáticas com Taiwan, naturalmente encontra-se alijado de quaisquer intentos voltados à entrada na Nova Rota da Seda. Brasil e Argentina, por outro, encontram-se entre os principais receptores de investimento e financiamento chinês na América Latina, ao mesmo tempo que ambos possuem a China como seu principal parceiro comercial.

A Argentina, que inclusive participou do primeiro BRF em 2017, encontra-se em uma posição de reticência em relação à BRI. Apesar da associação estratégica integral e dos estreitos contatos, conforme demonstram declarações bilaterais como a ocorrida em 2018 às margens da cúpula do Grupo dos Vinte (G20) em Buenos Aires,<sup>31</sup> a segunda maior economia da América do Sul necessita renegociar sua dívida externa com credores privados e com o FMI, demandando um difícil equilíbrio nas relações com os Estados Unidos e a China. A tendência, todavia, é de que Buenos Aires busque, por meio do ingresso na Nova Rota da Seda, estreitar os vínculos de comércio, investimento e financiamento, reativando projetos como os das represas de Santa Cruz e das centrais nucleares (Dalto, 2020).

Ainda assim, o cenário de acirramento da disputa sino-estadunidense e o contexto eleitoral dos Estados Unidos podem atrasar a adesão da Argentina à Nova Rota da Seda, apesar dos recentes movimentos da vice-presidente, Cristina Kirchner, voltados à negociação de um acordo bilateral com a China (Cantando, 2020). De todo modo, a China desponta inegavelmente como um parceiro estratégico, tendo em vista as urgentes necessidades de financiamento por parte do país sul-americano, a liderança chinesa e a sua capacidade de engenharia e financiamento em diversos setores de infraestrutura (ferrovias, energia nuclear, barragens hidrelétricas etc.) e a possibilidade de ampliação dos já existentes

---

31. Disponível em: <<https://www.cancilleria.gob.ar/en/announcements/news/joint-statement-between-peoples-republic-china-and-argentine-republic>>.

empréstimos preferenciais e acordos de *swap* cambial, que servem para reforçar as reservas internacionais e estabilizar a taxa de câmbio (Stanley, 2019).

Ao contrário da Argentina, que vem pautando sua inserção internacional a partir de uma orientação que privilegia uma certa equidistância em relação aos confrontos entre China e Estados Unidos, o governo brasileiro vem adotando uma política externa de alinhamento automático aos interesses de Washington. Mesmo que Pequim cada vez mais se consolide como o principal parceiro econômico e comercial do Brasil, a diplomacia brasileira, desorientada e desarticulada, vem emitindo sinais ambíguos e respostas contraditórias no trato com a China. Isto posto, enxerga-se como improvável uma adesão formal do Brasil à BRI ao menos no curto e médio prazo, a despeito do país ser o principal receptor de IED chinês na América do Sul e o segundo maior captador de empréstimos e financiamentos chineses na América Latina (CEPAL, 2018; Recaj, 2020).

Deve-se mencionar, ainda, a projeção da BRI sobre o México e o conjunto da América Central e Caribe. Primeiramente, é oportuno ressaltar que os vínculos econômicos da China com os países da região são menos intensos do que com os da América do Sul, em razão da ausência de recursos naturais e minerais em abundância e da proximidade (geográfica, política, econômica e social) com os Estados Unidos (Herreros, 2018). Em segundo lugar, apesar do ingresso de diversos países caribenhos e centro-americanos na Nova Rota da Seda, interpreta-se que seus efeitos podem ser de alcance limitado, ainda mais se levarmos em consideração a ausência de endosso do México, que possui uma forte relação de interdependência com a economia estadunidense. A exceção, conforme abordado, pode ser o estreitamento das relações sino-panamenhas, dada a posição geográfica estratégica do país para fins logísticos e de transporte.

#### **4 A ASCENSÃO CHINESA E OS DILEMAS DO REGIONALISMO LATINO-AMERICANO**

Desde a década de 1990, os países latino-americanos reduziram seus investimentos em infraestrutura a cerca de 1% do produto interno bruto (PIB), quando se considera que 4% seja um nível aceitável (Gransow, 2015). A infraestrutura tem sido, historicamente, o óbice da integração subcontinental. Enquanto os Estados Unidos completaram ainda em meados do século XIX a ligação ferroviária Atlântico-Pacífico, a América do Sul, por exemplo, segue sem conexão ferroviária que conecte as duas costas. Dessa maneira, a eventual extensão da Nova Rota da Seda para a América Latina certamente pode vir a construir um novo cenário de oportunidades para a região.

Se inicialmente a BRI se orientava essencialmente, tanto na dimensão terrestre quanto na marítima, para as interligações entre a China, a Eurásia

e a costa oriental africana, mais contemporaneamente tem assumido forma global, o que inclui a América Latina. Até 2019, cerca de dezenove países latino-americanos já anunciaram disposição de se somar à BRI (Santoro, 2019). Com efeito, o subcontinente experimenta oportunidades e desafios decorrentes da rivalidade sino-estadunidense.

O recrudescimento dessa rivalidade vem se dando desde a eleição de Trump, em 2016, quando os Estados Unidos desencadearam a guerra comercial. Sob a bandeira do *America First*, Washington utiliza-se da retórica antichinesa tanto para unificar sua base eleitoral conservadora quanto para legitimar o protecionismo e dirimir os enormes *deficit* no comércio com o gigante asiático. As disputas tarifárias, por sua vez, refletem a perda de competitividade técnico-produtiva estadunidense e, por isso, o cerne do litígio é o domínio tecnológico sobre a infraestrutura de comunicação 5G, sob liderança global da empresa chinesa Huawei. Afinal, é sabido que a dianteira tecnológica e geoeconômica impacta conversões de poderes geopolíticos.

É por isso que o recente discurso de Mike Pompeo em *A China Comunista e o Futuro do Mundo Livre*<sup>32</sup> retomou a narrativa da nova Guerra Fria. Ele instou “uma luta entre o mundo livre e a tirania”, e acusou o PCCh de ser um “opressor nacional” e um “agente internacional desonesto”. Ou seja, novamente, Washington tem recuperado elementos retóricos para conter a China, percebida como um país desafiante e comandado por um partido comunista, ao passo que busca unificar seus aliados como no período da bipolaridade. Todavia, a história não se replica: desde os anos 1970, a diplomacia chinesa se pauta pelo pragmatismo, pelo respeito ao princípio da não intervenção em assuntos domésticos e, mais contemporaneamente, pela busca da promoção das chamadas relações *win-win*. Assim, diferentemente da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), enquanto Pequim busca a dianteira técnico-produtiva e o fortalecimento dos organismos multilaterais, Washington, em oposição, reforça sua política de contenção por meio de desestabilizações e intervenções.

Em âmbito hemisférico, tal dinâmica se replica. Durante a Guerra Fria, os Estados Unidos enfatizaram a dimensão ideológica e securitária – com a criação da OEA e do Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR) no pós-Segunda Guerra Mundial –,<sup>33</sup> enquanto grande parte dos países latino-americanos reivindicava centralidade à cooperação econômico-comercial, demandando investimentos em infraestrutura, crédito acessível e mecanismos de ajuda ao desenvolvimento. Caso emblemático dessa contradição, a proposição

32. A íntegra do discurso está disponível em: <<https://br.usembassy.gov/pt/a-china-comunista-e-o-futuro-do-mundo-livre/>>.

33. Segundo Cervo (2008), a construção de tal sistema interamericano dialogava com a imposição de dois objetivos estratégicos dos Estados Unidos no concerto hemisférico: a garantia do livre fluxo de capitais estadunidenses e a ênfase na dimensão securitária da cooperação multilateral, no contexto de combate ao comunismo.

brasileira da Operação Pan-Americana (OPA), durante o governo de Juscelino Kubitschek, conectava discursivamente a necessidade de subsídios para o desenvolvimento com o objetivo central estadunidense de combater o comunismo no conjunto do sistema internacional. Ainda que tal iniciativa tenha influenciado a criação do BID e mesmo da Aliança para o Progresso – já no contexto de repercussão regional da Revolução Cubana –, ela não foi plenamente atendida, e os recursos disponibilizados estiveram longe de emular o Plano Marshall pretendido pelos países ao sul de Rio Bravo.

Nesse quadro, a capacidade de barganha da América Latina era reduzida, pois as principais políticas estadunidenses de assistência ao desenvolvimento ocorreram nas chamadas fronteiras quentes da Guerra Fria e a URSS não vislumbrava a região no escopo de sua projeção estratégica (Visentini, 2013). Diante das limitações impostas pelo cenário da ordem bipolar, os países latino-americanos apostaram na conformação de distintos e fragmentados mecanismos multilaterais de cooperação. Com maior alcance e amplitude, constaram iniciativas como a Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC), o Sistema Econômico Latino-Americano e do Caribe (SELA), a Associação Latino-Americana de Integração (ALADI) e o Mecanismo Permanente de Consulta e Concertação Política da América Latina e do Caribe (Grupo do Rio), desdobramento das articulações entre o Grupo de Contadora e o Grupo de Apoio à Contadora. Territorialmente localizados, surgiram instrumentos de cooperação tais como o Pacto Andino, o Tratado de Cooperação Amazônica (TCA), a Organização dos Estados Centro-Americanos (ODECA), o Mercado Comum Centro-Americano (MCCA) e o Mercado Comum e Comunidade do Caribe (Caricom). A geometria variável desses distintos e complexos arranjos levou Tokatlian (2012) a cunhar o conceito de complexo integracionista, englobando o conjunto de interações entre elementos de integração, concertação, união, cooperação, regionalismo e multilateralismo.

Com o fim da Guerra Fria, os Estados Unidos lançaram a Iniciativa para as Américas, em junho de 1990, retomando proposições para o pan-americanismo, somando-se à imposição da agenda liberalizante mediante o Consenso de Washington, de 1989. A dimensão comercial da iniciativa teria sua materialização apresentada apenas em 1994 com as negociações para a implantação de uma futura Área de Livre Comércio das Américas (ALCA).

Paralelamente, os mecanismos de cooperação propriamente latino-americanos passaram por profunda rearticulação, em grande parte aderindo ao paradigma do regionalismo aberto. Nesse sentido, a aproximação de Brasil e Argentina, antes

gradualista e calcada em ideais desenvolvimentistas,<sup>34</sup> resultou na conformação do MERCOSUL, junto de Uruguai e Paraguai, em 1991; o Pacto Andino foi rebatizado, dando origem à Comunidade Andina de Nações (CAN), em 1996; os países centro-americanos, com exceção do México, proporcionaram a criação do Sistema de Integração Centro-Americano (SICA), em 1991; e os mexicanos estabeleceram, junto dos Estados Unidos e do Canadá, o Tratado Norte-Americano de Livre Comércio (NAFTA), em 1994, como desdobramento do anterior Acordo de Liberalização Econômica, firmado em 1988 por Washington e Ottawa.

Ainda assim, a reticência de diversos países diante das eventuais consequências da adesão à ALCA para suas indústrias nacionais resultou em um prolongamento das discussões acerca de sua implementação. Da mesma forma, as condicionais para adesão aos mecanismos de renegociação da dívida e de disponibilização de auxílio econômico impostas pelo FMI e o Banco Mundial geraram impasses. Exemplos evidentes das tentativas de contrabalançar tal situação foram as movimentações brasileiras em prol da potencialização do alcance comercial do MERCOSUL, da proposição de Área de Livre Comércio Sul-Americana (ALCSA) e mesmo da organização da Cúpula de Brasília, que reuniu pela primeira vez o conjunto dos presidentes sul-americanos, resultando na conformação da Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA).<sup>35</sup>

Essa conjuntura de desconfiança no que se refere aos desígnios hemisféricos estadunidenses, novamente insuficientes em termos de assistência ao desenvolvimento, aliou-se ao processo de ascensão de governos dirigidos por forças políticas de esquerda e centro-esquerda na América Latina, e principalmente na América do Sul. Conseqüentemente, em 2005 os avanços da proposição da ALCA foram finalmente estancados, tendo em vista as recusas tanto de grande parte dos países latino-americanos quanto dos próprios Estados Unidos<sup>36</sup> em ceder nas negociações de liberalização comercial e abertura de seus mercados nacionais.

Nesse ínterim, avançaram novamente proposições de mecanismos regionais multilaterais às margens da OEA e sem a participação dos Estados Unidos, orientadas por paradigmas distintos do regionalismo aberto até então

---

34. Conforme Bandeira (2010b), o modelo de integração anteriormente acertado por Sarney e Alfonsín privilegiava o setor de bens de capital e a cooperação científica e tecnológica, além do estabelecimento de normas visando resguardar o equilíbrio e a simetria no desenvolvimento das relações econômicas e comerciais bilaterais, evitando a especialização setorial dos sistemas produtivos e eventuais saldos negativos no intercâmbio.

35. Cabe mencionar que, um dia antes da realização da Cúpula de Brasília, Bill Clinton, então presidente dos Estados Unidos, anunciou a implantação do Plano Colômbia, ensejando cooperação com os colombianos para o combate ao narcotráfico e às guerrilhas no país (Bandeira, 2010b).

36. Visentini (2013) destacou que, ao longo da gestão de George Bush, os estadunidenses vinham enfatizando contrariedade à possibilidade de cessar os enormes subsídios que concediam para a agricultura nacional, bem como às pressões pela mitigação do protecionismo vinculado a produtos como o aço.

preponderante. Exemplos da materialização dessa nova etapa do regionalismo,<sup>37</sup> que Sanahuja (2014) intitulou de regionalismo pós-liberal, foram as ascensões da Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA), da UNASUL, da Aliança Bolivariana para os Povos da Nossa América-Tratado de Comércio dos Povos (ALBA-TCP) e da CELAC.

Foi nesse contexto que a China, com seu vigoroso processo de desenvolvimento econômico e já inserida na OMC, passou a, progressivamente, aparecer como ainda mais relevante parceria bilateral e mesmo multilateral dos países latino-americanos, tal como exemplificou a articulação do Fórum China-CELAC, em 2014. As elucubrações acerca da implementação da BRI na América Latina se inserem, portanto, nesse panorama mais amplo, no qual a China não aparece apenas como uma vigorosa parceira individual dos países da região, mas como uma alternativa viável às demandas de subsídios ao desenvolvimento escassamente atendidas desde a plena conformação das ferramentas multilaterais hemisféricas, ao final da Segunda Guerra Mundial.

Apesar do vigoroso e remanescente poderio de Washington, são evidentes suas dificuldades em fornecer mecanismos de cooperação capazes de rivalizar com os chineses em determinados segmentos das esferas comercial e financeira, tais como os investimentos em infraestrutura. Mesmo aqueles países dispostos a aderir à antiga proposição do Acordo de Associação Transpacífico (TPP), aglutinados sob a sigla da Aliança do Pacífico, se viram frustrados diante do recuo estabelecido pelo governo Trump na sua implementação. Consequentemente, é na velha alternativa do recrudescimento das dimensões securitária e político-ideológica da cooperação, aos moldes da antiga Guerra Fria, que os Estados Unidos investem atualmente como baluarte de sua estratégia de contenção da China, seja no mundo Eurasiático, na África ou mesmo na América Latina. Tal estratégia, no entanto, tem encontrado dificuldades, exatamente pela distinção do padrão de interação estabelecido no passado pela URSS e hoje pela China com os países da região.

Paradoxalmente, a sequencial queda dos governantes de esquerda e centro-esquerda da América Latina pode inclusive favorecer a China. Afinal, o refluxo de iniciativas tais como a da UNASUL e da CELAC, a desidratação da liderança regional do Brasil (Vaz e Nogara, 2020), o retraimento da participação dos bancos de fomento – Corporação Andina de Fomento (CAF) e BNDES – em obras de infraestrutura e o processo de desarticulação das empreiteiras brasileiras limitaram as alternativas propriamente regionais aos dilemas econômicos locais. Portanto, quando os Estados Unidos não fornecem mecanismos substitutivos para

---

37. Apesar de várias iniciativas do período se inserirem, com maior ou menor grau, nessa nova etapa, diversas foram as diferenças de orientação de suas movimentações. Tais desacordos, rivalidades e impasses foram retratados em uma série de pesquisas, entre as quais estão as de Almeida (2014), Bernal-Meza (2013; 2015), Ruiz (2013), Katz (2006; 2016), Malamud (2009), Sanahuja (2010; 2012; 2014) e Serbin (2010).

tais demandas, abrem espaço para o fortalecimento das iniciativas de Pequim, notadamente da Nova Rota da Seda.

Conseqüentemente, mesmo diante do giro à direita dos governos da região o efeito gravitacional da China segue sendo notável, demonstrando que a centralidade de tais vínculos não remete às questões ideológicas. Os casos de Brasil e Chile são emblemáticos: o mercado chinês absorveu US\$ 35,77 bilhões em exportações brasileiras entre janeiro e julho de 2019 e, em 2020, no mesmo período, esse valor subiu para US\$ 41,16 bilhões, enquanto os Estados Unidos caíram de US\$ 17,46 bilhões para US\$ 11,73 bilhões.<sup>38</sup> No caso do Chile, a mesma situação: entre janeiro e julho de 2020, a China importou 35,8% dos produtos chilenos, e os Estados Unidos, 14,3%. Nos dois primeiros semestres de 2019, as exportações chilenas para a China representaram 32,41% do total, enquanto as exportações para os Estados Unidos constituíam 15,09% (Banco Central de Chile, 2020). Embora em uma intensidade menor do que a verificada no Brasil, os dados do comércio exterior chileno igualmente mostram uma redução das exportações aos Estados Unidos e um aumento das exportações para a China, mesmo no contexto da pandemia do coronavírus.

Aliás, o surto pandêmico também abre margens para novas oportunidades de cooperação, especialmente nos setores de saúde e de tecnologia digital (Koop, 2020). A Rota da Seda da Saúde e a Rota da Seda Digital podem criar novas dimensões de cooperação e consolidar, por exemplo, a instalação de redes de 5G na região – a despeito deste tema envolver também o acirramento da competição estratégica sino-estadunidense pela dianteira da inovação tecnológica e produtiva. Recentes projeções de CEPAL (2020) indicaram que a contração das exportações latino-americanas para os Estados Unidos deve atingir cerca de 32% em 2020, enquanto os envios para a China tendem a ser reduzidos em apenas 4%.

Isso posto, o fato é que, praticamente indiferente às mudanças político-ideológicas dos governos, a interação da China com os países da região aumenta. Além disso, o modelo de cooperação ensejado pela Nova Rota da Seda dispensa o multilateralismo como caminho central para sua implementação, podendo se beneficiar, ainda que indiretamente, da desarticulação do antes virtuoso ciclo do regionalismo latino-americano.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A China se converteu em uma relevante potência econômica, com capacidade de exercer grande poder gravitacional não apenas no seu entorno territorial imediato mas também em outras importantes regiões do mundo. Assim, mesmo

---

38. Disponível em: <<http://comexstat.mdic.gov.br/pt/geral/28610>>.

não sendo a América Latina uma região de interesse prioritário para a diplomacia chinesa, o país asiático tem se tornado o maior parceiro comercial e investidor de quase todos os países do subcontinente. Se, por um lado, os Estados Unidos não têm conseguido proporcionar alternativas de desenvolvimento para a região, a China, por outro, tem sido não só uma grande importadora de *commodities* como também uma grande investidora em infraestrutura. Consequentemente, Washington tem fortalecido, dentro de sua estratégia de contenção da ascensão chinesa, a retórica em prol do desencadeamento de uma nova Guerra Fria.

Diante do enfraquecimento dos mecanismos multilaterais de cooperação e concertação política regionais, tais como a CELAC e a UNASUL, e das dificuldades dos Estados Unidos de suprir as demandas comerciais e financeiras latino-americanas, as possibilidades de avanço da presença chinesa aumentam. É nesse sentido que a Nova Rota da Seda ganha ainda mais relevância, tanto por enfatizar um aspecto central das históricas vulnerabilidades regionais, a infraestrutura, quanto por poder ser implementada dispensando os percalços da formatação de amplos organismos multilaterais. Se estabelecendo na América Latina, definitivamente a iniciativa chinesa se globaliza com ênfase na infraestrutura e produção, gerando uma alternativa ao paradigma da globalização neoliberal irradiado de Washington.

Apesar de o giro político-ideológico de parte dos governos latino-americanos ter ensejado a potencialização da retórica em favor do alinhamento com Washington, é na força gravitacional da economia chinesa que, gradualmente, tem se encontrado o eixo norteador da inserção internacional da região. Em suma, navegar nas águas da transição sistêmica é uma tarefa complicada, e que pode ser ainda mais árdua e complexa no caso de a região internalizar, acriticamente, as clivagens de uma suposta nova Guerra Fria ao invés de explorar pragmaticamente as vantagens da competição sino-estadunidense.

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, P. R. A grande fragmentação na América Latina: globalizados, reticentes e bolivarianos. **Carta Internacional**, v. 9, n. 1, p. 79-93, 2014.

AMÉRICA LATINA terá pior período de crescimento em 70 anos, diz Cepal. **Exame**, 12 dez. 2019. Disponível em: <<https://exame.com/economia/america-latina-tera-pior-periodo-de-crescimento-em-70-anos-diz-cepal/>>.

ARRIGHI, G. **Adam Smith em Pequim: origens e fundamentos do século XXI**. São Paulo: Boitempo, 2008.

BANCO CENTRAL DE CHILE. **Indicadores de comercio exterior: segundo trimestre 2020**. Santiago: Banco Central de Chile, 2020.

BANDEIRA, L. A. M. **Brasil, Argentina e Estados Unidos: conflito e integração na América do Sul – da Tríplice Aliança ao MERCOSUL (1870-2003)**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2010a.

\_\_\_\_\_. **Geopolítica e política exterior: Estados Unidos, Brasil e América do Sul**. Brasília: FUNAG, 2010b.

BERNAL-MEZA, R. **Modelos o esquemas de integración y cooperación en curso en América Latina (UNASUR, Alianza del Pacífico, ALBA, CELAC): una mirada panorámica**. Berlin: Ibero-Amerikanisches Institut, 2013.

\_\_\_\_\_. Alianza del Pacífico *versus* ALBA y MERCOSUR: entre el desafío de la convergencia y el riesgo de la fragmentación de Sudamérica. **Pesquisa e Debate**, v. 26, n. 1(47), p. 1-34, 2015.

CANTANDO, M. Cristina negocia la adhesión de Argentina a la ruta de la seda de China. **La Política Online**, 22 agosto 2020. Disponível em: <<https://www.lapoliticaonline.com/nota/128775-cristina-negocia-la-adhesion-de-argentina-a-la-ruta-de-la-seda-de-china/>>.

CARBAJOSA, A. Não há pandemia que freie o trem chinês no coração da Europa. **El País**, 16 ago. 2020. Disponível em: <<https://brasil.elpais.com/internacional/2020-08-16/nao-ha-pandemia-que-freie-o-trem-chines-em-duisburgo.html>>.

CASTRO, M.; FONTDEGLÓRIA, X. Nicolás Maduro visita China en busca de ayuda para Venezuela. **El País**, 15 sept. 2018. Disponível em: <[https://elpais.com/internacional/2018/09/14/actualidad/1536888931\\_166748.html](https://elpais.com/internacional/2018/09/14/actualidad/1536888931_166748.html)>.

CELAC – COMUNIDADE DE ESTADOS LATINO-AMERICANOS E CARIBENHOS. **Special declaration of Santiago of the II Ministerial Meeting of the CELAC-China Forum on the Belt and Road Initiative**. Santiago: CELAC, Jan. 2018. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/images/2ForoCelacChina/Special-Declaration-II-CELAC-CHINA-FORUM-FV-22.1.18.pdf>>.

CEPAL – COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE. **Explorando nuevos espacios de cooperación entre América Latina y el Caribe y China**. Santiago: CEPAL, 2018.

\_\_\_\_\_. **Los efectos del Covid-19 en el comercio internacional y la logística**. Santiago: CEPAL, 2020. (Informe Especial Covid-19, n. 6).

CERVO, A. L. **Inserção internacional: formação dos conceitos brasileiros**. São Paulo: Saraiva, 2008.

CHINA-BOLIVIA COOPERATION: various agreements signed including MOU on Belt and Road Initiative. **CGTN**, 6 Sept. 2018. Disponível em: <[https://news.cgtn.com/news/7a55544f35454464776c6d636a4e6e62684a4856/share\\_p.html](https://news.cgtn.com/news/7a55544f35454464776c6d636a4e6e62684a4856/share_p.html)>.

DALTO, V. Crise afeta adesão da Argentina à Iniciativa do Cinturão e da Rota. **Diálogo Chino**, 12 ago. 2020. Disponível em: <<https://dialogochino.net/pt-br/comercio-e-investimento-pt-br/36865-cri-se-afeta-adesao-da-argentina-a-iniciativa-do-cinturao-e-da-rota/>>.

DEHART, M. Remodelling the global development landscape: the China model and South-South cooperation in Latin America. **Third World Quarterly**, v. 33, n. 7, p. 1359-1375, 2012.

ECUADOR. Presidencia de la República. **Foro de negocios en China**. Beijing: Presidencia de la República, dic. 2018. Disponível em: <<https://www.presidencia.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2018/12/2018.12.11-FORO-NEGOCIOS-BEIJING.pdf>>.

EL GOBIERNO evalúa si entrar en la Ruta de la Seda de China. **Portafolio**, 1 mayo 2019. Disponível em: <<https://www.portafolio.co/economia/el-gobierno-evalua-si-entrar-en-la-ruta-de-la-seda-de-china-529117>>.

GANG, W. Uruguay y la Franja y la Ruta: un acuerdo que promete horizontes positivos. **El Observador**, 23 agosto 2018. Disponível em: <<https://www.elobservador.com.uy/nota/uruguay-y-la-franja-y-la-ruta-2018823500>>.

GARZÓN, P. La Ruta de la Seda aterriza en el Canal de Panamá. **Diálogo Chino**, 5 dic. 2017. Disponível em: <<https://dialogochino.net/es/infraestructuras/10233-la-ruta-de-la-seda-aterriza-en-el-canal-de-panama/>>.

GOLDMAN alerta para recessão na América Latina pior que da década de 80. **InfoMoney**, 27 mar. 2020. Disponível em: <<https://www.infomoney.com.br/economia/goldman-alerta-para-recessao-na-america-latina-pior-que-da-decada-de-80/>>.

GONZÁLEZ, A. **Latin America-China trade and investment amid global tensions: a need to upgrade and diversify**. Washington: Atlantic Council, 2018. Disponível em: <<https://www.atlanticcouncil.org/wp-content/uploads/2018/12/Latin-America-China-Trade-and-Investment-Amid-Global-Tensions.pdf>>.

GRANSOW, B. Chinese investment in Latin American infrastructure: strategies, actors, and risks. In: PETERS, E. D.; ARMONY, A. C. **Beyond raw materials: who are the actors in the Latin America and Caribbean-China relationship?** Distrito Federal: RED ALC-China, 2015.

HERREROS, S. La Franja y la Ruta: algunas reflexiones desde américa latina. *In*: GARCÍA, A. O. (Org.). **China: BRI o el nuevo camino de la seda**. Distrito Federal: Instituto de Investigaciones Jurídicas/Universidad Nacional Autónoma de México, 2018.

JAGUARIBE, A. (Org.). **Direction of Chinese global investments: implications for Brazil**. Brasília: FUNAG, 2018.

JEMIO, M. T. Em momento de transição política, Bolívia repensa como industrializar seu lítio. **Diálogo Chino**, 19 maio 2020. Disponível em: <<https://dialogochino.net/pt-br/industrias-extrativistas-pt-br/35423-em-momento-de-transicao-politica-bolivia-repensa-como-industrializar-seu-litio/>>.

JIEMIAN, Y. China's new diplomacy under the Xi Jinping administration. **China Quarterly of International Strategic Studies**, v. 1, n. 1, p. 1-17, 2015.

JINGXI, M. Xi welcomes Ecuador to help build Belt, Road. **China Daily**, 13 Dec. 2018. Disponível em: <<https://www.chinadaily.com.cn/a/201812/13/WS5c116128a310eff303290ad7.html>>.

KATZ, C. **El rediseño de América Latina: ALCA, Mercosur y ALBA**. Buenos Aires: Ediciones Luxemburg, 2006.

\_\_\_\_\_. **Neoliberalismo, neodesarrollismo, socialismo**. Buenos Aires: Batalla de Ideas, 2016.

KEJIN, Z.; XIN, G. Pursuing the Chinese dream: institutional changes of Chinese diplomacy under president Xi Jinping. **Quarterly of International Strategic Studies**, v. 1, n. 1, p. 35-57, 2015.

KISSINGER, H. **Sobre a China**. Rio de Janeiro: Objetiva, 2011.

KOOP, F. Coronavirus reshapes Belt and Road in Latin America. **Diálogo Chino**, 30 July 2020. Disponível em: <<https://dialogochino.net/en/infrastructure/36699-coronavirus-reshapes-belt-and-road-in-latin-america/>>.

LIÉVANO, A. B. ¿Cómo avanza la Franja y la Ruta en la región andina? **Diálogo Chino**, 18 jun. 2019. Disponível em: <<https://dialogochino.net/es/infraestructura-es/27815-como-avanza-la-franja-y-la-ruta-en-la-region-andina/>>.

MALAMUD, A. Fragmentação e divergência na América Latina. **Relações Internacionais**, n. 24, p. 61-73, dez. 2009.

MESÍAS, A. Impacto de China en la economía peruana. *In*: PETERS, E. D. (Ed.). **América Latina y el Caribe y China: economía, comercio e inversión** 2017. Ciudad de México: RED ALC-China, 2017.

MIRANDA, B. La audaz alianza de China con Colombia, el “mejor amigo” de Estados Unidos en Latinoamérica. **BBC News**, 26 agosto 2019. Disponível em: <<https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-49377586>>.

NDRC – NATIONAL DEVELOPMENT AND REFORM COMMISSION. **Vision and actions on jointly building Silk Road Economic Belt and 21st-century Maritime Silk Road**. [s.l.]: NDRC, 2015.

NOGARA, T. S. Crítica ao conceito de subimperialismo: a dimensão sul-americana da política externa brasileira e as limitações das análises dependentistas. **Monções**, v. 9, 2020.

PAUTASSO, D. A Nova Rota da Seda e seus desafios securitários: os Estados Unidos e a contenção do eixo sino-russo. **Estudos Internacionais**, v. 7, 2019.

PAUTASSO, D.; DORIA, G.; NOGARA, T. S. A Nova Rota da Seda e o projeto chinês de globalização. **Insight Inteligência**, v. 90, 2020.

PAUTASSO, D. *et al.* A China e o mundo: a presença da China na África e o mito do “neocolonialismo chinês”. **Portal Bonifácio**, 4 jul. 2020. Disponível em: <<https://bonifacio.net.br/a-presenca-da-china-na-africa-e-o-mito-do-neocolonialismo-chines/>>.

PAUTASSO, D.; NOGARA T. S.; RIBEIRO, E. H. A Nova Rota da Seda e as relações sino-indianas: o desafio do “colar de pérolas”. **Mural Internacional**, v. 11, 2020.

RAY, R.; BARBOSA, P. H. B. **China-Latin American economic bulletin, 2020 edition**. Boston: Global Development Policy Center, 2020. Disponível em: <<https://www.bu.edu/gdp/2020/03/18/new-china-latin-american-economic-bulletin-2020/>>.

RECAJ, C. M. El financiamiento chino en América Latina y el Caribe en el contexto de las relaciones económicas bilaterales. *In*: PETERS, E. D. (Org.). **América Latina y el Caribe-China: economía, comercio e inversión 2019**. Ciudad de México: RED ALC-China, 2020.

RODRIGUES, B.; HENDLER, B. Investimento externo chinês na América Latina e no Sudeste Asiático: uma análise de escopo, valores e setores-alvo. **Estudos Internacionais**, Belo Horizonte, v. 6, n. 3, p. 5-25, 2018.

RUIZ, J. B. Ejes y modelos en la etapa actual de la integración económica regional en América Latina. **Estudios Internacionales**, v. 175, p. 9-39, 2013.

SANAHUJA, J. A. La construcción de una región: Suramérica y el regionalismo postliberal. *In*: CIENFUEGOS, M.; SANAHUJA, J. A. (Ed.). **Una región en construcción: UNASUR y la integración en América del Sur**. Madrid: Fundación CIDOB, 2010. p. 87-136.

\_\_\_\_\_. Regionalismo post-liberal y multilateralismo en Sudamérica: el caso de UNASUR. *In*: SERBIN, A.; MARTÍNEZ, L.; RAMAZINI JÚNIOR, H. **El regionalismo ‘post-liberal’ en América Latina y el Caribe: nuevos actores, nuevos temas, nuevos desafíos**. Buenos Aires: CRIES, 2012.

\_\_\_\_\_. Seguridad y defensa en Suramérica: regionalismo, cooperación y autonomía en el marco de UNASUR. *In*: SERBIN, A.; MARTÍNEZ, L.; RAMAZINI JÚNIOR, H. (Coord.). **Atlántico vs. Pacífico?** América Latina y el Caribe, los cambios regionales y los desafíos globales. Buenos Aires: CRIES, 2014.

SANTORO, M. Cinturões e rotas: o programa de investimentos globais da China e as oportunidades para o Brasil. **Carta Brasil-China**, v. 23, 2019.

SERBIN, A. **Regionalismo y soberanía nacional**: los nuevos desafíos. Buenos Aires: CRIES-Nueva Sociedad, 2010.

SHAMBAUGH, D. **China goes global**: the partial power. New York: Oxford University Press, 2013.

SONG, X. Financing of China's policy banks in Latin America and the Caribbean. *In*: PETERS, E. D. (Ed.). **China's financing in Latin America and the Caribbean**. Distrito Federal: Universidad Nacional Autónoma de México, 2019. p. 65-83.

STAFF, R. China Development Bank provides over \$190 billion for Belt and Road projects. **Reuters**, 27 Mar. 2019. Disponível em: <<https://www.reuters.com/article/us-china-finance-cdb-bri/china-development-bank-provides-over-190-billion-for-belt-and-road-projects-idUSKCN1R8095>>.

STANLEY, L. E. Argentina's infrastructure gap and financial needs: the role of china. *In*: PETERS, E. D.; ARMONY, A. C.; CUI, S. (Ed.). **Building development for a new era**: China's infrastructure projects in Latin America and the Caribbean. Ciudad de México: RED ALC-China, 2018.

\_\_\_\_\_. China's OFDI in Argentina. *In*: PETERS, E. D. (Ed.). **China's foreign direct investment in Latin America and the Caribbean**: conditions and challenges. Distrito Federal: Universidad Nacional Autónoma de México, 2019.

STUENKEL, O. **O mundo pós-ocidental**. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.

TOKATLIAN, J. G. Latinoamérica y el complejo integracionista: un concepto a debate. **Desarrollo Económico**, v. 51, n. 204, p. 475-492, 2012.

VAZ, A. C.; NOGARA, T. S. Evolución y ejes de la política exterior brasileña contemporánea. **Anuario Internacional CIDOB**, v. 30, p. 248-256, 2020.

VISENTINI, P. F. **A projeção internacional do Brasil**: 1930-2012. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

XI e premiê grego visitam Porto de Piraeus e elogiam a cooperação sob Iniciativa do Cinturão e Rota. **Xinhua**, 12 nov. 2019. Disponível em: <[http://portuguese.xinhuanet.com/2019-11/12/c\\_138548369.htm](http://portuguese.xinhuanet.com/2019-11/12/c_138548369.htm)>.

YIWEI, W. **The Belt and Road Initiative**: what will China offer the world in its rise. Beijing: New World Press, 2016.

YU, L. China's strategic partnership with Latin America: a fulcrum in China's rise. **International Affairs**, v. 91, n. 5, p. 1047-1068, 2015.

ZHANG, F. China as a global force. **Asia and The Pacific Policy Studies**, v. 3, n. 1, p. 120-128, 2015.

ZHAO, S. **China's new foreign policy assertiveness**: motivations and implications. Milan: ISPI, 2011. (Analysis, n. 54).

# RELAÇÕES ECONÔMICAS ENTRE AMÉRICA LATINA E CARIBE E CHINA E SEUS IMPACTOS NA INTEGRAÇÃO REGIONAL (2001-2016)

Thauan Santos<sup>1</sup>

Alana Camoça<sup>2</sup>

Bernardo Salgado Rodrigues<sup>3</sup>

Este artigo fornece uma análise da presença e influência chinesas na América Latina e no Caribe, afetando os processos de integração regional existentes na região. Partimos de uma breve análise qualitativa, enfatizando o papel da influência estrangeira na integração regional e destacando como o plano de expansão chinês afeta o caso da integração latino-americana. Em seguida, é realizada uma análise quantitativa crítica das transações entre América Latina e Caribe (LAC) e China, analisando importações/exportações, acordos preferenciais comerciais (APCs) e investimento estrangeiro direto (IED). Os dados compreendem o período 2001-2016 e provêm da United Nations Commodity Trade Statistics Database (UN Comtrade), World Integrated Trade Solutions (WITS), China-Latin America Finance Database e China Global Investment Tracker. Concluindo, destacamos a crescente influência chinesa na região da LAC, ressaltando que o estreitamento bilateral dos países latino-americanos com a China tem um impacto indireto e adverso sobre a integração regional.

**Palavras-chave:** integração regional; América Latina e Caribe; China; relações comerciais e econômicas.

## LATIN AMERICA AND CARIBBEAN-CHINA ECONOMIC RELATIONS AND THEIR IMPACTS ON REGIONAL INTEGRATION (2001-2016)

The article provides an analysis of the Chinese presence and influence in Latin America and the Caribbean (LAC), and how it affects regional integration processes that exist in the region. We start from a brief qualitative analysis, stressing the role of foreign influence on regional integration, highlighting how the Chinese expansion plan affects the case of Latin American integration. Then, a critical quantitative analysis of the transactions between LAC-China is carried out, analyzing imports/exports, preferential trade agreements (PTA), and foreign direct investment (FDI). The data comprises the 2001-2016 period and were retrieved from the United Nations Commodity Trade Statistics Database (UN Comtrade), World Integrated Trade Solutions (WITS), China-Latin America Finance Database, and China Global Investment Tracker. In conclusion, we highlight the growing Chinese influence in the Latin America region, emphasizing that the bilateral narrowing of Latin American countries with China has an indirect and adverse impact on regional integration.

**Keywords:** regional integration; Latin America and the Caribbean; China; trade and economic relations.

---

1. Professor adjunto do Programa de Pós-Graduação da Escola de Guerra Naval (PPGEM/EGN); coordenador do Grupo Economia do Mar (GEM); e pesquisador do Conselho Latino-Americano de Ciências Sociais (CLACSO). Doutor em planejamento energético (engenharia de produção) pelo Instituto Alberto Luiz Coimbra de Pós-Graduação e Pesquisa de Engenharia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (PPE/COPPE/UFRJ). *E-mail:* <thauan@marinha.mil.br>. Orcid: <<https://orcid.org/0000-0002-4001-4322>>.

2. Doutora pelo Programa de Pós-Graduação em Economia Política Internacional da Universidade Federal do Rio de Janeiro (PEPI/UFRJ) e pós-doutora em ciências militares na Escola de Comando e Estado-Maior do Exército (ECEME). *E-mail:* <alanacamoca@gmail.com>. Orcid: <<https://orcid.org/0000-0003-0330-3368>>.

3. Doutor pelo PEPI/UFRJ. *E-mail:* <bernardosalgado90@gmail.com>. Orcid: <<https://orcid.org/0000-0002-6439-8359>>.

## RELACIONES ECONÓMICAS ENTRE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE CON CHINA Y LOS IMPACTOS EN LA INTEGRACIÓN REGIONAL (2001-2016)

En este artículo se analiza como la presencia e influencia china en América Latina y el Caribe (LAC) afecta a los procesos de integración regional existentes en la región. Comenzamos con un breve análisis cualitativo, enfatizando el papel de la influencia extranjera en la integración regional, destacando cómo el plan de expansión chino afecta a la integración latinoamericana. A continuación, se realiza un análisis cuantitativo crítico de las transacciones de LAC-China, analizando las importaciones/exportaciones, los acuerdos comerciales preferenciales (ACP) y la inversión extranjera directa (IED). Los datos comprenden el período 2001-2016 y proceden de United Nations Commodity Trade Statistics Database (UN Comtrade), World Integrated Trade Solutions (WITS), China-Latin America Finance Database, y China Global Investment Tracker. En conclusión, destacamos la creciente influencia china en la región de América Latina, poniendo de relieve que el estrechamiento de las relaciones bilaterales de los países latinoamericanos con China tiene un impacto indirecto y adverso en la integración regional.

**Palabras clave:** integración regional; América Latina y el Caribe; China; relaciones comerciales y económicas.

JEL: F10; F21; F59; O53; O54.

DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/rtm24art4>

Data de envio do artigo: 17/6/2020. Data de aceite: 17/9/2020.

### 1 INTRODUÇÃO

“Quando todas as flores participam da florada a primavera é mais bonita”, disse Xi Jinping na cerimônia de abertura da primeira Expo de Importação Internacional da China, que ocorreu em Shangai, em 2018 (Hui, 2018, tradução nossa). O presidente chinês, referenciando-se a um antigo ditado do seu país, informava aos espectadores sobre a necessidade de promover um mundo cooperativo que levasse adiante propostas guiadas pela perspectiva da economia liberal baseada nos pressupostos dos benefícios da globalização e da interdependência entre os países. O discurso chinês, que enfatiza o livre-comércio, a cooperação e a complementaridade das economias mundiais, relaciona-se com as estratégias e os esforços que o governo vem empregando em nível internacional no século XXI, sobretudo quando analisamos sua aproximação com países da América Latina e da África, entre outros.

A ascensão econômica chinesa, além de sua expansão nos dois continentes durante este século, está desafiando a ordem mundial, pois, ao mesmo tempo que produz oportunidades para alguns países, também gera desafios para outros. Relativamente às regiões em questão, destaca-se que, particularmente no âmbito da América Latina e do Caribe, existem diferentes iniciativas e processos de integração regional, que ganharam fôlego nos anos 1990, com o Mercado Comum do Sul (Mercosul) (1990) e o Acordo de Livre Comércio das Américas (Nafta), assim como iniciativas que datam dos anos 2000, como a União de

Nações Sul-Americanas (Unasul) e a Aliança Bolivariana para os Povos de Nossa América (Alba). O que se identifica neste artigo, no entanto, é a necessidade de se analisar o contexto político-econômico externo, para além da conjuntura regional, a fim de se entender o movimento de *ups and downs* que a integração regional da América Latina vem apresentando no século XXI.

Sendo assim, à luz da perspectiva da integração regional, este texto busca investigar os efeitos da presença chinesa na América Latina e no Caribe por meio de uma pesquisa quantitativa e qualitativa, analisando dados sobre o comércio, os acordos de livre-comércio e os investimentos chineses na região entre 2001 e 2016. Para tal, a seção a seguir fará uma breve apresentação da relevância da integração regional para se compreender o desenvolvimento econômico da América Latina. Em seguida, analisa-se a relação entre a América Latina e o Caribe (LAC, sigla em inglês) e a China por meio de dados quantitativos, utilizando como variáveis: i) o comércio de mercadorias; ii) os acordos preferenciais comerciais (APCs); e iii) os investimentos estrangeiros diretos (IEDs). Os dados compreendem o período 2001-2016 e provêm da United Nations Commodity Trade Statistics Database (UN Comtrade), World Integrated Trade Solutions (WITS), China-Latin America Finance Database e China Global Investment Tracker.

Busca-se, portanto, analisar esses pontos para contribuir com o debate sobre os impactos da ascensão e projeção internacional da China sobre países em desenvolvimento, particularmente considerando como as relações LAC-China afetam os processos de integração regional, assim como o desenvolvimento socioeconômico da região. Por fim, são feitas algumas conclusões, que evidenciam a crescente participação e influência chinesa na região latino-americana e caribenha.

## **2 A INTEGRAÇÃO REGIONAL LATINO-AMERICANA E O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO DA REGIÃO**

Segundo Padula (2010, p. 44), as primeiras contribuições sistematizadas da teoria das relações internacionais à teoria da integração regional foram realizadas por Karl Deutsch e David Mitran, destacando a “primeira onda”, iniciada após a Segunda Guerra Mundial, e que teve a experiência da integração europeia como seu ícone, na década de 1950 (*op. cit.*, p. 17-18). Representava que Estados competidores no sistema internacional poderiam cooperar em áreas específicas, apoiando o argumento da integração, o que viria a ser relacionado com a noção de funcionalismo e *goal-oriented issues* (agendas temáticas orientadas) (Santos, 2014). Sem dúvida, a influência europeia inspirou e moldou parcialmente o *design* institucional dos arranjos e iniciativas de integração na LAC, criando uma série de desafios à adequação do modelo europeu à região.

Desde a sua incorporação ao sistema mundial, no século XVI, a América Latina enfrentou obstáculos políticos e físicos à sua integração, “o que acarretou, justamente, um baixo grau de interdependência entre as economias nacionais, ainda hoje marcadas por grande extroversão econômica” (Almeida, 2006, p. 15). Entretanto, reconhecemos que “sem a integração sul-americana, as economias locais podem ficar expostas à uma marginalização global” (Kelly, 1997, p. 159, tradução nossa), o que vem intensificando a “tomada de consciência de que pequenos países isolados não poderão fazer face aos crescentes problemas que são colocados pela superação do subdesenvolvimento” (Furtado, 1970, p. 290).

Como afirmam Traspadini e Stedile (2011, p. 224), a integração econômica (latino-americana) é pré-requisito indispensável para se integrar à economia mundial, evitando o isolamento e a dispersão. Para que haja uma maior institucionalidade da integração e sua relação com o aprofundamento dos processos, é necessário estimular a reflexão sobre os impactos político-econômicos da cooperação nos espaços sul-americanos, assim como sobre as perspectivas de longo prazo desse processo num cenário globalizado. Dessa maneira, entende-se que a integração regional da região não deve ser compreendida como um fim em si mesma; pelo contrário, deve ser interpretada como uma estratégia de desenvolvimento regional conjunto, de redução das assimetrias intrarregionais e, em última instância, de reinserção no sistema internacional.

Os aspectos positivos da integração são percebidos pelos diferentes países que fazem parte do concerto, em maior ou menor medida. De acordo com Santos (2018), pode-se citar, entre outros, os efeitos que se seguem:

- aproveitamento das economias de escala;
- influência nas expectativas de investimento nacional e estrangeiro;
- redução dos custos de transação;
- efeitos sobre as taxas de crescimento;
- possível estabelecimento de uma arquitetura financeira regional;
- incorporação do progresso científico-técnico e da articulação produtiva;
- elevação da produção e da produtividade;
- favorecimento da padronização de normas e regulações;
- estabelecimento de negociações ou de consultas prévias a fim de evitar represálias;
- desconstrução das assimetrias regionais;
- intensificação da complementaridade produtiva;

- ampliação da participação de componentes sociais;
- impulsão de desenvolvimento com equidade;
- consecução de projetos de infraestrutura física e energética;
- criação de mecanismos de defesa militar e econômica; e
- inserção mundial mais soberana com a elevação do poder de barganha internacional.

Fica evidente, assim, que as *interfaces* da integração regional vão muito além da questão econômica *per se*, tangenciando agendas mais amplas, como a de direitos humanos, cultura e demais variáveis de natureza social.

Dessa forma, um denominador comum acerca da sua concepção teórica da integração para a LAC é um projeto conjunto de tomada de decisões com a finalidade de superar desafios políticos, econômicos, físicos e sociais entre países vizinhos (ou não) que colaboram na gestão de recursos e bens comuns. Trata-se de um instrumento, uma ferramenta, um meio para se desvencilhar da condição de subdesenvolvimento e, conseqüentemente, alavancar uma projeção de poder regional em nível internacional. No caso latino-americano especificamente, congrega o fortalecimento da posição internacional da região no sistema mundial, o enfrentamento da desigualdade/desconstrução das assimetrias regionais, a construção de uma identidade regional, a autodeterminação entre os países.

A possibilidade da integração regional para os países da LAC pode ser constatada a partir da correlação de interesses mútuos e recíprocos. Essa convergência é profícua e duradoura na medida em que a integração regional pode ser intensificada ao longo do tempo. Em qualquer projeto desse tipo, os objetivos finais são delineados como uma meta geopolítica, de redução da dependência e da vulnerabilidade externa. Seja em termos de segurança, desenvolvimento, poder internacional ou identidade, a integração regional busca confluir os interesses e resolver os desafios particulares e coletivos dos países integrantes – que não poderiam ser sanados isoladamente –, assim como em sua relação com as potências hegemônicas, levando a uma mudança do *status quo* no sistema internacional.

Como pretendemos evidenciar ao longo deste artigo, o avanço desse processo não depende exclusivamente de variáveis relativas à conjuntura político-econômica regional, uma vez que é influenciado direta e/ou indiretamente pela relação desses mesmos países com o resto do mundo. Nesse sentido, destacamos que diante do crescimento da relevância chinesa no mundo, especialmente no que compete à questão dos fluxos comerciais e de investimento, o processo de integração latino-americano tem sido impactado por esses novos fluxos – para além da própria alteração do cenário regional, impactando

negativamente a vontade política de os países latino-americanos aprofundarem suas iniciativas regionais.

As seções seguintes analisam, portanto, dados de comércio, acordos comerciais e investimentos entre os países da região e da China. Destaca-se a relação crescentemente assimétrica entre América Latina e Caribe e China no que compete a esses fluxos e analisa-se como, de modo indireto, eles têm contribuído para mitigar a relevância das iniciativas regionais. Consequentemente, como se tem presenciado na região, a agenda da integração regional se esvazia nas diferentes regiões da América, sendo associada a uma pauta politizada e, por extensão, questionável, criticada e cada vez mais sem relevância.

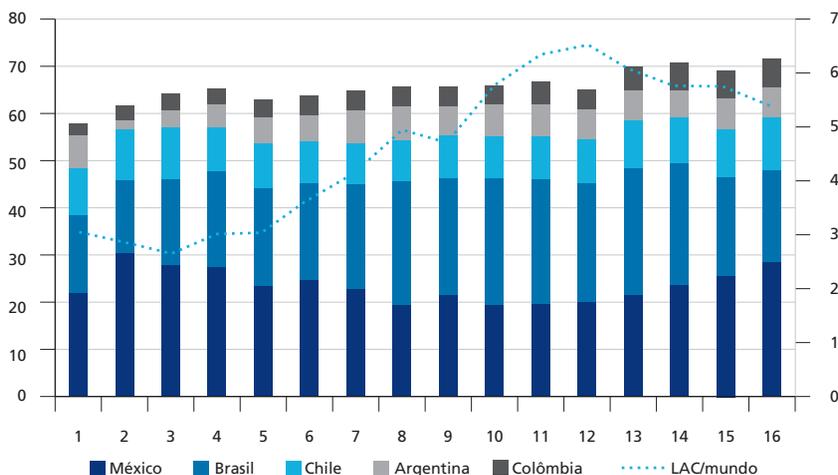
### 3 RELAÇÕES COMERCIAIS ENTRE CHINA E LAC

Relativamente à questão da dependência LAC-China, existe há décadas na região (desde os anos 1950) um debate conceitual acerca da relação causal entre comércio, crescimento econômico e desigualdade, sem um consenso sobre as causas e direções dessas relações (Peters, 2013). Do ponto de vista da China, a busca por objetivos estratégicos nacionais inclui maior cooperação econômica e política de longo prazo, incluindo relações comerciais com a LAC (Melo e Amaral Filho, 2015; Harris, 2015).

A participação do *top 5* destinos das exportações chinesas para a LAC (gráfico 1) aumenta entre 2001 (73,3%) e 2016 (77,3%) – crescimento de 4 pontos percentuais (p.p.) –, tendo alcançado seu máximo em 2010 (79,2%). Em 2016, os principais destinos foram México (28,6%), Brasil (19,4%) e Chile (19,4%), revelando uma certa homogeneidade entre o peso relativo dos principais países latino-americanos nas importações chinesas. Percebe-se, contudo, que a LAC representa, em média, 4,8% do destino das exportações chinesas, aumentando entre 2001 (3,1%) e 2016 (5,4%), tendo alcançado seu máximo em 2012 (6,6%).

A LAC não está entre os principais destinos das exportações chinesas. Em 2016, os principais destinos foram respectivamente Estados Unidos (19,2%), Hong Kong (12,1%) e Japão (5,9%), totalizando 38,2%. Convém destacar, contudo, que esse valor alcançava 54,8% em 2001, o que está alinhado à diversificação de parceiros comerciais do país (*going global strategy*). Em 2016, os países da América Latina que protagonizaram os destinos das exportações chinesas foram México (em 17<sup>o</sup>, com 1,8%), Brasil (24<sup>o</sup>, 1,4%), Chile (34<sup>o</sup>, 0,6%), Argentina (43<sup>o</sup>, 0,3%) e Colômbia (44<sup>o</sup>, 0,3%), totalizando 3,9%. Esse valor alcançava apenas 1,8% em 2001, tendo dobrado no período em questão. Portanto, na contramão da diversificação de parceiros regionais, observa-se que a LAC aumentou sua participação no destino das exportações chinesas entre 2001-2016.

**GRÁFICO 1**  
**Top 5 destinos das exportações chinesas para América Latina e Caribe (2001-2016)**  
 (Em %)



Fonte: UN Comtrade.

Elaboração dos autores.

Obs.: O eixo da esquerda destaca a participação dos cinco maiores destinos latino-americanos no total exportado para a LAC, enquanto o eixo da direita apresenta a participação da LAC nas exportações totais da China.

A tabela 1 apresenta a evolução das exportações chinesas para a LAC, destacando os principais produtos. Percebe-se um aumento entre 2001 (US\$ 8,2 bilhões) e 2016 (US\$ 113,2 bilhões), correspondendo a um aumento acumulado de quase catorze vezes seu valor original. Além disso, entre 2011-2016, o *top 5* produtos exportados para a região passaram de 4,8% para 17,1%, evidenciando também uma concentração da pauta.

Os produtos 8471, 8517 e 9013 também se encontram entre os principais produtos chineses importados pelo mundo, correspondendo a 16,9% da pauta exportadora em 2016 (frente a 6,5%, em 2001). Isso revela uma inserção latino-americana no comércio internacional alinhada aos produtos importados pelo resto do mundo. Entre os principais produtos chineses exportados para América Latina, destacam-se produtos de média e alta tecnologia. Em 2016, agregando-os por setores, encontram-se maquinários e produtos relacionados com eletricidade (53,1%), diversas (9,7%), têxteis e de vestuário (7,8%) e produtos químicos (6,5%) (González, 2018).

A participação do *top 5* origens das importações chinesas da América Latina (gráfico 2) aumenta entre 2001 (73,4%) e 2016 (82,3%) – crescimento de 8,9 p.p. –, quando alcança seu máximo. Em 2016, as principais origens são Brasil (44,8%), Chile (18,2%) e México (10,1%), revelando uma grande assimetria

entre o peso relativo dos principais países latino-americanos nas importações chinesas. Percebe-se, contudo, que a América Latina representa, em média, 5,3% da origem das importações chinesas, aumentando entre 2001 (2,7%) e 2016 (6,4%), tendo alcançado seu máximo em 2012 (6,9%).

TABELA 1

**Top 5 produtos das exportações chinesas para América Latina e Caribe e total exportado para região (2001-2016)**  
(Em %)

| Código do produto           | 2001       | 2002       | 2003        | 2004        | 2005        | 2006        | 2007        | 2008        | 2009        | 2010        | 2011         | 2012         | 2013         | 2014         | 2015         | 2016         |
|-----------------------------|------------|------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| 8517 <sup>1</sup>           | 0,7        | 0,5        | 0,7         | 1,0         | 1,6         | 1,7         | 5,9         | 6,7         | 7,3         | 6,0         | 6,3          | 5,6          | 6,8          | 6,3          | 6,3          | 6,8          |
| 9013 <sup>2</sup>           | 0,1        | 0,0        | 0,3         | 0,5         | 0,8         | 1,1         | 2,3         | 2,7         | 3,9         | 3,7         | 3,4          | 3,4          | 3,5          | 3,1          | 3,1          | 3,6          |
| 8471 <sup>3</sup>           | 2,7        | 2,3        | 2,3         | 2,9         | 2,9         | 3,5         | 2,8         | 2,8         | 4,3         | 4,3         | 3,8          | 3,2          | 3,5          | 3,4          | 2,9          | 2,9          |
| 8708 <sup>4</sup>           | 0,4        | 0,5        | 0,5         | 0,6         | 0,9         | 1,0         | 1,1         | 1,0         | 1,1         | 1,1         | 1,1          | 1,2          | 1,4          | 1,6          | 1,7          | 2,0          |
| 8528 <sup>5</sup>           | 1,0        | 1,1        | 0,8         | 0,8         | 1,0         | 1,4         | 2,3         | 1,9         | 1,8         | 2,1         | 1,7          | 1,5          | 1,5          | 1,5          | 1,4          | 1,8          |
| <b>Total (US\$ bilhões)</b> | <b>8,2</b> | <b>9,4</b> | <b>11,7</b> | <b>18,0</b> | <b>23,4</b> | <b>35,7</b> | <b>51,3</b> | <b>71,2</b> | <b>56,6</b> | <b>91,2</b> | <b>121,0</b> | <b>134,3</b> | <b>133,2</b> | <b>135,0</b> | <b>131,2</b> | <b>113,2</b> |

Fonte: UN Comtrade.

Elaboração dos autores.

Notas: <sup>1</sup> Aparelhos telefônicos, inclui telefones para redes celulares ou para outras redes sem fio; outras.

<sup>2</sup> Dispositivos de cristais líquidos que não constituam artigos previstos mais especificamente em outras categorias.

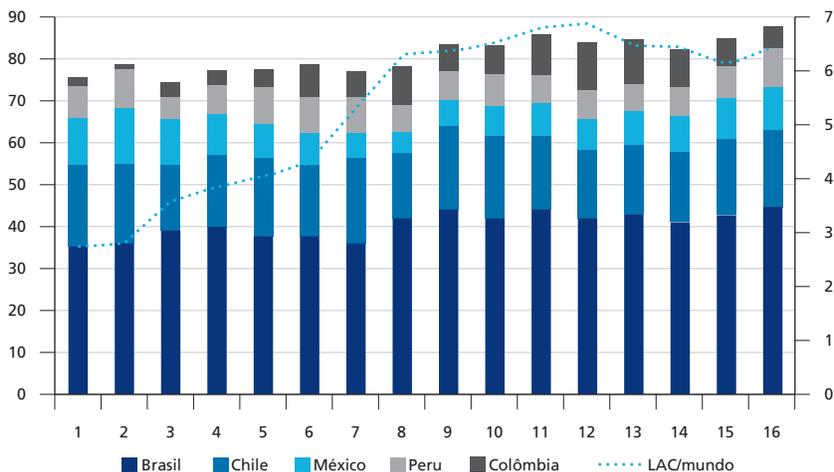
<sup>3</sup> Máquinas automáticas para processamento de dados e suas unidades; leitores magnéticos ou ópticos, máquinas.

<sup>4</sup> Peças e acessórios para tratores e veículos a motor para o transporte de dez pessoas ou mais.

<sup>5</sup> Monitores e projetores que não incorporem aparelhos de recepção de televisão; aparato de recepção.

GRÁFICO 2

**Top 5 origens das importações chinesas da América Latina e Caribe (2001-2016)**  
(Em %)



Fonte: UN Comtrade.

Elaboração dos autores.

Obs.: O eixo da esquerda destaca a participação das cinco maiores origens latino-americanas no total importado da LAC, enquanto o eixo da direita apresenta a participação da LAC nas importações totais da China.

Em 2016, as principais origens dos produtos importados pela China foram, respectivamente, Coreia (10,0%), Japão (9,2%) e Estados Unidos (8,5%), totalizando 27,7%, valor que alcançava 37,9% em 2001, o que novamente ratifica a diversificação de parceiros comerciais do país (*going global strategy*) também do lado das importações – ainda que em menor proporção que na pauta exportadora. Em 2016, os países da América Latina e Caribe que protagonizaram as origens das importações chinesas foram Brasil (12<sup>o</sup>, 2,3%), Chile (20<sup>o</sup>, 1,2%), Peru (32<sup>o</sup>, 0,6%), México (36<sup>o</sup>, 0,4%) e Argentina (40<sup>o</sup>, 0,3%), totalizando 4,9%, valor que alcançava apenas 1,8% em 2001, tendo quase triplicado no período em questão. Portanto, assim como no caso das exportações da China para a LAC e na contramão da diversificação de parceiros regionais, destaca-se que a região aumenta sua participação na origem das importações chinesas entre 2001-2016.

A tabela 2 apresenta a evolução das importações chinesas da LAC, destacando seus principais produtos. Nota-se um aumento entre 2001 (US\$ 8,2 bilhões) e 2016 (US\$ 113,2 bilhões), correspondendo a quase catorze vezes o valor original. Além disso, no período 2001-2016, o *top 5* produtos exportados para a região passaram de 4,8% para 17,1%, evidenciando a concentração da pauta no período analisado.

TABELA 2  
**Top 5 produtos das importações chinesas da América Latina e Caribe, e total importado da região (2001-2016)**  
(Em %)

| Código do produto           | 2001       | 2002       | 2003        | 2004        | 2005        | 2006        | 2007        | 2008        | 2009        | 2010        | 2011         | 2012         | 2013         | 2014         | 2015         | 2016         |
|-----------------------------|------------|------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| 1201 <sup>1</sup>           | 24,0       | 18,2       | 21,5        | 16,7        | 17,3        | 14,0        | 14,2        | 18,7        | 14,5        | 15,1        | 14,3         | 15,3         | 19,1         | 18,6         | 21,2         | 19,0         |
| 2601 <sup>2</sup>           | 12,4       | 10,9       | 10,4        | 16,2        | 17,4        | 18,3        | 20,8        | 23,9        | 22,4        | 22,9        | 25,7         | 21,1         | 20,6         | 16,6         | 13,3         | 14,0         |
| 2709 <sup>3</sup>           | 0,5        | 0,0        | 1,2         | 3,4         | 4,5         | 10,4        | 8,0         | 11,0        | 8,1         | 11,4        | 13,2         | 15,8         | 14,8         | 17,4         | 14,3         | 13,6         |
| 2603 <sup>4</sup>           | 5,6        | 4,0        | 4,4         | 6,2         | 8,7         | 10,0        | 10,3        | 7,8         | 6,3         | 7,7         | 6,6          | 7,6          | 9,0          | 8,8          | 10,1         | 12,8         |
| 7403 <sup>5</sup>           | 8,2        | 10,9       | 8,5         | 9,3         | 8,1         | 6,7         | 10,4        | 7,5         | 12,8        | 12,2        | 10,3         | 9,2          | 7,4          | 8,3          | 8,5          | 7,8          |
| <b>Total (US\$ bilhões)</b> | <b>6,7</b> | <b>8,3</b> | <b>14,9</b> | <b>21,7</b> | <b>26,7</b> | <b>34,1</b> | <b>51,0</b> | <b>71,4</b> | <b>64,1</b> | <b>91,1</b> | <b>118,6</b> | <b>125,1</b> | <b>126,4</b> | <b>126,0</b> | <b>102,9</b> | <b>102,4</b> |

Fonte: UN Comtrade.

Elaboração dos autores.

Notas: <sup>1</sup> Soja, seja ou não triturada.

<sup>2</sup> Minérios e concentrados de ferro, incluindo pirites de ferro torrado.

<sup>3</sup> Petróleo e óleos obtidos de minerais betuminosos, crus.

<sup>4</sup> Minérios e concentrados de cobre.

<sup>5</sup> Cobre refinado e ligas de cobre em formas brutas (exceto produtos do código 7405).

Os produtos 2601 e 2709 também se encontram entre os principais produtos importados pela China de maneira geral (não restrita à região da LAC), correspondendo a 14,7% da pauta importadora em 2016 (frente a 5,8%, em 2001). Isso revela uma inserção latino-americana no comércio internacional por meio das exportações para a China, o que corrobora uma demanda global

chinesa desses produtos, inclusive do resto do mundo. Entre esses produtos destacam-se soja, óleo de petróleo bruto, minérios e concentrados de ferro, bem como minérios e concentrados de cobre, que tiveram poucas variações nos preços após o pico de 2014 (Ray e Wang, 2019), mais conhecido pelo *boom* das *commodities* – o que justifica a queda do valor total exportado para a China entre 2014 e 2015 (-18,3%).

De maneira agregada por setores, destacam-se nas exportações da LAC para a China, em 2016, minerais (30,5%), vegetais (26,3%), metais (13,1%) e combustíveis (8,0%) (González, 2018). Além disso, na contramão do que ocorre com o caso das exportações chinesas para América Latina, as exportações da LAC para a China vêm reduzindo seu conteúdo tecnológico no período analisado (Estevadeordal, Moreira e Kahn, 2014; Peters, 2013), levantando um debate regional acerca da desindustrialização dos países da América Latina e da reprimarização de sua pauta exportadora (Jenkins, 2015; Curado, 2015).

Com base na tabela 3, percebe-se que existe uma dependência assimétrica entre LAC e China no que se refere à balança comercial no período analisado (2001-2016). O saldo da balança comercial chinesa com a LAC é negativo pontualmente na série histórica analisada (2003, 2004, 2005, 2008 e 2009). Por sua vez, o saldo da balança comercial da América Latina com a China é sistematicamente negativo durante o período analisado. Destaca-se, contudo, que o *superavit* da balança comercial chinesa com a LAC aumenta mais de sete vezes entre 2001 (US\$ 1,5 bilhão) e 2016 (US\$ 10,8 bilhões), enquanto o *deficit* da balança comercial da LAC com China aumenta mais de dezesseis vezes no mesmo período (-US\$ 5,1 bilhões para -US\$ 83,0 bilhões), reforçando a assimetria da relação bilateral.

TABELA 3

**Saldo da balança comercial da China/LAC com LAC/China (2001-2016)**  
(Em US\$ bilhões)

|               | 2001 | 2002 | 2003 | 2004  | 2005  | 2006  | 2007  | 2008  | 2009  | 2010  | 2011  | 2012  | 2013  | 2014  | 2015  | 2016  |
|---------------|------|------|------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| China com LAC | 1,5  | 1,1  | -3,1 | -3,6  | -3,3  | 1,6   | 0,3   | -0,2  | -7,6  | 0,1   | 2,3   | 9,2   | 6,8   | 9,0   | 28,2  | 10,8  |
| LAC com China | -5,1 | -6,0 | -6,8 | -13,6 | -17,3 | -31,6 | -36,0 | -57,9 | -35,4 | -53,3 | -66,5 | -83,0 | -85,6 | -87,0 | -98,1 | -83,0 |

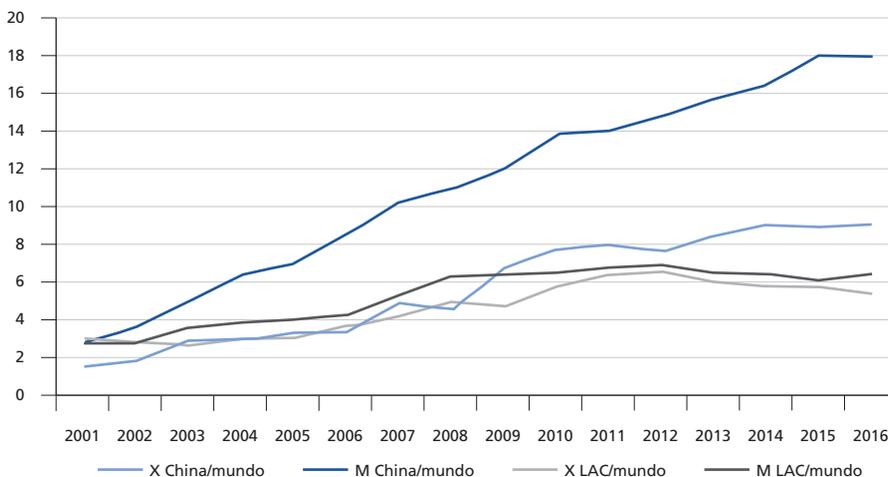
Fonte: UN Comtrade.

Elaboração dos autores.

O gráfico 3 destaca a participação da China/LAC no comércio total, em percentual. Mais uma vez, a assimetria na relação entre as regiões analisadas se faz presente, dada a maior participação da China nas exportações/importações da LAC que o contrário (Ray e Wang, 2019). Pode-se dizer, inclusive, que a relação de dependência muda no período analisado (2001-2016), uma vez que, em 2001, a participação da LAC nas exportações chinesas era de

3,1% (US\$ 8,2 bilhões) e da China nas exportações da LAC era de apenas 1,5% (US\$ 5,3 bilhões). Relativamente às importações, a participação era semelhante no mesmo ano, sendo de 2,7% (US\$ 6,7 bilhões) e 2,8% (US\$ 10,4 bilhões), respectivamente. Em 2016, contudo, a relação de dependência se altera, com a participação da LAC nas exportações chinesas crescendo apenas para 5,4% (US\$ 113,2 bilhões), enquanto a participação da China nas exportações da LAC chega a 9,1% (US\$ 80,4 bilhões). O cenário das importações é ainda mais grave, com a participação da LAC nas importações chinesas chegando a 6,4% (US\$ 102,4 bilhões), enquanto as importações da LAC de produtos chineses alcançam 17,9% (US\$ 163,4 bilhões).

**GRÁFICO 3**  
**Participação da China/LAC no comércio total (2001-2016)**  
(Em %)



Fonte: UN Comtrade.  
Elaboração dos autores.  
Obs.: X = exportações; M = importações.

De maneira geral, no período analisado, a China se tornou o segundo parceiro comercial da LAC, compensando a perda relacionada aos Estados Unidos. Em 2001, os principais destinos das exportações da LAC extrarregião eram Estados Unidos (55,2%), Japão (2,1%) e Holanda (2,0%); em 2016, passaram a ser Estados Unidos (45,1%), China (9,1%) e Holanda (2,3%) – evidenciando, assim, que o *top 3* destinos extrarregião se compensam, já que caem marginalmente de 59,3% para 56,5% do total exportado pela LAC.

Do lado das importações, destacam-se, em 2001, Estados Unidos (45,8%), Japão (4,5%) e Alemanha (4,2%). Em 2016, por sua vez, Estados Unidos (32,4%), China (17,9%) e Alemanha (4%). De maneira análoga às exportações

da LAC, o *top 3* origem extrarregião das importações caem de 54,5% para 54,3% do total importado pela LAC. Mais do que uma relação de complementaridade ou dependência (Cypher e Wilson, 2015), o que se identifica, com base nos dados comerciais, é uma crescente relação bilateral assimétrica entre LAC e China (Jenkins, 2012).

Diante dessa relevância crescente da China nas transações econômicas com diferentes países da LAC, percebemos, conseqüentemente, a queda relativa dos vizinhos nas relações econômicas de determinados países da região, como é o caso do Brasil, por exemplo. Sendo assim, mais do que buscar estreitar relações preexistentes com os vizinhos da LAC, diferentes países da região têm se aproveitado e se beneficiado de certas relações comerciais com a China. Como destacado inicialmente, isso corrobora a percepção de que a integração regional já não representa o pilar de desenvolvimento de outrora, marginalizando a importância do tema na LAC.

#### **4 ACORDOS PREFERENCIAIS DE COMÉRCIO: O DRAGÃO E O BILATERALISMO**

O apetite do dragão chinês pelos mercados latino-americanos incentivou a realização de acordos preferenciais de comércio, particularmente desde o início do século XXI. Esses acordos são uma “faca de dois gumes”, em que, isocronicamente, os países se expõem ao aumento da concorrência com outros países, os quais, em contrapartida, lhes outorgam benefícios comerciais e obtêm maiores facilidades para ingressar nos mercados dinâmicos dos países associados (Sevares, 2015). Nesse sentido, países latino-americanos têm se aproximado cada vez mais de países asiáticos, com o intuito de participar de seus mercados e de suas cadeias de valor, as mais dinâmicas do mundo. Todavia, apesar de a presença chinesa na LAC se expandir desde o início do século XXI, esse processo não é homogêneo, simétrico e nem uniforme, como foi observado tanto no tocante ao caso do comércio como no que se refere às questões de IED.

Atualmente existem três APCs firmados entre a China e países latino-americanos, sendo eles com: i) Chile (2006 e 2016); ii) Peru (2010); e iii) Costa Rica (2011). A maior parte dessas negociações dos APCs teve como intuito o debate sobre a extensão da cobertura de produtos para linhas tarifárias liberalizadas, prazos para liberalização e a redução de políticas que seriam consideradas mais prejudiciais às relações econômicas entre os países, como será analisado a seguir.

Concatenando dados mais específicos do comércio da China com os países latino-americanos que possuem APCs ou que estabeleceram acordos no período entre 2001-2016, é possível observar uma expansão nas dinâmicas comerciais e algumas semelhanças entre os acordos. O primeiro acordo de livre comércio firmado entre a China e algum país latino-americano foi o chileno, que foi

assinado em 2005 e entrou em vigor no ano de 2006, englobando inicialmente a área de trocas comerciais. No acordo, estipulava-se que seriam removidas as tarifas de mais de 97% dos produtos de ambas as nações em até dez anos (Dezan Shira and Associates, 2005). A principal vantagem em termos de quantidade de produtos sem tarifa, contudo, foi para o Chile, que garantiu a eliminação imediata de 92,01% das tarifas de suas exportações e removeu apenas de 50% das importações chinesas (Rosales e Kuwayama, 2012).

**TABELA 4**  
**APCs da China com países latino-americanos**

| Parceiro comercial | Grau de integração       | Escopo        | Entrada em vigor |
|--------------------|--------------------------|---------------|------------------|
| Chile              | Acordo de Livre Comércio | Bens          | 1/10/2006        |
|                    |                          | Serviços      | 1/8/2010         |
|                    |                          | Serviços      |                  |
| Peru               | Acordo de Livre Comércio | Bens          | 1/3/2010         |
|                    |                          | Investimentos |                  |
| Costa Rica         | Acordo de Livre Comércio | Bens          | 1/8/2011         |
|                    |                          | Serviços      | 1/8/2011         |

Fonte: Foreign Trade Information System (Sice). Disponível em: <[http://www.sice.oas.org/agreements\\_e.asp](http://www.sice.oas.org/agreements_e.asp)>. Elaboração dos autores.

Em 2008, foi assinado um acordo suplementar incorporando também o comércio de serviços entre os países – implementado em 2010 – e, posteriormente, rodadas de negociações sobre um acordo de investimentos se desenvolveram ao longo dos anos. Desde 2015, ocorreram conversas sobre a atualização do acordo preferencial entre ambos os países e, em 2017, foi assinado um novo acordo, abrangendo áreas como comércio de bens, comércio de serviços, cooperação econômica e tecnológica, comércio eletrônico, meio ambiente e compras governamentais.<sup>4</sup>

O APC de 2005 entre ambos os países estabeleceu prazos para reduções tarifárias imediatas ainda no primeiro ano (ano 1), em cinco ou dez anos, no caso chileno, e imediatas, em dois, cinco ou dez anos, no caso chinês (Dezan Shire and Associates, 2005). O comércio do Chile com a China se expandiu de forma expressiva após a assinatura do acordo entre ambos os países. O governo chinês em sua página oficial, onde divulga informações sobre seus acordos, apresentou, inclusive, uma propaganda sobre o consumo chinês de cobre chileno como sendo um dos elementos de recuperação do país sul-americano após a crise de 2008 (China's..., 2009).

4. Com o novo tratado, a China se comprometia a cancelar gradualmente tarifas de produtos em madeira, enquanto o Chile aboliria tarifas em têxteis, eletrodomésticos, vestimentas e produtos do setor de açúcares, totalizando a remoção de 98% de tarifas de produtos de ambos os países (The Protocol..., 2019).

Na prática, é visível que o comércio chileno com a China cresceu exponencialmente após entrada em vigor do APC em 2006, com um salto de cerca de US\$ 5,735 bilhões para US\$ 10,280 bilhões entre 2006 e 2007 de importações chilenas da China (+79,3%); e de US\$ 3,102 bilhões para US\$ 4,432 bilhões em exportações da China para o Chile (+42,9%) (WITS, 2019). Os principais produtos chilenos exportados para a China entre 2001 e 2016 se encaixam nas categorias de minérios, escórias e cinzas (código 26) e cobre e outros produtos derivados (código 74). Esses produtos estão listados no APC entre China e Chile e representaram em 2016 cerca de 78% das exportações do Chile para a China. A maioria desses produtos teve tarifas reduzidas imediatamente após a entrada em vigor do acordo, salvo poucas exceções de produtos, que teriam as taxas eliminadas no prazo máximo de dez anos, como o caso de parafusos, pregos e porcas de cobre (Dezan Shire and Associates, 2005). No caso das importações, os principais produtos<sup>5</sup> exportados pela China para o Chile são máquinas, aparelhos mecânicos, reatores nucleares, caldeiras, partes (código 84) e máquinas e equipamentos elétricos e suas partes; gravadores e reprodutores de som, gravadores e reprodutores de imagens e sons da televisão e peças e acessórios desses artigos (código 85). Alguns produtos das categorias 85, contudo, como o caso do 851712 (telefones para redes celulares “telefones móveis” ou para outras redes sem fio) não entraram no acordo (Dezan Shire and Associates, 2005).

As relações comerciais entre ambos os países demonstram a relevância dos recursos naturais e de minérios para o governo chinês. Enquanto impulsionam práticas de relações Norte-Sul no quadro comercial por meio da exportação de produtos manufaturados e de maior valor agregado para o Chile, a China, por sua vez, consome recursos minerais e de menor elasticidade. De fato, o Chile está longe de ser o principal parceiro comercial chinês, porém observa-se que as relações do gigante asiático com o país latino-americano configuram um interesse muito mais econômico do que propriamente político. Deve-se ponderar ainda que as práticas de APC do Chile com países asiáticos não são novas, posto que o primeiro acordo dessa natureza entre países asiáticos e latino-americanos foi o Tratado de Livre Comércio entre Chile e Coreia do Sul em 2003.<sup>6</sup> O Chile é o principal exportador mundial de cobre, sendo responsável por mais de 30% da produção mundial. O país, no entanto, se mantém atrasado em processos avançados de refino e fundição do mineral; por outro lado, a China se tornou uma das maiores fundidoras, refinadoras e produtoras de metais de cobre na forma de arame e lingotes (Cypher e Wilson, 2015).

5. Para observar os principais produtos exportados e importados pela China com os países latino-americanos, foi usado o ano-base de 2016.

6. Disponível em: <[http://www.sice.oas.org/agreements\\_e.asp](http://www.sice.oas.org/agreements_e.asp)>.

O segundo acordo preferencial de comércio chinês com um país latino-americano foi com o Peru, assinado em 2009 e que entrou em vigor em 2010, sendo aplicável no comércio de mais de 90% dos produtos de ambos os países, na área de comércio de serviços e de investimentos (Dezan Shire and Associates, 2009). Além disso, o acordo foi atualizado em 2019, com o intuito de continuar estimulando as relações próximas entre ambos os países (China-Peru..., 2010).

No caso das relações comerciais entre China e Peru, os produtos seguiram o cronograma de eliminação imediata (ano 1), em quatro, cinco, oito, dez, doze, quinze anos ou de forma gradual, em etapas que também variavam em relação ao tempo estimado para eliminação das tarifas. Assim como o Chile, o Peru também obteve vantagem na quantidade de produtos que sofreram a liberalização das taxas de exportações para a China, garantindo, dessa maneira, a eliminação imediata de tarifas de 83,52% de suas exportações e removendo de imediato apenas 63% das importações chinesas. Esse APC envolveu produtos importantes para as relações entre ambos os países, fazendo com que um dos principais produtos exportados pelo Peru, o cobre, tivesse a redução imediata da tarifa (Dezan Shire and Associates, 2009).

As relações entre os países foram impulsionadas no ano de assinatura do acordo, em 2009, e continuaram crescer após o tratado ter entrado em vigor. Considerando os anos de 2010 e 2011, houve um salto de cerca de US\$ 3,549 bilhões para US\$ 4,653 bilhões (+31,1%) de exportações da China para o Peru e de US\$ 6,368 bilhões para US\$ 7,864 bilhões (+23,5%) em exportações do Peru para a China. Esse crescimento mostra-se ainda mais significativo se compararmos o ano de 2009 com o ano de 2011, quando houve um aumento de cerca de US\$ 2,098 bilhões para US\$ 4,653 bilhões (+121,8%) em exportações da China para o Peru e de US\$ 4,323 bilhões para US\$ 7,864 bilhões (+81,9%) em exportações do Peru para a China (WITS, 2019).

Assim como no caso do Chile, a maioria das importações chinesas vindas do Peru está inserida nas categorias 74 e 26 de produtos. Diferentemente do caso chileno, porém, em que a maioria dos produtos dessas categorias teve redução imediata de tarifas, no caso do Peru, diversos produtos entraram nas bases de diminuição de tarifas de forma gradativa, em cinco anos (por exemplo, o cobre blister – 74020010) e dez anos (alguns tipos de cobre refinado – 740710). Essa diferença pode ser um dos motivos que explicaria o aumento vertiginoso das exportações do Chile para a China (Dezan Shire and Associates, 2009).

No caso das exportações chinesas para o Peru, o padrão é semelhante ao do caso chileno, sendo majoritariamente de produtos das categorias 85 (principalmente relacionados a celulares), mas também produtos como veículos que não sejam ferroviários ou elétricos, e suas partes e acessórios (*vehicles other*

*than railway or tramway rolling stock, and parts and accessories thereof* – code 87). Diferentemente do caso chileno, contudo, os principais produtos exportados da China para o Peru, que são os do código 851712, estão inclusos no APC entre os países, com redução de tarifas ainda no primeiro ano (Dezan Shire and Associates, 2009). Assim como no caso do Chile, o Peru também possui outros acordos de livre-comércio com países asiáticos: com Japão (2011), Coreia do Sul (2012), Singapura (2008) e Tailândia (2008).<sup>7</sup>

Por fim, o último APC entre a China e um país latino-americano foi assinado em 2010, com a Costa Rica, e entrou em vigor em 2011. Assim como nos outros acordos, mais de 90% dos produtos de ambos os países estiveram sujeitos à redução de tarifas no primeiro ano e também em cinco, dez ou até quinze anos. Além disso, o acordo também atingiu o comércio de serviços de mais de quarenta setores (China-Costa Rica..., 2011). Diante do APC, a Costa Rica conseguiu a eliminação de 99,64% das tarifas de suas exportações para a China, enquanto removeu 57% das tarifas imediatas.

No que diz respeito às trocas comerciais, diferentemente dos casos de Chile e Peru, os principais produtos exportados pela Costa Rica para a China estão sob os códigos 85 e 90 (ópticas, fotográficas, cinematográficas, de medição, de controle, de precisão, médicas ou cirúrgicas). Os produtos da categoria 85 exportados da Costa Rica para a China são cristais piezoelétricos montados, partes elétricas de máquinas ou aparelhos e processadores e controladores, com memória, conversores, outros circuitos; e os principais produtos exportados da China para a Costa Rica também são produtos sob o código 85 (um padrão em todos os APCs entre China e países latino-americanos) e 87, sob o qual a maioria desses produtos entrou no APC (JWG, 2008). Atualmente, a Costa Rica conserva APCs com diversos países do mundo, como Colômbia (2013), Canadá (2001), Peru (2011), Singapura (2010) e outros.

De 2011 a 2012 houve um aumento das exportações da Costa Rica para a China, com um acréscimo de US\$ 3,844 bilhões para US\$ 5,270 bilhões (+37%) (WITS, 2019). Nas exportações da China para a Costa Rica não houve uma mudança expressiva. Nesse sentido, considerando os três APCs, o caso da Costa Rica se mostrou pouco significativo para a expansão do comércio entre os países. De fato, desde 2007, com o reconhecimento da China por parte da Costa Rica e o rompimento das relações com Taiwan, as exportações do país latino-americano para a China floresceram. Desde 2012, contudo, as importações chinesas da Costa Rica diminuíram, o que aponta que o APC não estimulou o comércio e as trocas comerciais entre os dois países.

---

7. Disponível em: <[http://www.sice.oas.org/agreements\\_e.asp](http://www.sice.oas.org/agreements_e.asp)>.

Enquanto, em 2012, a Costa Rica representava 2,9% das importações feitas pela China, em 2016, o número passou a ser 0,46% (WITS, 2019). Esse fato pode simbolizar o interesse e a dimensão estratégica da América do Sul, demonstrando diferenças em se pensar a atuação da China comparando a América Latina como um todo ou somente a região sul-americana.

Do ponto de vista da dependência, Gallagher (2016) argumenta que as relações entre China e América Latina intensificam a condição de dependência primário-exportadora sem contrapartidas de internalização de ganhos dinâmicos no longo prazo, como transferência tecnológica ou incentivo à produção de bens de maior valor agregado. Os APCs podem influenciar essa dinâmica na medida em que promovem a liberalização comercial com o fim de algumas tarifas para produtos sensíveis de ambas as economias, porém os acordos não são iguais e possuem diferenças em seus efeitos.

Em linhas gerais, como foi observado, existem características divergentes entre a relação da China com o Chile, o Peru e a Costa Rica, cada uma delas possuindo suas particularidades. Os acordos entre China e Peru e China e Chile são mais semelhantes, tendo em vista que ambos os países são os principais exportadores de cobre do mundo. No caso das relações entre China e Costa Rica, manteve-se também uma relação assimétrica cujo principal produto costa-riquenho exportado são os cristais piezoelétricos montados, que são usados, por exemplo, em celulares, computadores etc. Todavia, as relações entre os dois países do ponto de vista comercial e, principalmente, com relação às importações chinesas da Costa Rica diminuíram vertiginosamente ao longo dos anos, apontando que o APC efetivamente não trouxe a expansão do comércio entre os países.

O principal ponto em comum em todos os APCs é a redução tarifária quase imediata para mais de 80% dos produtos de países latino-americanos, excluindo algumas áreas sensíveis envolvendo trigo, açúcar, alguns tipos de roupas e outros (Rosales e Kuwayama, 2012). Já a redução/eliminação imediata de tarifas de produtos exportados da China para os países latino-americanos manteve-se abaixo de 60% dos produtos chineses. Esse fato demonstra o interesse chinês na aquisição de produtos como cobre e cristais, que são fundamentais para a produção de produtos de maior valor agregado.

Além disso, com relação ao comércio China-Peru e China-Chile, a necessidade de produtos primários e estratégicos que condizem com o modelo de desenvolvimento chinês de forte crescimento, com planejamento estatal combinando urbanização e industrialização, influencia as demandas chinesas por minérios e recursos naturais latino-americanos (Hiratuka, 2018; Medeiros e Cintra, 2015). Segundo Hiratuka (2018), entre 2008 e 2014, o comércio impulsionou setores envolvendo aço, alumínio, cimento, vidro e outros, devido

aos incentivos do governo e investimentos em nível nacional e regional, o que se relaciona, por exemplo, com os investimentos chineses na refinaria de cobre, conforme foi mencionado anteriormente.

Esses pontos tiveram influência nos interesses e nas demandas chinesas por produtos latino-americanos. Consequentemente, essa relação condiz com o que podemos observar nos APCs, principalmente no caso do Chile e do Peru. Desse modo, são mantidas as assimetrias nas exportações e importações de produtos latino-americanos, o que influencia no interesse imediato da China pela redução de tarifas para certos produtos. Por esse motivo, enquanto as exportações chinesas para a LAC são diversificadas e heterogêneas, as exportações latino-americanas para a China são altamente concentradas. Ademais, enquanto a China se estabelece na região, os tratados bilaterais com alguns países da LAC podem significar a perda de capacidade de articulação dos países latino-americanos e o próprio processo de integração regional econômico.

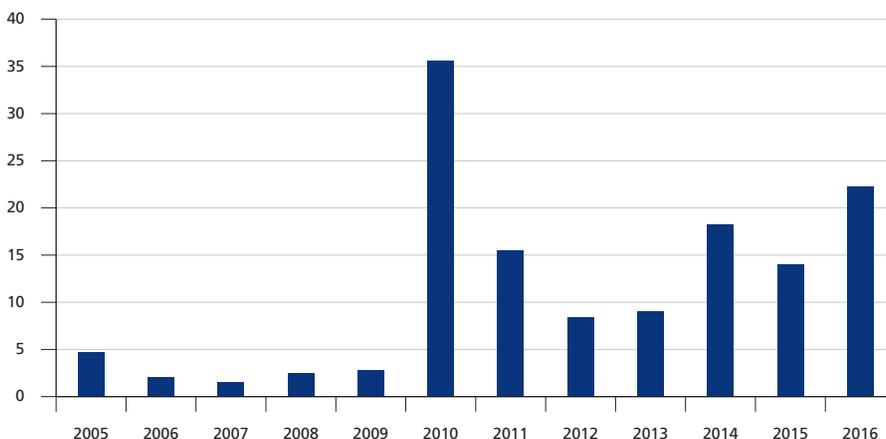
De acordo com Sevares (2015, p. 95), o aumento da presença e capacidade de penetração de países asiáticos na América Latina impulsiona realinhamentos nas relações comerciais e econômicas entre os países, bem como nas políticas regionais, aprofundando dificuldades para o desenvolvimento de programas de integração regional. Isso pode ser observado quando consideramos que os APCs fortalecem as relações bilaterais em detrimento das relações multilaterais. Afinal, o comércio latino-americano com a China acaba sendo mais importante para os países do que o comércio intrarregional.

Um argumento contrário à ideia de que o bilateralismo chinês não seria um possível ônus para a integração regional seria o fato de existirem iniciativas multilaterais entre o gigante asiático e países da América Latina. Um exemplo de um projeto multilateral que visa contribuir e incentivar as relações da China com os países latino-americanos foi a criação do Fórum China-Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (Celac) em 2015, juntamente com o Plano de Cooperação 2015-2019 celebrado em Pequim, que teve como objetivo ampliar a área de cooperação para além da econômica, destacando segurança, agricultura, ciência, energia, cultura, educação, infraestrutura, entre outros. Todavia, o multilateralismo à maneira chinesa, presente no fórum, coloca os países da região em uma posição inferiorizada em relação à China. De acordo com Carmo e Pecequillo (2016, p. 68) “é um tipo de relação na qual uma parte, a América Latina e o Caribe, faz demandas de ajuda e a outra parte, a China, ocupa a posição do ofertante da ajuda (...). O discurso chinês enfatiza a lógica horizontal da cooperação Sul-Sul, a relação não deixa de ser hierarquizada”.

## 5 OS INVESTIMENTOS CHINESES NA LAC E OS DESAFIOS DA INTEGRAÇÃO REGIONAL

Um fator determinante de atuação da China na LAC consiste no crescimento dos IEDs – significativa ao levar em consideração as suas dimensões qualitativas, destacadas a partir de uma lógica intertemporal que não se reduz a uma transação pontual, de liquidez imediata. Dessa forma, a China se propõe a ser um dos grandes *players* internacionais ao projetar poder e gerar riqueza, sendo o IED parte constitutiva desse processo. Em termos proporcionais, o fluxo de investimentos chineses no sistema internacional começa sua trajetória a partir de 2005,<sup>8</sup> sendo considerável somente a partir de 2008 e tendo um aumento exponencial na década de 2010, quando o regime de acumulação da China inicia uma série de transformações estruturais motivado por fatores externos, como o salto qualitativo do país nas cadeias globais de valor (Cintra e Pinto, 2017).

GRÁFICO 4  
Evolução do IED da China (2005-2016)  
(Em US\$ bilhões)



Fonte: Rodrigues e Hendler (2018).  
Elaboração dos autores.

Recentemente, a China tem aumentado consideravelmente seus IEDs na região da América Latina e no Caribe, tornando a região um dos principais destinos a partir da década de 2010. Isso se deve particularmente à sinergia entre a demanda chinesa e a oferta latino-americana no que tange aos recursos naturais e, como resultado, é provável que o IED continue a crescer a um ritmo constante nos próximos anos (Shambaugh, 2013).

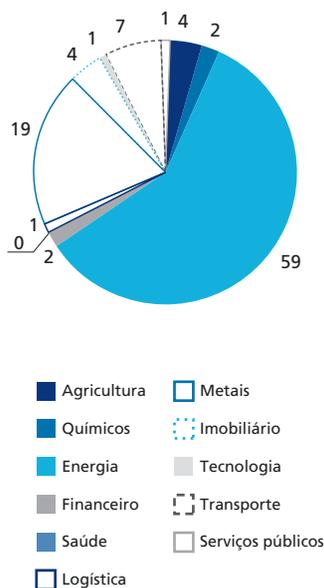
8. Dessa forma, apesar de o horizonte temporal estabelecido neste trabalho ser de 2001 a 2016, os gráficos de IED utilizados para a América Latina serão iniciados a partir de 2005, haja vista que o montante prévio é irrisório e não modificaria a análise objetiva do estudo.

Vários fatores vêm afetando essas tendências de atuação chinesa na América Latina. Entre elas, destacam-se a saturação do capital de investimento no mercado doméstico chinês e a disponibilidade de divisas do país, levando as empresas a buscar no exterior novas oportunidades em países que necessitam de investimentos, como é frequente na região. O acesso a crédito bancário e financiamento estatal são outras determinantes facilitadoras.

O principal interesse dos IEDs chineses na América Latina está claramente voltado para o setor de energia (mais especificamente o de hidrocarbonetos, seguido pela mineração, com cobre e ferro, e outras diversas atividades primárias). Do total acumulado de US\$ 136,84 bilhões de IED chinês na América Latina no período 2005-2016, a concentração nesse setor foi de 59,438%, dos quais a maior parte foi para o segmento de petróleo, em acordos feitos com Brasil, Equador e Venezuela. As ações de outras áreas de atuação das empresas chinesas no continente foram: 19,20% em metais; e 6,875% no setor de transportes (gráfico 5).

GRÁFICO 5

**Distribuição do IED e ativos acumulados da China na América Latina**  
(Em %)



Fonte: AEI e Heritage Foundation (2016).

Elaboração dos autores.

Obs.: Total: US\$ 136.84 bilhões.

Pode-se dizer que o perfil dos IEDs chineses na região possui a seguinte natureza: i) orientação a longo prazo e segurança de recursos; ii) estabelecimento

de empresas chinesas com pouca ou nenhuma transferência de tecnologia para os países de destino; iii) ausência de condicionalidades políticas; iv) ausência de promoção de uma agenda específica pela China; e v) obras de infraestrutura que trazem consigo a obrigatoriedade de assinatura de empresas do país asiático (Slipak, 2014; Svampa e Slipak, 2015). Esses fluxos destinam-se, portanto, apenas à compra de matérias-primas, formação de *joint ventures* para aquisição de licenças para exploração de recursos naturais, fusões e aquisições de ativos por meio de grandes grupos estatais (Ray e Gallagher, 2017) e, nos casos de obras de infraestrutura, para o desempenho de empresas transnacionais e estatais chinesas para a construção de corredores de exportação que facilitem o escoamento mais eficiente dos recursos naturais.

Gallagher e Porzecanski (2010) realizam uma interessante distinção acerca dos diferentes focos de interesse na busca chinesa por recursos naturais. A primeira, denominada de *resource seeking* (busca de recursos), seria uma forma de garantir fontes de matérias-primas, energia e alimentos; a segunda, *market seeking* (busca de mercado), teria o intuito de consolidar a indústria do país como altamente competitiva e voltada para economias globais; e a terceira, *efficiency seeking* (busca de eficiência), consiste em uma atuação visando à diversificação (Leite e Ramos, 2016; Vadell, 2011). Majoritariamente, o IED destinado à região faz parte do primeiro tipo, destinado à exploração de setores estratégicos no país asiático, como cobre, aço, petróleo e soja.

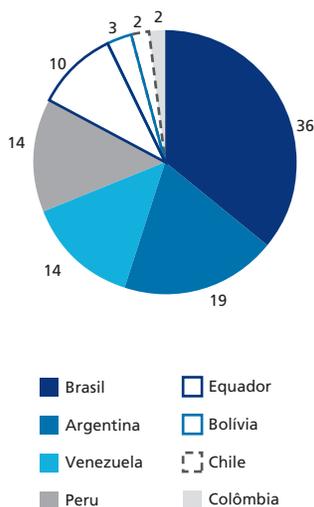
Segundo Rodrigues e Hendler (2018, p. 23), mais de 90% das empresas que investiram na América do Sul são estatais, indicando o papel geoestratégico do Estado chinês na realização e direcionamento dos IEDs de acordo com seus interesses nacionais. Em outros termos, a China vem expandindo sua influência pelo mundo por meio dos IEDs, ocupando importantes posições no tabuleiro do jogo internacional de poder.

No que tange aos dados de IED chinês para a América Latina, segundo dados do *China Global Investment Tracker* para o período de 2005-2016, aproximadamente 95% dos investimentos para a região são realizados no subcontinente sul-americano, com IEDs pontuais em países como México, com US\$ 2,12 bilhões, Trinidad e Tobago, com US\$ 1,17 bilhão e Panamá, com US\$ 900 milhões. Dessa forma, justifica-se a análise subsequente dos dados a ser realizada somente para os países da América do Sul.

Da mesma forma, constata-se que, no acumulado de 2005-2016, o Brasil desponta como maior receptor de IED na América do Sul, com US\$ 52.210 bilhões, seguido da Argentina, com US\$ 27.460 bilhões, Venezuela, com US\$ 20.610 bilhões, Peru, com US\$ 19.670 bilhões, Equador, com US\$ 14.730 bilhões,

Bolívia, com US\$ 4.100 bilhões, Chile, com US\$ 2.860 bilhões, e Colômbia, com US\$ 2.170 bilhões.

**GRÁFICO 6**  
**IED da China na América do Sul por país**  
(Em %)



Fonte: AEI e Heritage Foundation (2016).

Nesse cenário, os países latino-americanos intensificam sua dependência na dinâmica do comércio internacional e de suas flutuações de preços, provocando incertezas em relação ao crescimento e ao balanço de pagamentos. Uma vez que as possibilidades de desenvolvimento econômico estão fortemente ligadas à transformação radical de estruturas produtivas para superar gargalos e rigidez do subdesenvolvimento (Furtado, 2000), o processo de industrialização é imprescindível na promoção da produtividade de maneira longa e sustentada, com maior emprego, renda e sofisticação tecnológica.

No caso específico das relações sino-latino-americanas, esse processo perpetua uma lógica cooperativa e deletéria de assimetria estrutural que foi criada entre ambas as regiões (Katz, 2016). Assim, os IEDs se manifestam numa dualidade entre os benefícios econômicos imediatos e a preterição dos desafios para o desenvolvimento de médio-longo prazo, minimizando-se a percepção das vulnerabilidades domésticas e da geração de uma relação assimétrica e de dependência.

Significa dizer que, apesar dos benefícios econômicos que os IEDs trazem para os países latino-americanos em áreas sensíveis no curto prazo, não tendem a desenvolver capacidades industriais, ou atividades intensivas em conhecimento

tecnológico, reforçando barreiras econômicas e políticas ao desenvolvimento de médio e longo prazo. Dessa forma, o direcionamento das empresas chinesas para o setor de *commodities* fortalece e aprofunda as atividades extrativistas de baixo valor agregado e reforça o caráter de reprimarização das economias regionais. Além disso, em termos de investimentos em infraestrutura em portos, estradas, ferrovias, é benévolo para a região diminuir custos, reduzir gargalos logísticos e aprimorar a competitividade, ainda que a estrutura dos projetos seja totalmente voltada para o favorecimento do desenvolvimento chinês e não para o fortalecimento interno e integrado das economias latino-americanas, facilitando a consecução de corredores de exportação em vez de corredores de integração, tal como delineados pelos projetos do Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento (Cosiplan) e pelo projeto da ferrovia Transamazônica.

## 6 CONCLUSÕES

A presença chinesa na LAC está se expandindo e se solidificando ao longo dos anos e, ao mesmo tempo que sua inserção na região traz benefícios econômicos e até mesmo políticos, esse processo também possui um ônus para os países latinos. Nesse contexto, a integração regional é um mecanismo importante para se pensar a exequibilidade do fortalecimento da região frente ao cenário internacional, aumentando a capacidade de barganha dos países latinos perante as grandes potências.

Conseqüentemente, nessa nova ordem mundial, é crucial compreender as características dos vínculos dos Estados latino-americanos com a China, uma vez que a região atende aos objetivos geopolíticos da nova política externa chinesa de transformação do sistema internacional. Portanto, é de extrema importância que os governos e tomadores de decisão latino-americanos estabeleçam condições e acordos institucionais mais rigorosos, a fim de garantir que as relações comerciais, os IEDs e os acordos bilaterais e multilaterais também incluam, em certa medida, transferências de tecnologias e conhecimento, criação de incentivos para o escoamento de produtos manufaturados da região para o mercado asiático e projetos estratégicos que promovam um interdependência menos assimétrica entre os países.

Apesar do aumento do comércio e das relações econômicas entre os países, com o estímulo a interdependência e financiamento de projetos de infraestrutura que são essenciais para a região, o aumento dos preços médios das *commodities* no início do século XXI fez com que a LAC tendesse cada vez mais a gravitar em torno da economia chinesa e se inserisse na economia global como fornecedora de *commodities* e bens manufaturados de baixo valor agregado, reafirmando uma inserção dependente e subordinada no sistema capitalista (Corsi, Santos e Camargo, 2019).

A integração econômica é indispensável para integração à economia mundial, evitando o isolamento e a dispersão. Nesse sentido, para que haja uma maior institucionalidade da integração e sua relação com o aprofundamento dos processos, é necessário estimular a reflexão sobre os impactos político-econômicos da cooperação e integração nos espaços latino-americanos, assim como as perspectivas de longo prazo desse processo num cenário globalizado e que, gradativamente, tem a China como um de seus principais interlocutores.

Em suma, pode ser verdade que quando todas as flores estiverem florescendo a primavera será bela, mas é preciso observar se a forma como algumas flores estão sendo cultivadas é capaz de fazê-las florescer de forma tão bela quanto as demais. Além disso, é preciso ter uma visão crítica sobre se a China está ou não permitindo/promovendo o desenvolvimento dos países latino-americanos. Afinal, ao contrário do que se pode imaginar, por serem países do Sul Global, as relações LAC-China são muito assimétricas.

## REFERÊNCIAS

- AEI – AMERICAN ENTERPRISE INSTITUTE; HERITAGE FOUNDATION. **China Global Investment Tracker**. Washington: AEI; Heritage Foundation, 2016.
- ALMEIDA, P. R. de. O contexto geopolítico da América do Sul: visão estratégica da integração regional. **Meridiano** 47, v. 7, n. 76, p. 15-23, 2006.
- CARMO, C. A. do; PECEQUILO, C. S. O Brasil e o vácuo de liderança regional: o avanço sino-americano (2011/2016). **Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais**, v. 5, n. 9, p. 54-75, 2016.
- CHINA'S growth benefits Chile copper export report. **China FTA Network**, 31 Oct. 2009. Disponível em: <[http://fta.mofcom.gov.cn/enarticle/enchile/enchilenews/200911/1595\\_1.html](http://fta.mofcom.gov.cn/enarticle/enchile/enchilenews/200911/1595_1.html)>.
- CHINA-COSTA RICA FTA entered into force on August 1. **China FTA Network**, 3 Aug. 2011. Disponível em: <[http://fta.mofcom.gov.cn/enarticle/encosta/encostanews/201108/7440\\_1.html](http://fta.mofcom.gov.cn/enarticle/encosta/encostanews/201108/7440_1.html)>.
- CHINA-PERU FTA entered into force on March 1. **China FTA Network**, 1 Mar. 2010. Disponível em: <[http://fta.mofcom.gov.cn/enarticle/enperu/enperunews/201003/2241\\_1.html](http://fta.mofcom.gov.cn/enarticle/enperu/enperunews/201003/2241_1.html)>.
- CINTRA, M. A. M; PINTO, E. C. China em transformação: transição e estratégias de desenvolvimento. **Revista de Economia Política**, v. 37, n. 2, p. 381-400, 2017.
- CORSI, F. L.; SANTOS, A. dos; CAMARGO, J. M. A América Latina: ciclo de *commodities* e crise do capitalismo global. **Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais**, v. 8, n. 15, p. 168-194, jan.-jun. 2019.

CURADO, M. China rising: threats and opportunities for Brazil. **Latin American Perspectives**, v. 42, n. 6, p. 88-104, 2015.

CYPHER, J. M.; WILSON, T. D. China and Latin America: processes and paradoxes. **Latin American Perspectives**, v. 42, n. 6, p. 5-26, 2015.

DEZAN SHIRA AND ASSOCIATES. **China-Chile free trade agreement**. [s. l.]: Asia Briefing, 2005. Disponível em: <[https://www.origin-gi.com/images/GI\\_database/China\\_Chile\\_FTA\\_1.pdf](https://www.origin-gi.com/images/GI_database/China_Chile_FTA_1.pdf)>. Acesso em: 10 ago. 2018.

\_\_\_\_\_. **China-Peru free trade agreement**. [s. l.]: Asia Briefing, 2009. Disponível em: <<https://tinyurl.com/y6fo6aet>>.

ESTEVADEORDAL, A.; MOREIRA, M. M.; KAHN, T. **LAC investment in China: a new chapter in Latin America and the Caribbean-China relations**. [s. l.]: IDB, 2014.

FURTADO, C. **Formação econômica da América Latina**. 2. ed. Rio de Janeiro: Lia, 1970.

\_\_\_\_\_. Desenvolvimento e subdesenvolvimento. *In*: BIELSCHOWSKY, R. (Org.). **Cinquenta anos de pensamento na Cepal**. Rio de Janeiro: Record, 2000. p. 239-262. v. 2.

GALLAGHER, K. P. **The China triangle: Latin America's China boom and the fate of the Washington Consensus**. New York: Oxford University Press, 2016.

GONZÁLEZ, A. **Latin America-China trade and investment amid global tensions: a need to upgrade and diversify**. Washington: Atlantic Council, 2018.

HARRIS, R. L. China's relations with the Latin American and Caribbean countries: a peaceful panda bear instead of a roaring dragon. **Latin American Perspectives**, v. 42, n.6, p. 153-190, 2015.

HIRATUKA, C. Changes in the Chinese development strategy after the global crisis and its impacts in Latin America. **Revista de Economia Contemporânea**, v. 22, n. 1, p. 1-25, 2018. Disponível em: <<https://revistas.uffrj.br/index.php/rec/article/view/20625>>.

HUI, L. Full text: Keynote speech by President Xi Jinping at the opening ceremony of the 1st China International Import Expo. **Xinhuanet**, 5 Nov. 2018. Disponível em: <[http://www.xinhuanet.com/english/2018-11/05/c\\_137583815.htm](http://www.xinhuanet.com/english/2018-11/05/c_137583815.htm)>.

JENKINS, R. Is Chinese competition causing deindustrialization in Brazil? **Latin American Perspectives**, v. 42, n. 6, p. 42-63, 2015.

JENKINS, R. Latin America and China: a new dependency? **Third World Quarterly**, v. 33, n. 7, p. 1337-1358, 2012.

JWG – JOINT WORKING GROUP. **China-Costa Rica free trade agreement joint feasibility study**. [s. l.]: [s. n.], 2008. Disponível em: <[http://fta.mofcom.gov.cn/costarica/yanjiubaogao\\_en.pdf](http://fta.mofcom.gov.cn/costarica/yanjiubaogao_en.pdf)>.

KATZ, Claudio. **Neoliberalismo, Neodesarrollismo, Socialismo**. Buenos Aires: Batalla de Ideas, 2016.

KELLY, P. **Checkerboards and Shatterbelts: the geopolitics of South America**. Austin: University of Texas Press, 1997.

LEITE, A. C. C.; RAMOS, L. G. S. O. Investimentos chineses na América do Sul: um desenho das preferências de destino e setores. *In*: LIMA, M. C. (Org.). **Perspectivas asiáticas**. Rio de Janeiro: Cicef; Folio Digital, 2016. p. 165-192. v. 6. (Coleção Pensamento Crítico).

MEDEIROS, C. A. de; CINTRA, M. R. V. P. Impacto da ascensão chinesa sobre os países latino-americanos. **Revista de Economia Política**, v. 35, n. 1, p. 28-42, 2015.

MELO, M. C. P. de; AMARAL FILHO J. do. The political economy of Brazil-China trade relations, 2000-2010. **Latin American Perspectives**, v. 42, n. 6, p. 64-87, 2015.

PADULA, R. **Integração regional de infraestrutura e comércio na América do Sul nos anos 2000: uma análise político-estratégica**. 2010. Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2010.

PETERS, E. D. **Recent China-LAC trade relations: implications for inequality?** Berlin: Desigualdades.net, 2013. p. 1-27. (Working Paper, n. 40).

RAY, R.; GALLAGHER, K. P. **China-Latin America economic bulletin**. Boston: Boston University Press, Gegi, 2017. (Discussion Paper, n. 2017-1).

RAY, R.; WANG, K. **China-Latin America economic bulletin, 2019 edition**. Boston: Boston University Press, 2019.

RODRIGUES, B. S.; HENDLER, B. Investimento externo chinês na América Latina e no sudeste asiático: uma análise de escopo, valores e setores-alvo. **Estudos Internacionais**, v. 6, n. 3, p. 5-25, 2018.

ROSALES, O.; KUWAYAMA, M. **China and Latin America and the Caribbean: building a strategic economic and trade relationship**. Santiago: Eclac, 2012.

SANTOS, T. **Integração energética da América do Sul: desdobramentos do desenvolvimento institucional**. 2014. Dissertação (Mestrado) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2014.

\_\_\_\_\_. **Regional energy security: re-evaluating concepts and policies to promote energy integration in Mercosur**. 2018. Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2018.

SEVARES, J. **China**: un socio imperial para Argentina y América Latina. Buenos Aires: Edhasa, 2015.

SHAMBAUGH, D. **China goes global**: the partial power. New York: Oxford University Press, 2013.

SLIPAK, A. M. América Latina y China: cooperación Sur-Sur o Consenso de Beijing? **Nueva Sociedad**, v. 250, p. 102-113, mar.-abr. 2014.

SVAMPA, M.; SLIPAK, A. M. China en América Latina: del Consenso de los Commodities al Consenso de Beijing. **Revista Ensembles**, n. 3, p. 34-63, 2015.

THE PROTOCOL upgrading China-Chile free trade agreement comes into force today. **China FTA Network**, 1 Mar. 2019. Disponível em: <[http://fta.mofcom.gov.cn/enarticle/enchile/enchilenews/201903/39927\\_1.html](http://fta.mofcom.gov.cn/enarticle/enchile/enchilenews/201903/39927_1.html)>.

TRASPADINI, R; STEDILE, J. P. (Org.). **Ruy Mauro Marini**: vida e obra. 2. ed. São Paulo: Expressão Popular, 2011.

VADELL, J. A China na América do Sul e as implicações geopolíticas do Consenso do Pacífico. **Revista de Sociologia e Política**, v. 19, p. 57-79, 2011.

WITS. World Integrated Trade Solutions. Worldbank Database. Disponível em: <<https://wits.worldbank.org/>> Acesso em 10 de janeiro de 2020.



# **A ASCENSÃO CHINESA, AS TRANSFORMAÇÕES DA ECONOMIA-MUNDO CAPITALISTA E OS IMPACTOS SOBRE OS PADRÕES DE COMÉRCIO NA AMÉRICA LATINA**

Alexandre de Freitas Barbosa<sup>1</sup>

Este artigo realiza uma discussão em torno do conceito de economia-mundo capitalista, procurando mostrar o seu potencial analítico para explicar o processo de transformação no funcionamento da economia global antes e depois da crise de 2008. Com base nesse aparato teórico são apresentados os diversos padrões de comércio estabelecidos entre a China e algumas regiões centrais e periféricas entre os anos 2000 e 2016, com o objetivo de apontar especialmente como isso impacta os países latino-americanos. A ascensão chinesa e os vários modelos de inserção externa desses países têm provocado um processo de desintegração e fragmentação da América Latina, sobretudo em termos econômicos, trazendo novos dilemas para o desenvolvimento da região.

**Palavras-chave:** capitalismo; globalização; ascensão chinesa; desenvolvimento; integração regional.

## **THE RISE OF CHINA, CHANGES IN THE CAPITALIST WORLD-ECONOMY AND IMPACTS TO TRADE PATTERNS IN LATIN AMERICA**

This article seeks to developed the concept of capitalist world-economy in order to demonstrate its analytical potential for understanding the transformation of the “global economy” before and after the 2008 crisis. This theoretical approach is key for understanding the trade patterns developed between China and some central and peripheral regions in the period 2000-2016. Its main purpose is to stress the unfolding of different trade patterns in the countries of Latin America. The rise of China and the models of international integration of these countries have led to a process of disintegration and fragmentation of Latin America at least in economic terms, thus bringing about new dilemmas for the development of the region.

**Keywords:** capitalism; globalization; rise of China; development; regional integration.

## **EL ASCENSO CHINO, LAS TRANSFORMACIONES DE LA ECONOMÍA-MUNDO CAPITALISTA Y LOS IMPACTOS SOBRE LOS PATRONES DE COMERCIO EN AMÉRICA LATINA**

El artículo desarrolla una discusión conceptual sobre la economía-mundo capitalista con la intención de verificar su potencial analítico para explicar la transformación de la “economía global” antes y después de la crisis de 2008. Con base en esa reflexión teórica, se presentan los patrones de comercio conformados entre China y algunas regiones centrales y periféricas del mundo entre los años 2000 y 2016. El objetivo es presentar los diversos patrones de comercio emergentes en los países de América Latina. O sea, el ascenso chino y los modelos de inserción externa de esos

---

1. Professor de história econômica e economia brasileira e internacional do Instituto de Estudos Brasileiros da Universidade de São Paulo (IEB/USP); e bolsista produtividade do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) (categoria 2). *E-mail:* <afbarbosa@usp.br>. Orcid: <<https://orcid.org/0000-0002-0493-7488>>.

países han llevado a un proceso de desintegración e fragmentación de América Latina al menos em términos económicos, lo que impone nuevos dilemas para el desarrollo de la región.

**Palabras clave:** capitalismo; globalización; ascenso chino; desarrollo; integración regional.

JEL: F630, F150, B520.

DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/rtm24art5>

Data de envio do artigo: 10/8/2020. Data de aceite: 25/9/2020.

## 1 INTRODUÇÃO

Este artigo parte do pressuposto de que a utilização do “global” como mero adjetivo – seja na “economia global” dos economistas neoclássicos, seja no “capitalismo global” dos economistas marxistas – acaba por ofuscar a compreensão das mudanças estruturais verificadas na economia e na política do mundo contemporâneo. O adjetivo global, tal como utilizado, sugere a inexistência de diferenças expressivas entre os vários centros e as várias periferias da economia-mundo capitalista – ou que essas diferenças e as interações e contradições dela advindas não afetam a dinâmica do sistema. Desse modo, perdem-se de vista os novos processos de reorganização espacial e hierárquica ocorridos desde o último quarto do século XX.

Com este trabalho, visamos fornecer conceitos e categorias operacionais que possam dar conta da realidade objetiva da “economia-mundo capitalista”, tal como (des)(re)organizada de maneira incessante no contexto histórico da ascensão chinesa. A seção 2 trata desse esforço de adaptação/atualização dos conceitos à essa nova realidade.

A seção 3 procura fornecer os contornos gerais da nova estrutura de funcionamento da economia-mundo capitalista pós-anos 1980. Segundo nosso prisma de análise, a crise financeira de 2008 – que atingiu inicialmente as regiões centrais do Atlântico Norte para depois ser empurrada para a periferia e semiperiferia do sistema – aparece como sintoma e manifestação de transformações mais amplas.

Na seção 4 são apresentados, de maneira sintética, os padrões de comércio vigentes entre a China e regiões do mundo, centrais e periféricas, com dados para o período 2000-2015. O quadro apresentado não parece ter se alterado de forma substantiva até 2019, e tudo indica que ocorrerão mudanças importantes relacionadas às tensões entre Estados Unidos e China, principalmente no contexto pós-pandemia.

O foco recai sobre a América Latina na seção 5, em que se procura apontar como a ascensão chinesa levou, na prática, à conformação de diversos padrões de comércio na região. Essa é apenas umas das maneiras de ilustrar o processo de desintegração e fragmentação da América Latina, ao menos em termos econômicos.

No nosso entender, sem a compreensão dessas transformações, qualquer debate sobre integração regional ou sobre desenvolvimento já surge ultrapassado.

A pergunta de fundo parece ser: como é possível debater neste novo contexto a integração regional e o desenvolvimento na América Latina? Se os efeitos da pandemia se fizeram sentir de maneira mais grave na região, qualquer raciocínio prospectivo deve levar em consideração os vários padrões de inserção externa vigentes antes de 2020.

## **2 OS CONCEITOS IMPORTAM: O PORQUÊ DE ECONOMIA-MUNDO CAPITALISTA**

Todo cientista social precisa de conceitos para se comunicar. Alguns conceitos, entretanto, de tão utilizados, perdem com o tempo a sua capacidade explicativa (Koselleck, 2011). Às vezes, chegam a aparecer sob o mesmo figurino, mas com significados bastante diversos, senão opostos. O processo avança mais rápido do que o significante que pretende – em tese, ao menos – captar o seu sentido.

O conceito de globalização, apesar de servir de referência para líderes políticos, militantes sociais e para boa parte da comunidade acadêmica, não dá conta da complexidade do quadro econômico e geopolítico do período pós-1980.

Vale ressaltar que o chamado processo de globalização – caracterizado pela possibilidade de desterritorialização da produção, mas não apenas – acabou sendo ofuscado pelo “discurso da globalização”, segundo o qual todas as economias deveriam se curvar aos ditames do mercado, em busca de um ideal abstrato de competitividade (Hobsbawm, 2000).

De fato, durante os vinte anos que separam a queda do Muro de Berlim da quebra do banco de investimentos Lehman Brothers, em 2008, o mundo foi acometido pelo que Stiglitz (2010) chama de ascensão e queda do fundamentalismo de mercado, o qual coincidiu com o curto período de “triumfalismo norte-americano”. Agora que o “discurso da globalização” começa a ruir, talvez seja o momento de revisitar o processo por meio de novos conceitos, mais aderentes ao real, e menos apologéticos.

O conceito transformou-se em ideologia de um tempo histórico, quando então se predicou que o mundo se havia tornado plano, segundo a pretensão de Friedman (2006). Um mundo feito de múltiplas interconexões horizontais e desprovido de hierarquias.

Recheada de exemplos do mundo empresarial, a obra de Friedman – que também obteve alcance global – professava uma “globalização 3.0”, ancorada nos indivíduos capazes de competir globalmente, desde que fossem criativos e aproveitassem as oportunidades fornecidas pelo “mundo plano”. Segundo o autor, “o trabalho é feito onde ele pode sê-lo de maneira mais efetiva e eficiente” [já que] “o trabalho e o capital foram libertados” em benefício da competitividade (Friedman, 2006).

Os exemplos prediletos do autor são as novas *Shenzhens* e *Bangalores*, além das “velhas” Londres e *Nova Yorks*, que passam a concentrar as atividades intensivas

em conhecimento. Enfim, um misto de autoajuda e de histórias de sucesso que não capturam a reorganização hierárquica e desigual das regiões redesenhadas de acordo com a nova estrutura da economia-mundo capitalista.

Seguindo uma abordagem diversa, Dicken (1998) aponta para a existência de “forças globalizantes em ação”, mas que não são suficientes para engendrar uma “economia mundial plenamente globalizada”. O autor diferencia os processos de internacionalização – que envolvem a simples extensão de atividades econômicas para além das fronteiras nacionais – da “globalização”, que vai além, pois “integra funcionalmente estas atividades dispersas”. No seu entender, a crescente interconectividade acelera a complexidade geográfica – pois as escalas local, nacional e supranacional se articulam de maneira desigual – e aguçam a volatilidade por meio da constante mudança dos fluxos econômicos e de informações, gerando assim novas hierarquias, que, por sua vez, afetam a distribuição de poder, gerando novas hierarquias, que afetam por sua vez a distribuição, de mBrothers, o mundo teria sido acometido pelo que Stiglitz.

Quebrando o mito da corporação transnacional deslocalizada ou global, ele reforça a complexidade do processo ao apontar onexo triangular que envolve relações empresa-empresa, Estado-Estado e empresa-Estado, com distintas configurações a depender do setor econômico em questão e do poder de barganha estatal das várias nações (Dicken, 1998).

Partindo da hipótese de que “o espaço organiza o tempo na sociedade em rede”, Castells (2000) contrapõe uma nova lógica espacial, o “espaço de fluxos”, à lógica historicamente enraizada na experiência comum, o “espaço dos lugares”. O que desponta no seu horizonte analítico é o avanço irreversível do espaço dos fluxos. Nesse contexto, hierarquias socioespaciais reais e simbólicas se interpenetram, permitindo a emergência de um espaço relativamente segregado ao longo das linhas conectoras do espaço de fluxos.

Sassen (2003) se refere inclusive a uma nova “geografia econômica da centralidade”, que atravessa as fronteiras nacionais e a antiga divisão entre o norte e o sul. Novas periferias surgem nos antigos centros e novos centros nas antigas periferias.

Portanto, para além das divisões habituais entre mundo rural e mundo urbano, norte global e sul global, Oriente e Ocidente, “capacidades sistêmicas” – ativadas por meio da combinação de inovações técnicas, de mercado e de finanças, com apoio de alguns Estados nacionais – cuidam de fincar o sistema capitalista de maneira diferencial em vários locais. O que preside essa lógica é um conjunto de “novas lógicas de expulsão”, em relação ao que não é conectado, mas também ao que é conectado de maneira brutal. A própria divisão entre países desenvolvidos e subdesenvolvidos parece perder sentido (Sassen, 2016).

Nesse sentido, as categorias usuais que dariam conta de uma interpretação da realidade global contemporânea, mostram-se cada vez mais limitadas. De modo a realçar as forças sistêmicas que incidem sobre os vários espaços de forma quase subterrânea – pois a sua articulação global/local aparece enevoada –, a autora nos convida a um esforço de “desteorização” (Sassen, 2016).

No nosso entender, esse esforço, se permite desintoxicar o “discurso da globalização”, deve vir acompanhado de um exercício, sempre preliminar, de (re) teorização. Nosso desafio é recuperar algumas categorias de Fernand Braudel, Immanuel Wallerstein e Giovanni Arrighi – concebidas para o capitalismo histórico na sua manifestação recorrente e diferenciada entre os séculos XV e XX – para iluminar alguns processos e tendências verificados no período recente.

Começemos com Fernand Braudel, que mobiliza o conceito de economia-mundo. Ao contrário da “economia mundial” que engloba tudo, a “economia-mundo” é um fragmento do universo, relativamente autônomo, que se basta a si próprio. Possui certa organicidade e coerência, funcionando como a camada superior da vida econômica, muitas vezes transcendendo o limite dos impérios (Braudel, 1996a). Por certo são vários os fragmentos acionados pelas várias frações de capital – de maneira complementar e contraditória. Eles, porém, não integram tudo. Tampouco existem mais impérios. A “civilização capitalista” (Wallerstein, 1995) se expande fincando raízes pelo mundo reconquistado para o capital, e muitas vezes dissolvendo as tessituras econômicas, sociais e geográficas na medida em que a corrente passa.

Para Braudel (1996a), toda economia-mundo possui regras tendenciais: um limite geográfico, um centro onde já desponta desde cedo um “capitalismo” dominante no espaço hierarquizado, além de zonas secundárias razoavelmente desenvolvidas e enormes margens exteriores ou periféricas. O quadro é bem mais complexo, pois existe, no entender do historiador francês, um escalonamento – ou melhor, hierarquias – tanto nos centros como nas áreas periféricas, especialmente nos seus pontos de conexão com a economia-mundo.

Lembremos que essa análise de Braudel se refere ao período que compreende os séculos XV a XVIII. Contudo, se naquela época os centros hegemônicos se sucediam, agora eles atuam de maneira coordenada e conflituosa. A sua capacidade de irradiação é maior em escala (por conta da “terceirização global”) e menor em escopo, pois as regiões contíguas aos centros se ressentem do privilégio concedido à finança e às atividades de gestão das capacidades sistêmicas, especialmente nos centros antigos, porém remanescentes, Estados Unidos e União Europeia (UE).

Essa aposta metodológica nos parece ser a que mais se encaixa na necessidade de compreensão da diversidade da economia e da política contemporâneas, em que os vários espaços centrais e periféricos conseguem com maior ou menor autonomia –

seguramente com menor autonomia do que no período 1850 a 1980 – se vincular ao mundo do capitalismo, gerando efeitos limitados sobre as suas economias de mercado internas. A China é a exceção que confirma a regra. Muito provavelmente, por sua capacidade de fundir os dois modelos – o capitalismo dos sistemas nacionais (1850 a 1950) e o capitalismo das firmas transnacionais (1950 a 1980) aplicado na periferia a partir de uma nova relação com o centro.<sup>2</sup>

Voltando a Braudel (1996b), o autor define o capitalismo como a “zona do contramercado”, onde desponta o monopólio. No seu entender, o capitalismo, em vez de emergir da livre iniciativa, se aninha justamente onde se encontra a interseção entre o Estado e o mercado para alavancar a acumulação de capital. Ao fazê-lo, estende os seus tentáculos sobre a economia de mercado, responsável pelas ligações mais constantes entre os agentes econômicos e por certo automatismo ligando oferta, procura e preços. Escavando um pouco mais, podemos encontrar, ainda segundo Braudel (1996b), um enorme andar térreo da vida material, a zona do inframercado (ou autoconsumo), “onde o mercado lança suas raízes, mas sem o prender integralmente”.

Depois dos anos 1980, com a reconfiguração geográfica do capitalismo – que faz interagir mudança tecnológica, expansão financeira e ocupação de novos mercados –, são estabelecidas novas ligações verticais entre as várias economias locais e nacionais, a partir dos territórios centrais da economia-mundo capitalista. São assim restringidos os espaços nacionais de acumulação que davam guarida a uma classe média e uma classe trabalhadora assalariada, inclusive em alguns países da semiperiferia industrializada. Não apenas, as zonas de autoconsumo são lançadas ao mercado, gerando um excedente de força de trabalho impossível de ser incorporada/explorada pelas redes de baixa densidade que vinculam a produção capitalista desterritorializada na extensa periferia das zonas de comando.

Poderíamos até sugerir que o capital ao residir novamente, ainda que não de maneira exclusiva ou prioritária, na esfera financeira ao final do século XX, Braudel estaria “dando o troco” às interpretações marxistas contemporâneas que enxergam um “regime de acumulação financeirizado” (Chesnais, 2005). Ora, a aposta nesse “novo” regime de acumulação global perde de vista a crescente complexidade da economia-mundo capitalista.

No seu esquema metodológico, acompanhado de uma interpretação histórica peculiar, Braudel (1985) ressalta como a preponderância econômica inglesa, no contexto da Revolução Industrial, traz no seu bojo a ruptura de um processo multissecular, engendrando agora uma “verdadeira economia mundial”. É quando o capitalismo sai (jamais inteiramente) do espaço onde se sente em

---

2. Esses dois modelos históricos foram sintetizados por Furtado (2000) em sua última obra teórica, sem fazer menção à China.

casa – a esfera da circulação comercial e financeira – e adentra em casa alheia (não para sempre), o espaço da produção. Rompe-se agora a primazia das economias sob comando urbano e suas várias economias-mundo circundantes, incapazes, apesar de sua desenvoltura, de ampliar o seu alcance para assimilar o conjunto do universo.

Braudel, entretanto, não chega a lançar o conceito de economia-mundo capitalista. Quem o faz, seguindo o seu rastro, é Immanuel Wallerstein. Por meio desse conceito, o autor abarca a expansão da economia-mundo europeia pelo globo no século XIX, irradiando-se para o outro lado do Atlântico Norte, subordinando os recém-independentes países latino-americanos, já sem a intermediação ibérica, e incorporando parcelas expressivas dos continentes asiático e africano à periferia do novo sistema, agora que os “impérios-mundo” foram espartilhados e os “minissistemas” perderam sua autonomia. Criam-se, então, novas posições estruturais – centro, semiperiferia e periferia – na nova escala ampliada dessa economia-mundo capitalista, as quais se apresentam com estruturas de classes correspondentes ao seu papel no sistema mais amplo. A complexidade da estrutura de poder, por sua vez, impede a emergência de um novo império (Wallerstein, 1979).

A principal limitação do esquema analítico do sociólogo estadunidense está em encarar o mecanismo do desenvolvimento econômico, no âmbito do capitalismo, como meramente quantitativo, oriundo da ampliação das relações de troca. Ele mesmo pontifica: o capitalismo é um modo de produção global, ou seja, “de produção para obtenção de lucro no mercado”, que não exige necessariamente a mercantilização da força de trabalho, saltando, dessa forma, para fora do escopo analítico de Marx (Wallerstein, 1979).

Como ficamos então? A solução para esse dilema nos é fornecida parcialmente por Giovanni Arrighi, a partir de um diálogo entre as contribuições de Braudel e Marx. A fusão dos dois enfoques leva aos “ciclos sistêmicos de acumulação” – possuindo duração de cerca de um século e funcionando a partir da alternância de formas de organização de produção e de centros hegemônicos (leia-se ciclo genovês, holandês, britânico e norte-americano) – que configuram “padrões diversos de repetição e evolução do capitalismo histórico como sistema mundial”, articulados, por sua vez, às disputas de poder interestatal. Períodos de mudanças contínuas (expansão material) se fazem suceder por mudanças descontínuas (expansão financeira), quando então se presencia a rearticulação hegemônica sob a liderança de novos agentes governamentais e empresariais (Arrighi, 1996).

Concomitantemente, em cada ciclo se reconstrói um regime de acumulação capitalista em escala mundial, permitindo escoar a economia-mundo capitalista nos seus vários momentos, enquanto redefine hierarquias e configurações espaciais.

Se esse quadro serve de horizonte analítico para compreender a crise dos Estados Unidos como potência hegemônica, nada indica que o padrão anterior será reproduzido, ou seja, que veremos a emergência de novas potências capitalistas de ordem superior, algo que o próprio Arrighi (1996) parece duvidar, mesmo na obra dedicada à compreensão da reviravolta ocasionada pela ascensão chinesa (Arrighi, 2007).

Como tentaremos desenvolver adiante, o desenvolvimento do poder capitalista tanto teria atingido tal alcance e escala em termos geográficos, segundo a interpretação arrighiana, que a sua gestão parece depender de um novo consenso geopolítico. Trata-se de um consenso diferente do passado, mais próximo de uma ordem multipolar, em que os vários centros – com participação agora mais relevante de suas semiperiferias – passam a se responsabilizar pela gestão coordenada do sistema-mundo, ainda que permeada por conflitos de toda ordem.

Nesse sentido, a China passa a figurar cada vez mais como um novo centro dinâmico da economia-mundo capitalista, cuja configuração passa a depender da forma como são revolvidas ou não as tensões e disputas, por meio de consensos provisórios com os outros dois centros, Estados Unidos e UE, que repercutem sobre as novas periferias e semiperiferias.

Apenas a título de ilustração, segundo marco teórico aqui utilizado, a política recente de Donald Trump de imposição de tarifas e barreiras ao comércio com a China, assim como a restrição aos investimentos externos diretos desse país nos Estados Unidos, não devem ser vistas como políticas “nacionalistas”, “populistas” ou “desglobalizantes”. Trata-se de uma resposta, entre as tantas possíveis, a uma situação de reorganização do capitalismo, num contexto de excedente de capital viabilizado por meio dos “ajustes espaciais” (Harvey, 2006).

Podemos entender a ascensão chinesa como a emergência de uma “nova coerência estruturada” no território, por meio da coalizão de interesses sedimentada pelo Estado – sob controle do Partido Comunista Chinês –, com apoio inclusive das transnacionais dos Estados Unidos e da UE, permitindo um novo ciclo expansivo ao capitalismo, não “global”, mas sedimentado nas novas interações que ultrapassam os territórios nacionais. Por meio do ajuste espacial, entretanto, os processos globais de lutas de classe, segundo Harvey (2006), se dissolvem em conflitos interterritoriais. Para complicar o cenário, as várias frações de capital das coerências estruturadas antigas se encontram desigualmente vinculadas ao território de origem. Veja-se, por exemplo, a finança desregulada com sede nos Estados Unidos e na UE, ou as filiais das empresas transnacionais com sede nessas regiões, que ativam, por meio de suas redes de produção, parcelas expressivas do território global que não necessariamente atuam no intuito de defender as antigas coerências estruturadas.

Finalmente, vale lembrar que os autores citados anteriormente tendem a ver as periferias do capitalismo a partir de uma abordagem totalizante, às vezes perdendo de vista as suas peculiaridades. Os teóricos latino-americanos – da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) e da “teoria da dependência” – fizeram o movimento inverso, na tentativa de capturar a desigualdade congênita do desenvolvimento global a partir das relações assimétricas entre o capitalismo central e o periférico, sempre cambiantes, além de geradoras de diversas possibilidades de desenvolvimento “internas” (Prebisch, 1981).

Nesse sentido, Furtado (1974), por exemplo, articula dinamicamente os conceitos de subdesenvolvimento e dependência, a partir da experiência latino-americana. Por subdesenvolvimento, ele entende “a forma de vinculação de estruturas socioeconômicas surgidas nas áreas onde o sistema de divisão internacional do trabalho permitiu que o produto líquido crescesse mediante simples rearranjos no uso da força de trabalho disponível”. Mais adiante, o autor complexifica o seu aparato analítico original, de modo a compreender o “subdesenvolvimento industrializado” da experiência brasileira – o qual gera descontinuidades no aparato produtivo e uma heterogeneidade tecnológica, mas sem transformar inteiramente as estruturas econômicas – permitindo, assim, a entronização da heterogeneidade social. O Brasil, segundo esse enfoque, seria um caso limite de desenvolvimento dependente (Evans, 1979).

Portanto, o desenvolvimento da economia-mundo capitalista apresenta-se de maneira diferenciada no tempo e no espaço, gerando constelações de forças sociais heterogêneas, especialmente na periferia, que podem atuar no sentido de aprofundar ou atenuar a dependência. Nada indica, entretanto, que a reiteração do subdesenvolvimento e da dependência seja “uma necessidade, uma consequência inelutável do modo capitalista de produção” (Furtado, 2000). O processo deve ser analisado a partir da sua constante e renovada manifestação histórica.

Daí porque as obras de Prebisch e de Furtado, assim como as mencionadas anteriormente nesta seção, servem apenas como ponto de partida. Esses conceitos precisam ser retrabalhados se quisermos capturar as mudanças em curso no período pós-1980. Cabem então as perguntas: existem vários capitalismo centrais e periféricos? Ou não seria a economia-mundo capitalista que é refundada a partir dos seus centros hegemônicos antigos, eles mesmos forçados à adaptação em face da emergência do novo centro econômico chinês? Que espaço essa nova dinâmica triangular verificada no topo do capitalismo abre para as economias periféricas? Existe nelas um capitalismo peculiar ou apenas mecanismos de integração subordinada, com maior ou menor potencial de ativar conexões estruturadas no seio das nações e regiões? As novas formas de enrijecimento da dependência não acarretariam apenas a manifestação de formas diferenciadas de

subdesenvolvimento, agora inclusive se expandindo rumo a algumas áreas das regiões centrais?

A partir de todo o esforço teórico apresentado, e das perguntas que ele suscita, procuramos destrinchar os contornos básicos da nova economia-mundo capitalista no contexto da ascensão chinesa, assim como da divisão internacional do trabalho correspondente, ainda em processo de consolidação. Se a economia-mundo capitalista vive de territórios privilegiados de acumulação que se entrosam e se atritam, é por meio dos seus embates e da sua projeção sobre o resto do mundo que se podem perceber os constrangimentos e oportunidades para as regiões periféricas e semiperiféricas, diferentes dos presenciados em outros momentos históricos. Como decorrência, as estratégias de desenvolvimento não podem ser as mesmas do passado, pois dependem, em última instância, da posição estrutural, mas não rígida, que os vários países da América Latina ocupam nesse quadro mais amplo.

### **3 A ASCENSÃO CHINESA E A RECONFIGURAÇÃO DA ECONOMIA-MUNDO CAPITALISTA**

A ascensão chinesa vem contribuindo para alterar, sobretudo desde os anos 1990, a estrutura de funcionamento da economia-mundo capitalista. Boa parte das análises concentra-se nos efeitos da China sobre o crescimento da “economia global”, no seu impacto sobre o preço das *commodities* ou ainda sobre a oferta de capital para a periferia do sistema, como se esse algo “novo” se somasse ao que vinha antes. O máximo que se “admite” é que a China teria aderido à globalização, fazendo-a funcionar a seu favor.

Por mais importantes que sejam esses estudos – geralmente elaborados para investidores ou por economistas do mercado provenientes dos países ocidentais –, eles tendem a perder de vista que a própria economia mundo-capitalista passa por uma reconfiguração decisiva, visível já nos anos 1990 e acelerada durante os anos 2000.

A crise financeira de 2008, por sua vez, levou a um acirramento da disputa entre os três centros hegemônicos – Estados Unidos, UE e China – por novas posições econômicas e geopolíticas. Segundo a nossa perspectiva, a desvalorização do euro e do dólar no pós-crise e a lenta recuperação das economias do Atlântico Norte, agora em busca de novos mercados, tornaram patentes as contradições entre os três centros da economia-mundo capitalista, ao contrário do período anterior onde havia certa complementaridade. Hoje predomina a corrida rumo aos setores de vanguarda tecnológica, até então resguardados a Estados Unidos e União Europeia e, em alguma medida, a Japão e Coreia do Sul.

A ascensão chinesa dá-se em virtude de seu entrosamento com a nova economia-mundo capitalista, avançando rumo a setores de maior valor agregado –

que produzem para o seu mercado interno e para o externo –, acarretando assim uma diversificação do centro dinâmico em escala global. Esse processo consolidou-se especialmente nos anos 2000, já que durante os anos 1990 a presença chinesa se fazia sentir enquanto exportadora de produtos processados de baixa e média tecnologia, aproveitando-se dos grandes fluxos de investimentos estrangeiros diretos (IEDs) que desembarcaram no seu território. Desse modo, os elos mais intensivos em capital ainda estavam sob controle das empresas transnacionais dos antigos centros dinâmicos.

Com a ascensão chinesa, a economia mundo-capitalista experimentou uma extroversão dos centros dinâmicos de acumulação capitalista para além do Atlântico Norte. A costa leste chinesa, apesar de sua posição ainda subordinada, passou a compor nos anos 1990 – junto com as economias dominantes, europeia e norte-americana – os espaços centrais de acumulação de capital, poder e tecnologia. Não se pretende discutir aqui se a China é uma economia capitalista ou uma forma de socialismo de mercado. Para os fins deste artigo é suficiente a constatação de que um segmento cada vez mais amplo da economia chinesa possui alta rentabilidade e competitividade, capaz de redefinir o *modus operandi* da economia-mundo capitalista.

Algumas economias como Brasil, Índia, Rússia, África do Sul e outras do Sudeste Asiático – caracterizadas aqui como economias semiperiféricas –<sup>3</sup> ascenderam, em alguns setores, na divisão internacional de trabalho – algumas mais, outras menos favorecidas pela ascensão chinesa –, em virtude da sua competitividade externa em algumas atividades e da dimensão dos seus mercados internos, acionando dessa forma mecanismos endógenos de acumulação de capital. Diferentemente da China, porém, não conseguiram promover uma reconversão produtiva no sentido dos setores intensivos em capital e tecnologia. Nesse contexto, a dependência é, na melhor das hipóteses, atenuada, ainda que não deixe de se afirmar como traço estrutural.

A tradicional periferia localizada nos países desindustrializados ou jamais industrializados, na América Latina, no sul da Ásia e em boa parte da África, voltou a apresentar, nos anos 2000, elevados níveis de crescimento, em grande medida puxados pela demanda de *commodities* chinesa. Esses países ressentem-se, contudo, da estreiteza dos seus mercados internos. A dependência se cristaliza, pois necessitam de mercados para seus poucos produtos e de fluxos de capitais provenientes não apenas das três sedes dinâmicas da economia mundo-capitalista. Além da típica clivagem Norte-Sul, percebe-se também uma divisão Sul-Sul, estabelecendo, assim, um cenário de múltiplas dependências.

---

3. Sobre esse conceito, ver Arrighi (1997).

Em síntese, por um lado, configura-se um centro dinâmico expandido – com disputas crescentes nos setores de fronteira tecnológica e na diferenciação dos padrões de consumo, enquanto são engendradas novas periferias internas, engolfadas na crise resultante do processo de financeirização do Atlântico Norte, como no caso do sul da Europa e de certas regiões dos Estados Unidos, abrindo espaço para um novo quadro de dependências relativas (vide Grécia em relação à Alemanha, ou Detroit em relação ao Vale do Silício). Por outro lado, a China continua tendo que lidar com a polarização desenvolvimento/subdesenvolvimento ao longo do seu vasto território. O desenvolvimento do Leste, que trouxe um avanço espetacular das forças produtivas, não levou a uma redução das disparidades sociais e regionais; antes pelo contrário.

O novo entrosamento entre os vários centros, semiperiferias e periferias da economia-mundo capitalista não tem os seus contornos ainda plenamente definidos no pós-crise de 2008. A desaceleração da economia chinesa – já verificada antes da pandemia – pode detonar inclusive uma nova forma de inserção dos setores dinâmicos desse país na economia-mundo capitalista. A tendência de exportações de capitais e de internacionalização produtiva chinesa insere-se nesse quadro mais amplo.

Trata-se, portanto, de reduzir a dependência das exportações de produtos industriais chineses, especialmente para os demais países do centro dinâmico, as quais seriam realocizadas em vários pontos da economia-mundo capitalista. O excesso de capacidade no mercado interno chinês em vários setores industriais e de infraestrutura poderia ser canalizado para outras partes do mundo por meio da criação de estruturas institucionais de suporte a investimento nos países da periferia e da semiperiferia com apoio inclusive das entidades financeiras chinesas.

Paralelamente, o salto rumo aos setores de fronteira tecnológica das empresas chinesas, atuando no seu mercado interno ou a partir de aquisições de empresas dos países do núcleo dinâmico, reduziria a dependência atual de importações intensivas em tecnologia de Japão, Coreia do Sul, Alemanha e Estados Unidos. É nesse contexto que devem ser vistas as ações do governo Trump de dificultar o ingresso do investimento externo direto chinês nos Estados Unidos, algo que também acontece na UE, especialmente na Alemanha.

Apesar das recorrentes afirmações que colocam a China como a “fábrica global”, é importante ressaltar que apenas no final dos anos 2000 o país asiático superou os Estados Unidos como maior parque industrial do planeta, com uma participação de cerca de 20% do total mundial, o que pode ser comparado aos 25% obtidos pelo Reino Unido em 1870, mas não com os quase 45% dos Estados Unidos no início dos anos 1950 (Gao, 2012). No caso britânico de meados do século XIX, o destaque estava na participação do país nas exportações industriais, enquanto

nos Estados Unidos, um século depois, era o mercado interno que contribuía para a sua robustez industrial, não obstante a importância das exportações. O caso chinês consegue conciliar envergadura do mercado interno com alta participação internacional, principalmente em bens industrializados, mas isso não significa que apareça como único centro privilegiado de acumulação. A sua expansão se dá num contexto de múltiplos centros industriais, tecnológicos e financeiros.

De acordo com os dados da United Nations Industrial Development Organization (UNIDO),<sup>4</sup> 60% do valor adicionado industrial global provém desses três territórios centrais para a acumulação de capital – China, Estados Unidos e UE –, indicando mais uma vez a crescente multipolaridade que caracteriza a economia-mundo capitalista contemporânea.

A ascensão chinesa significa, portanto, mais e menos do que uma “desindustrialização” das demais regiões do norte e do sul do planeta. A capacidade da economia chinesa de internalizar as cadeias produtivas – ou de regionalizá-las a partir do Sudeste Asiático – põe uma pá de cal nos anseios de uma “industrialização integral” nas demais regiões econômicas (Castro, 2008). Isso já havia se tornado praticamente irrealizável a partir dos anos 1990, com as políticas de abertura econômica, em vários países da periferia e da semiperiferia, e da reorganização dos fluxos por parte das empresas transnacionais. O contexto pós-pandemia, por mais que fortaleça a tendência à reorganização das cadeias produtivas em novas bases territoriais, não deve trazer uma total reversão desse quadro.

No quesito investimentos, desde o início da década de 1990, a China caracterizou-se como um dos principais países receptores de investimentos externos diretos. O dado mais surpreendente, entretanto, refere-se aos investimentos chineses no exterior, que saltam de valores muito baixos no final dos anos 1990, em torno de US\$ 1 bilhão, para US\$ 26 bilhões em 2007, valor que duplica em 2008, ano da crise, e segue crescendo até atingir a marca de US\$ 100 bilhões em 2013 (gráfico 1), perdendo apenas para os Estados Unidos, a UE e alguns paraísos fiscais, estes últimos inclusive contribuindo para subestimar a participação chinesa.

Os investimentos externos chineses são, em grande medida, realizados pelos grandes conglomerados estatais vinculados ao governo central, de onde provém 75% dos IEDs globais chineses, o outro quarto ficando a cargo das estatais dos governos estaduais. A expansão desses investimentos no mercado internacional geralmente se dá sob a forma de fusões e aquisições (Shambaugh, 2013).

O gráfico 1 aponta para a mudança no modo de inserção da economia chinesa na economia-mundo capitalista, aproximando-se do ponto em que a sua

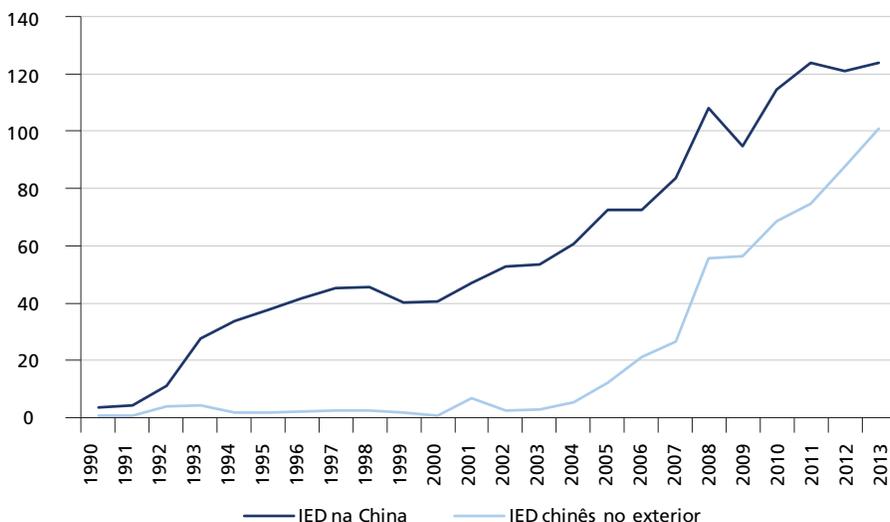
4. Disponível em: <[https://www.unido.org/sites/default/files/files/2019-03/STA\\_Report\\_on\\_Quarterly\\_production\\_2014Q4.pdf](https://www.unido.org/sites/default/files/files/2019-03/STA_Report_on_Quarterly_production_2014Q4.pdf)>.

exportação de capitais produtivos supera a importação. Para Scissors (2015), tal ponto teria sido alcançado no início de 2015.

Esse quadro tem a ver com a maior capacitação das empresas estatais chinesas, estimuladas a ocupar os mercados globais, inclusive dos outros dois territórios centrais de acumulação, não mais exclusivamente por meio das exportações. Desse modo, as cadeias produtivas chinesas passam a se transnacionalizar para além do Sudeste Asiático, gerando novos e diversos fluxos de exportações a partir do território chinês. Trata-se de uma continuidade com ruptura, que altera a estrutura de funcionamento da economia-mundo capitalista.

#### GRÁFICO 1

**China: fluxos de IEDs no país e de investimentos externos no exterior**  
(Em US\$ bilhões)



Fonte: Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (United Nations Conference on Trade and Development – UNCTAD), 2014.

Elaboração do autor.

Se a expansão chinesa passa a reorientar a dinâmica do comércio internacional, especialmente a partir do início dos anos 2000, os investimentos externos diretos e os empréstimos chineses assumem uma dimensão global apenas no final dos anos 2000. É importante ressaltar que essas três dimensões aparecem interligadas.

Nesse sentido, a partir da crise de 2008, os fluxos de exportações chinesas passam a estar mais diretamente relacionados à atuação das suas empresas no exterior – basicamente por meio de grandes conglomerados estatais – e aos fluxos de empréstimos fornecidos pelos seus *policy banks*, o China Development Bank (CDB) e o China Eximbank, ambos criados em 1994.

O caso chinês revela como o controle da esfera financeira se faz estratégico para a disputa por mercado com os dois outros centros da economia mundial capitalista. Em vez do predomínio da alta finança globalizada *financial capital* (finança desregulada), temos o *finance capital* (Chesnais, 2016),<sup>5</sup> ou seja, o capital financeiro estatal pilotando os esforços de acumulação de capital e de transformação produtiva no sentido da fronteira tecnológica. Essa é a marca distintiva da China em relação aos demais centros dinâmicos.

O CDB, o maior banco de desenvolvimento do mundo, depois de se voltar para a expansão de infraestrutura interna do país, passou a assumir papel de proa no processo de going global (tornar-se global), projetado pelo presidente Jiang Zemin ao longo da segunda metade dos anos 1990 (Shambaugh, 2013). Assim, em 2008, o banco já superava o Bank of China, como maior entidade financeira chinesa em volume de créditos internacionais.

Tal como o CDB, o China Exim capta recursos com a emissão de títulos no mercado interno, ainda que ambos tenham passado a lançar títulos no mercado internacional no período recente, já que são considerados pelas agências de *rating* como de risco soberano chinês (OECD, 2015). O China Eximbank concentra os seus créditos em exportação, na modalidade de créditos ao vendedor (basicamente exportadores ou fornecedores de serviços chineses), ainda que, mais recentemente, a proporção de créditos ao comprador tenha crescido de maneira significativa.

Vale lembrar ainda que, em 2007, o volume de créditos a exportações do Eximbank já era mais do que o dobro do verificado no Eximbank dos Estados Unidos e no Japan Bank for International Cooperation (JBIC), banco estatal japonês (Brautigam, 2009). O volume de empréstimos internacionais chegava a US\$ 96 bilhões, representando 40% do total da carteira do banco.

Dessa forma, a presença crescente da China nas economias periféricas e semiperiféricas não pode ser imputada ao jogo das forças de mercado pura e simplesmente, ou apenas ao seu apetite por *commodities*. Antes e durante esse *boom*, o país, por meio de sua diplomacia econômica, conseguiu acionar mecanismos financeiros que possibilitaram a presença das grandes empresas estatais, não apenas no setor de combustíveis e minérios mas também fornecendo a infraestrutura para essas atividades, gerando assim um fluxo de exportações de produtos mais intensivos em capital. Isso permitiu drenar para fora um excedente de capital chinês que passou a ficar cada vez mais visível depois da crise financeira dos países do Atlântico Norte, além de permitir que o país ocupasse um papel de destaque na geopolítica global.

---

5. Chesnais (2016) não aprofunda a diferença radical na China entre a finança desregulada e o capital financeiro estatal, diferença bem menos evidente nos Estados Unidos e na UE.

#### 4 A CHINA E OS PADRÕES DE COMÉRCIO COM AS REGIÕES DA ECONOMIA-MUNDO CAPITALISTA

Desde as reformas de 1978, a China experimentou vários padrões de desenvolvimento (Medeiros, 2013). A sua compreensão exige um acompanhamento das formas de inserção externa do país asiático, que foram paulatinamente se alterando junto com a configuração da economia-mundo capitalista.

Neste texto, focamos a dimensão comercial no período de 2000 em diante, envolvendo os anos anteriores e posteriores à crise de 2008. Não obstante, ressaltamos que essa dimensão apenas pode ser compreendida em sua complexidade por meio da interação com a dimensão dos investimentos externos diretos – pois o comércio intraempresas transnacionais assume relevância crescente – e junto com a dimensão financeira, que afeta as taxas de câmbio das principais economias.

Para dar conta da dimensão comercial, analisamos, em primeiro lugar, a presença da China como exportadora e importadora de bens industriais, em contraposição aos dois outros centros da economia-mundo capitalista, Estados Unidos e UE. Em seguida, procuramos compreender as relações entre a China e as várias regiões do centro e da periferia, por meio dos saldos comerciais de bens industriais (BK+BC+BI)<sup>6</sup> e de matérias-primas.

Quando se retira o comércio intra-UE do total global, a participação chinesa nas exportações globais alcança 15%, ficando apenas atrás do comércio extra-UE. Para o mesmo ano de 2013, as importações chinesas representaram 13% das importações globais, logo atrás de Estados Unidos e UE (tabela 1).

TABELA 1  
China, Estados Unidos e UE: exportações totais em valor e percentual mundial (2013)

|                            | Valor (em US\$ bilhões) | Total (%) |
|----------------------------|-------------------------|-----------|
| Maiores exportadores       |                         |           |
| Extra-UE (27) <sup>1</sup> | 2.307                   | 15,3      |
| China                      | 2.209                   | 14,7      |
| Estados Unidos             | 1.580                   | 10,5      |
| Maiores importadores       |                         |           |
| Estados Unidos             | 2.329                   | 15,4      |
| Extra-UE (27) <sup>1</sup> | 2.235                   | 14,8      |
| China                      | 1.950                   | 12,9      |

Fonte: OMC, 2014.

Elaboração do autor.

Nota: <sup>1</sup> Número de países membros da UE.

A expansão da China no comércio global deve ser, contudo, analisada, em termos setoriais. Isso porque o seu padrão de importação mostra-se bifurcado

6. Soma de bens de capital (BK), bens de consumo (BC) e bens intermediários (BI).

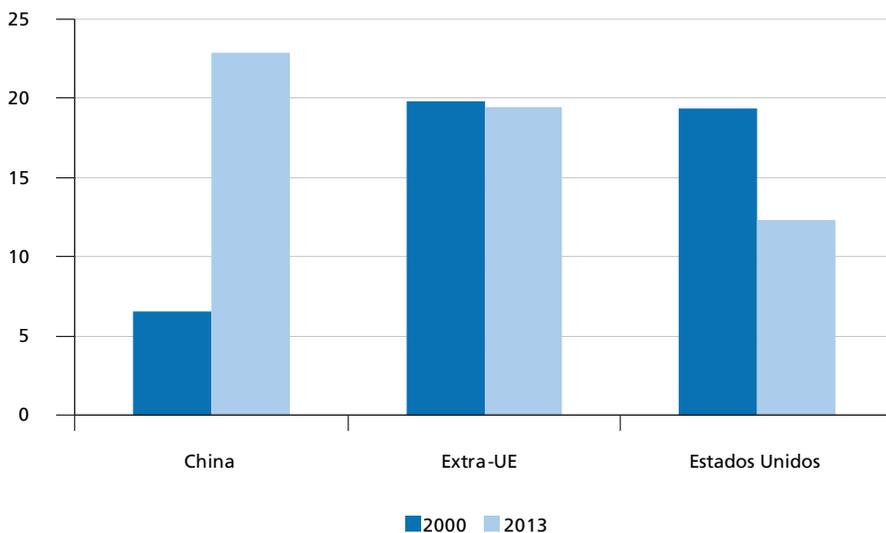
entre, de um lado, combustíveis, produtos minerais e *commodities* agrícolas; e, de outro, produtos industriais de alta tecnologia. Já no que refere às exportações, mais de 90% são compostas de produtos industrializados.

No caso das exportações de bens industriais, a China destaca-se como o maior exportador, superando UE e Estados Unidos entre 2000 e 2013. Nesse último ano, o país asiático já respondia por 23% das exportações mundiais de bens industriais, contra 32% quando somados os outros dois centros da economia-mundo capitalista (gráfico 2). A participação chinesa como importadora de bens industriais – geralmente de alto valor agregado – também se eleva, saltando de 4,8% para 11,9%, mas ficando ainda abaixo de Estados Unidos e UE (gráfico 3).

Observa-se ainda que a China possui uma participação que oscila entre 40% e 50% das exportações mundiais nos setores industriais de média e alta tecnologia como eletrônicos, equipamentos de telecomunicações e computadores, mas também nos setores mais tradicionais, como têxtil e vestuário.

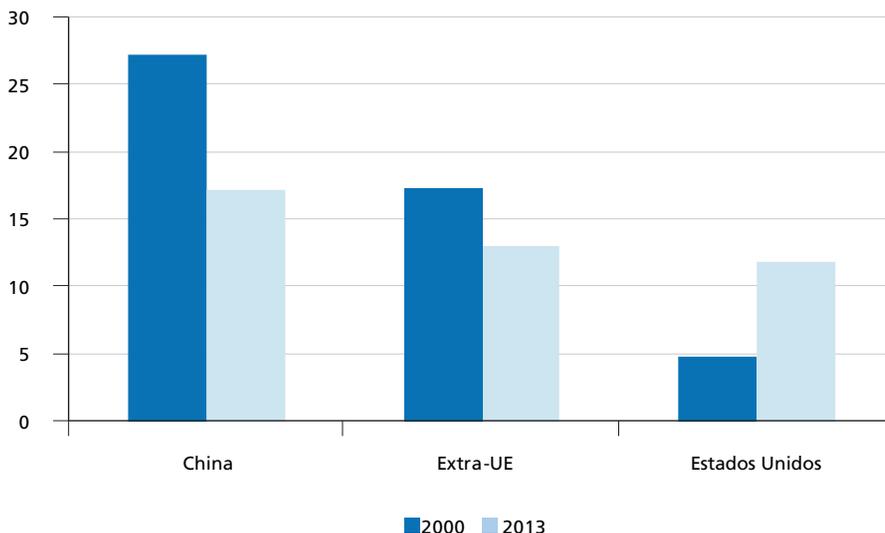
GRÁFICO 2

**China, Estados Unidos e UE: participação nas exportações mundiais de bens industriais (Em %)**



Fonte: OMC, 2014.  
Elaboração do autor.

GRÁFICO 3  
China, Estados Unidos e UE: participação nas importações mundiais de bens industriais (Em %)



Fonte: OMC, 2014.  
Elaboração do autor.

Apesar de ascender na escala de valor, a participação chinesa no comércio de alguns setores mais intensivos em tecnologia parece em grande medida se dever à importância das zonas de processamento de exportações – que representam metade das exportações do país e são controladas por empresas transnacionais. Nessas áreas, a participação do valor adicionado industrial no produto industrial bruto mostra-se bastante pequena. Dessa forma, a sua participação como “fábrica global” apenas pode ser compreendida por meio dessa inserção muito particular na divisão internacional do trabalho (GAO, 2012).

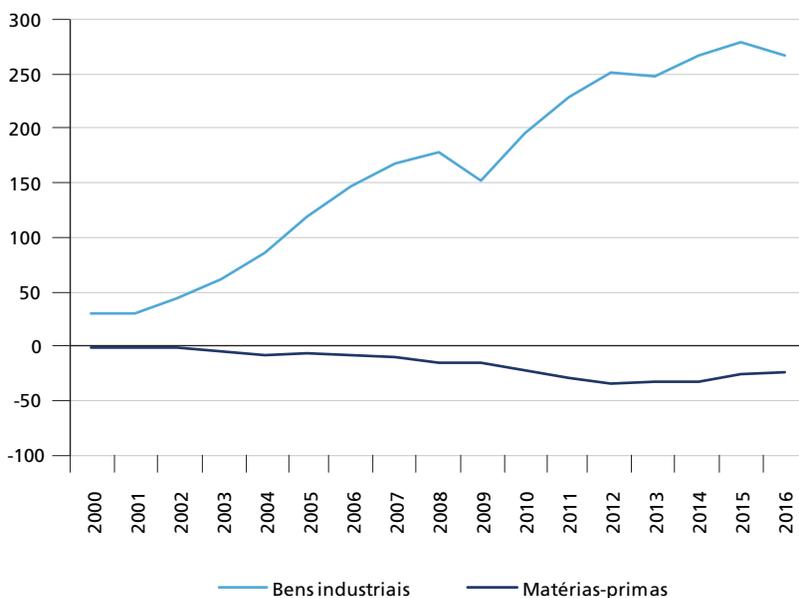
Vale lembrar, contudo, que a partir do lançamento do 11º Plano Quinquenal (2006-2010), a China passou a investir nas suas próprias capacidades tecnológicas, gerando um processo de substituição de importações com diversificação de exportações, contando para tanto com a presença importante das empresas estatais líderes nos setores de média e alta tecnologia. O objetivo era alterar a sua participação ainda subordinada nas cadeias de valor globais lideradas pelas empresas transnacionais, especialmente no setor eletrônico e na indústria de tecnologia da informação (Medeiros, 2013). Uma das formas de enfrentar esse desafio tecnológico e econômico estava na penetração dos mercados externos por meio dos investimentos de suas empresas-líderes, especialmente nos setores de vanguarda (Jacques, 2009).

Os gráficos a seguir permitem um olhar esquemático sobre os padrões de comércio estabelecidos entre a economia chinesa e os diversos centros e periferias da economia-mundo capitalista.<sup>7</sup>

Observa-se, em primeiro lugar, que, mesmo no comércio bilateral com Estados Unidos e UE, a China é francamente superavitária em bens industriais, com saldos de US\$ 280 bilhões e US\$ 150 bilhões, respectivamente, no ano de 2015 (gráficos 4 e 5). O saldo da China com as economias centrais respondia então por 40% do seu *superavit* comercial industrial total. No caso dos Estados Unidos, verifica-se inclusive um saldo positivo no comércio de bens primários com a China de US\$ 27 bilhões – bem maior do que o apurado no caso europeu, cuja agricultura é basicamente voltada para o mercado interno.

GRÁFICO 4

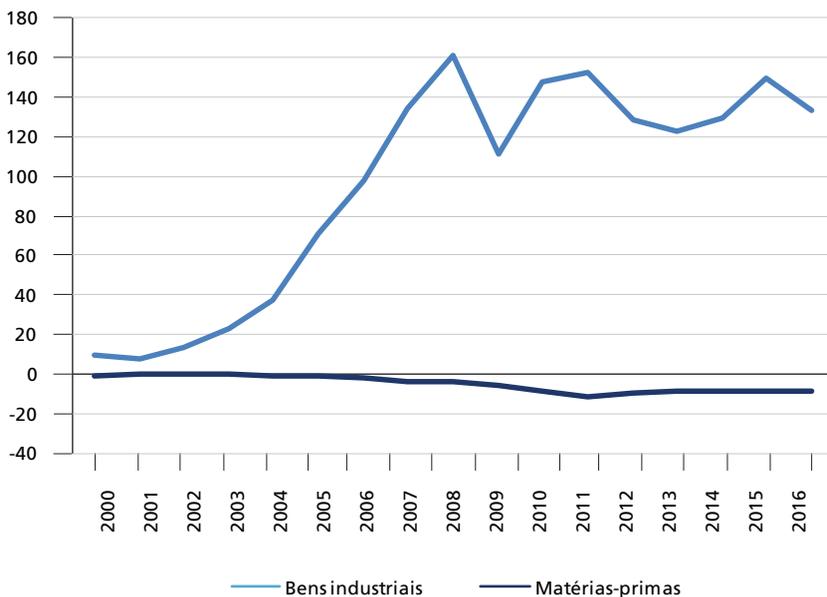
**China-Estados Unidos: saldo comercial por tipo de produto**  
(Em US\$ bilhões)



Fonte: UN Comtrade.  
Elaboração do autor.

7. Os dados são os reportados pela China ao United Nations Commodity Trade Statistics Database (UN Comtrade). Foram retirados do cálculo das exportações e importações chinesas o comércio com Hong Kong, pois trata-se de um entreposto comercial, distribuindo bens e serviços produzidos na China para o resto do mundo. Por isso, os dados por regiões devem ser vistos com cautela. Entretanto, eles parecem refletir determinados padrões que este texto procura descrever e analisar de maneira sintética.

GRÁFICO 5  
**China-UE: saldo comercial por tipo de produto**  
 (Em US\$ bilhões)

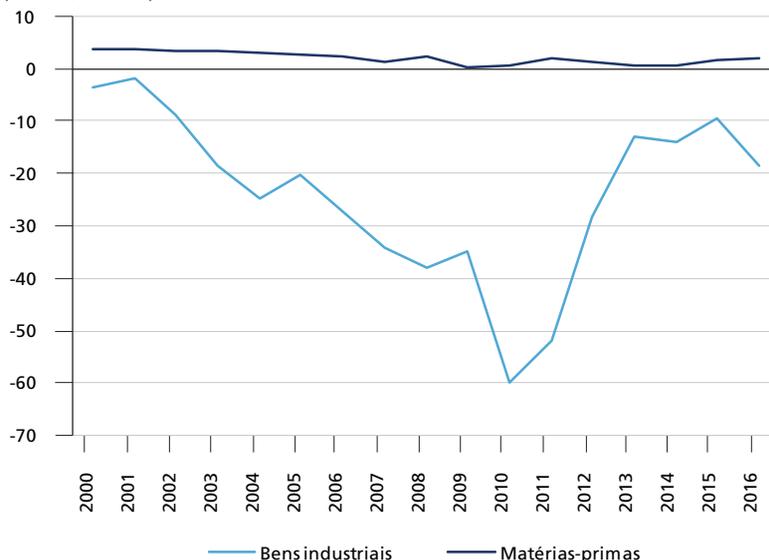


Fonte: UN Comtrade.  
 Elaboração do autor.

Não obstante, existe um intenso comércio intraindustrial da China com Estados Unidos e UE, que, juntos, respondem por quase um terço das importações industriais chinesas em 2015. O *superavit* chinês se manifesta em todas as categorias de produto com essas duas regiões da economia-mundo capitalista, mas se concentra nos bens de consumo. Apesar de superavitária também nos setores de bens de capital, há uma substantiva importação de Estados Unidos e UE, especialmente nos segmentos de fronteira, mas não de maneira disseminada (a Alemanha é a principal origem dessas importações no caso europeu).

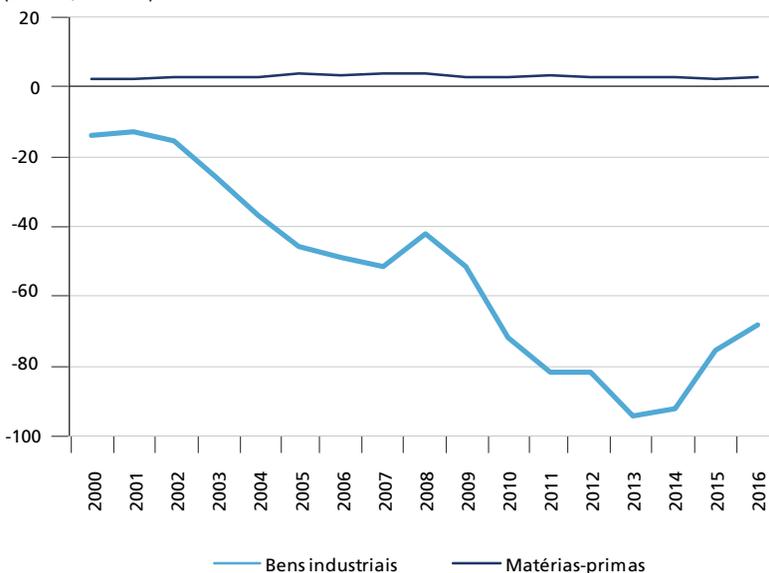
Já no caso de Japão e Coreia do Sul, a situação se inverte (gráficos 6 e 7). As estruturas produtivas dessas economias têm se ajustado no sentido de fornecer bens de alto valor agregado para a economia chinesa. Isso se comprova no alto *superavit* de bens de capital dessas regiões com a China. Apenas no segmento de bens consumo, elas se mostram deficitárias com o gigante asiático. A forte queda do *superavit* japonês a partir de 2011 provavelmente se deve a problemas das estatísticas chinesas, que devem ser lidas com cautela, mais no sentido de apontar tendências e padrões. Trata-se aqui também fundamentalmente de um comércio intraindustrial.

**GRÁFICO 6**  
**China-Japão: saldo comercial por tipo de produto**  
 (Em US\$ bilhões)



Fonte: UN Comtrade.  
 Elaboração do autor.

**GRÁFICO 7**  
**China-Coreia do Sul: saldo comercial por tipo de produto**  
 (Em US\$ bilhões)



Fonte: UN Comtrade.  
 Elaboração do autor.

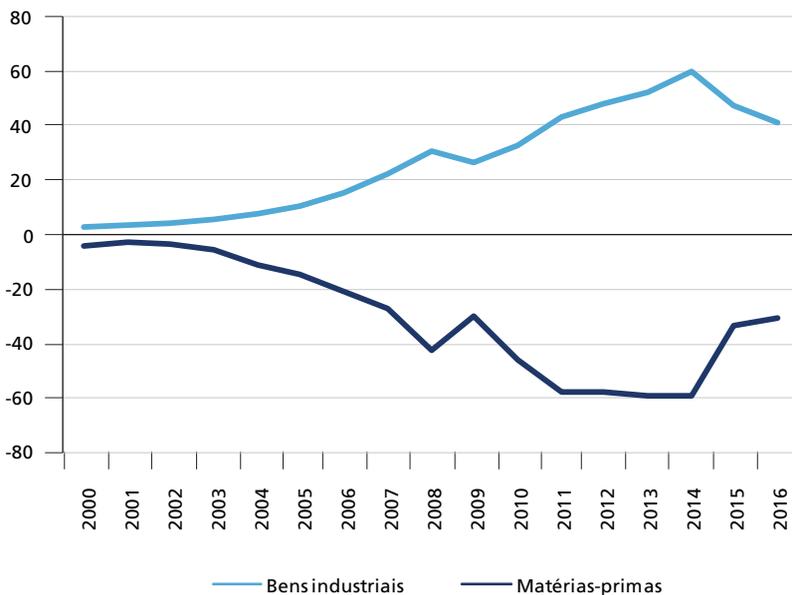
No caso das economias da América Latina e da África Subsaariana (gráficos 8 e 9), observa-se um padrão de comércio com a China bastante distinto. Essas economias elevaram rapidamente, ao longo dos anos 2000, e mesmo depois da crise, os seus saldos comerciais em matérias-primas. Isso acontece até 2014, pois a partir do ano seguinte teve início uma forte baixa nos preços das *commodities* minerais e agrícolas. África Subsaariana e América Latina respondem juntas por 29% do saldo negativo chinês em matérias-primas (12% e 17%, respectivamente). Esse percentual atingiu o seu auge em 2008, quando chegou a 34%.

Em ambos os casos, o *superavit* chinês em bens industriais também saltou de forma exponencial. Na América Latina, o *deficit* industrial com a China sofreu nova inflexão para cima depois da crise, o que indica que a região serviu – especialmente no caso brasileiro, com sua moeda francamente valorizada – como novo mercado a ser aproveitado num contexto de menor crescimento das vendas chinesas para os mercados do Atlântico Norte. Observa-se ainda que a América Latina avançou mais rapidamente como destino de exportações de bens de capital chinês, e a África, como destino de bens de consumo, o que se explica pelas estruturas produtivas das distintas regiões, a primeira demonstrando maior densidade e complexidade na produção industrial.

GRÁFICO 8

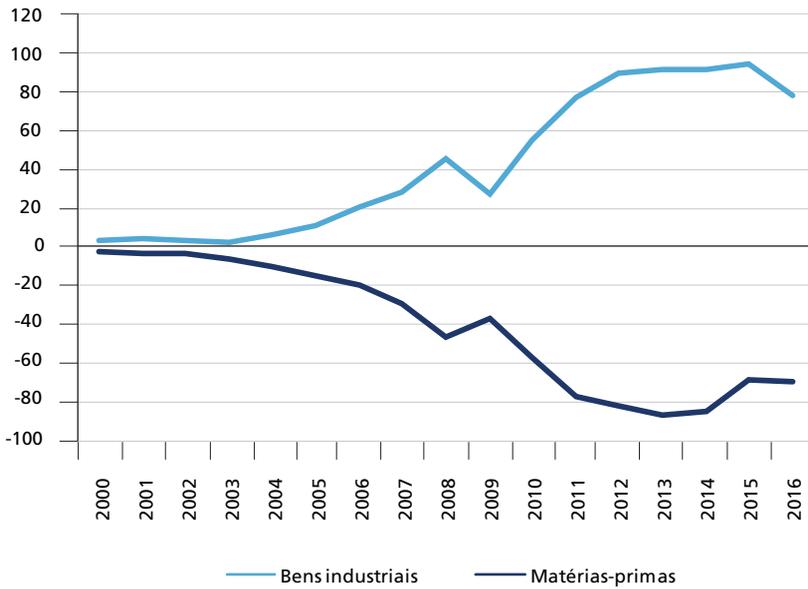
**China-África Subsaariana: saldo comercial por tipo de produto**

(Em US\$ bilhões)



Fonte: UN Comtrade.  
Elaboração do autor.

GRÁFICO 9  
**China-América Latina: saldo comercial por tipo de produto**  
 (Em US\$ bilhões)

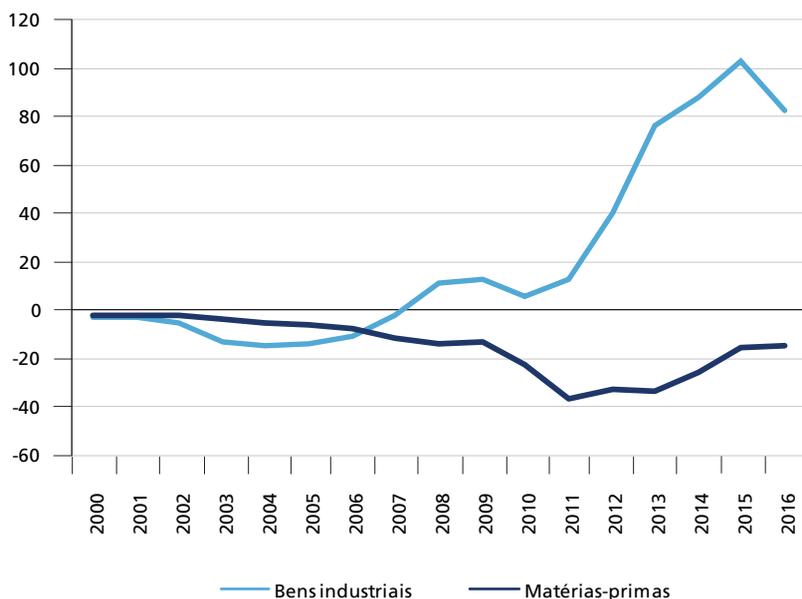


Fonte: UN Comtrade.  
 Elaboração do autor.

Percebe-se também a presença reduzida de comércio intraindustrial no comércio da China com essas duas regiões da periferia da economia-mundo capitalista. Apesar de sua participação conjunta no total das importações industriais chinesas ter aumentando de 2% para cerca de 5% entre 2000 e 2015, América Latina e África Subsaariana são exportadores muito marginais de produtos industriais para a China, sendo mais de três quartos dessas exportações de produtos intermediários de baixo valor adicionado.

No caso do Sudeste Asiático, existem importantes diferenças com relação a América Latina e África Subsaariana. Não somente o *superavit* de bens primários com a China são menos expressivos como também o *deficit* de bens industriais mais expressivos. Nesse caso, porém, existe um comércio intraindustrial relativamente volumoso. Em 2015, em termos de percentual de bens industriais importados pelo gigante asiático, a participação dessa região (14%), em 2015 era três vezes superior à de América Latina e África Subsahariana somadas. Mais importante ainda, os fluxos entre China e Sudeste Asiático revelam-se substantivos em todas as categorias de produtos, o que aponta para a existência de cadeias industriais regionais minimamente integradas.

GRÁFICO 10  
**China-Sudeste Asiático: saldo comercial por tipo de produto**  
 (Em US\$ bilhões)



Fonte: UN Comtrade.  
 Elaboração do autor.

## 5 AS RELAÇÕES COMERCIAIS ENTRE CHINA E AMÉRICA LATINA E OS VÁRIOS PADRÕES DE COMÉRCIO REGIONAIS

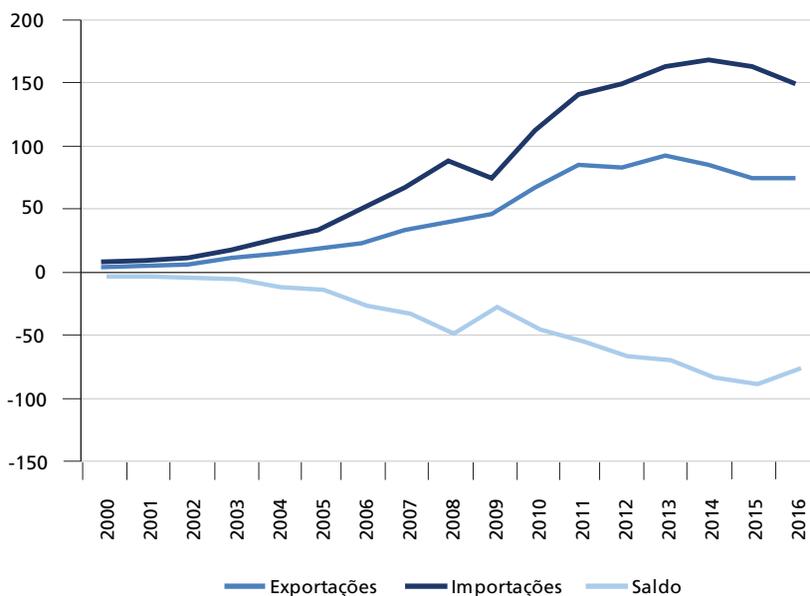
Neste tópico buscamos apontar para a existência de vários padrões de comércio da China com a América Latina, em virtude das diferenças de estruturas produtivas e de modelos de inserção externa dos países da região. Começamos apresentando os dados gerais para a soma dos dezenove países que reportaram dados para o UN Comtrade até 2016.<sup>8</sup>

Entre 2000 e 2016, enquanto o comércio exterior da região cresce 2,5 vezes, o comércio com a China multiplica-se por quase vinte vezes (gráfico 11). O crescimento, tanto das exportações como das importações para e da China, encontra-se concentrado em poucos países e produtos. No caso das exportações, cinco países respondem por 70% das exportações e cinco produtos (todos matérias-primas) respondem por 82% das vendas externas. Mais de 50% das importações da região com origem na China são compostas

8. O valor total do comércio desses países representa 90% do comércio total dos 36 países que compreendem a América Latina e o Caribe. Isso acontece porque alguns países não reportaram dados até o final do período. Observa-se ainda que apesar de a tendência ser semelhante à dos dados reportados pela China, nos dados fornecidos pela América Latina o *deficit* comercial total com o país asiático mostra-se substantivo e crescente.

de máquinas, equipamentos e componentes industriais (Barbosa, 2011; Barbosa *et al.* 2015). O *deficit* comercial da América Latina com a China inclusive se eleva a partir de 2014, em virtude da queda dos preços das *commodities* e da substituição dos fornecedores tradicionais – Estados Unidos e UE – na região pelas importações chinesas.

GRÁFICO 11  
**América Latina-China: balança comercial**  
 (Em US\$ bilhões)

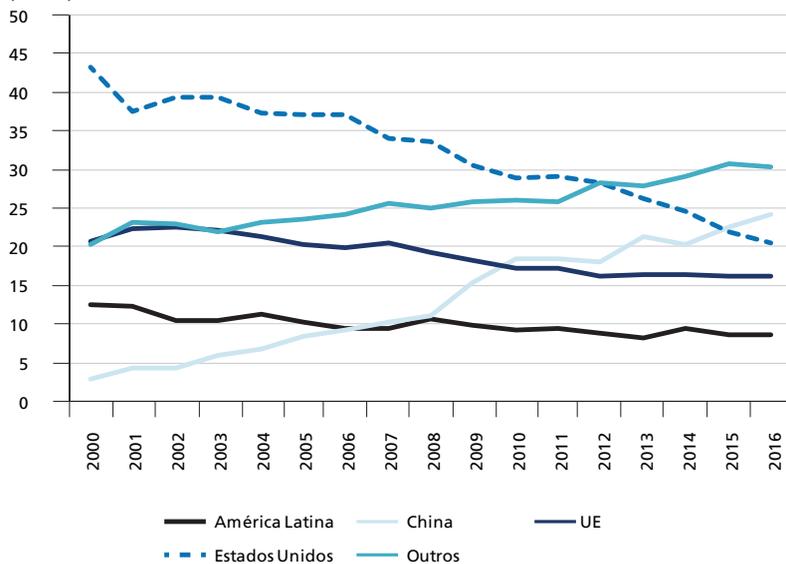


Fonte: UN Comtrade.  
 Elaboração do autor.

No que se refere às exportações de matérias-primas da América Latina, a China salta entre 2000 e 2016 para o primeiro destino das exportações desses produtos (de 4% para 25%), à frente de Estados Unidos e UE (gráfico 12). Já na importação de bens industriais, se, para a média da região, os Estados Unidos ainda respondiam por 30% em 2016 (contra mais de 50% em 2000), a China já respondia no mesmo ano por 20% (contra um percentual próximo de 0% em 2000), seguida da UE, com 15% (gráfico 13).

GRÁFICO 12

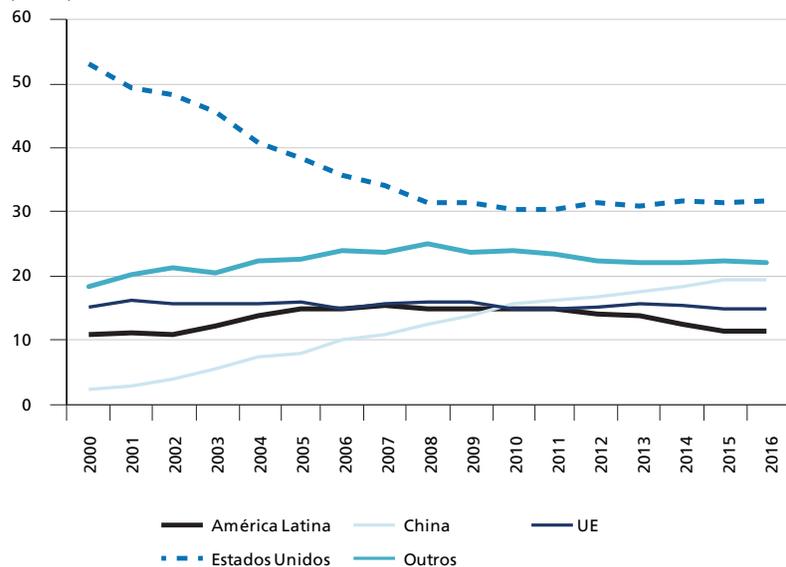
**América Latina: distribuição das exportações de matérias-primas por destino (Em %)**



Fonte: UN Comtrade.  
Elaboração do autor.

GRÁFICO 13

**América Latina: distribuição das importações de bens industriais por origem (Em %)**

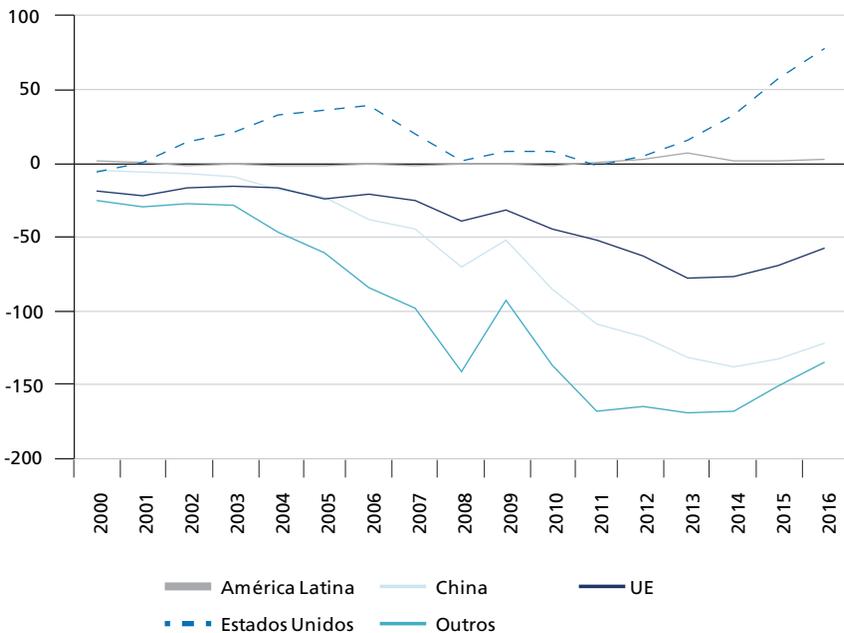


Fonte: UN Comtrade.  
Elaboração do autor.

Quando se analisa o *deficit* de bens industriais totais da América Latina, a China já respondia por três quartos do saldo negativo em 2016. Isso se deve, em parte, ao saldo positivo com os Estados Unidos (gráfico 14), no contexto de recuperação da economia norte-americana após 2012, em grande medida concentrado no México, o que se explica pelo Acordo de Livre Comércio da América do Norte (North American Free Trade Agreement – NAFTA) e pela presença das maquiladoras mexicanas desse país no comércio com os Estados Unidos.

GRÁFICO 14

**América Latina: saldo comercial de bens industriais por regiões**  
(Em US\$ bilhões)



Fonte: UN Comtrade.  
Elaboração do autor.

Nesse sentido, podemos lançar a hipótese de que a ascensão chinesa ocasiona uma maior diferenciação nas trajetórias de inserção externa dos países latino-americanos, processo observado já a partir de 1970 por Hirschman (1996). Nesse sentido, a própria noção de uma “economia latino-americana”, tal como exposta por Furtado (1986) nos anos 1960, deixa de fazer sentido. A integração regional, que seria um dos alicerces para a reestruturação da inserção na economia internacional, transformando a América Latina numa exportadora de produtos industriais, simplesmente não vingou.

Isso se deve à fragilidade dos projetos de integração regional, abandonados nos anos 1970, às políticas econômicas executadas pelos países e à crise da dívida externa dos anos 1980. Outros fatores importantes vieram a se somar: a abertura indiscriminada das economias da região nos anos 1990 e a ascensão chinesa que reforçou ou pôs em xeque os diferentes perfis produtivos e de inserção externa dos vários países da América Latina.

Durante os anos 2000, por exemplo, países como Chile e Peru assinaram tratados de livre-comércio com a China. Esses dois países, mais México e Colômbia, também contam com acordos de livre-comércio com os Estados Unidos e com a UE. Esses países encontram-se, portanto, diretamente vinculados a pelo menos dois dos três centros da economia-mundo capitalista. Não à toa decidiram criar, em 2012, a Aliança do Pacífico, que teve pouco significado em termos do comércio intrarregional entre esses países.

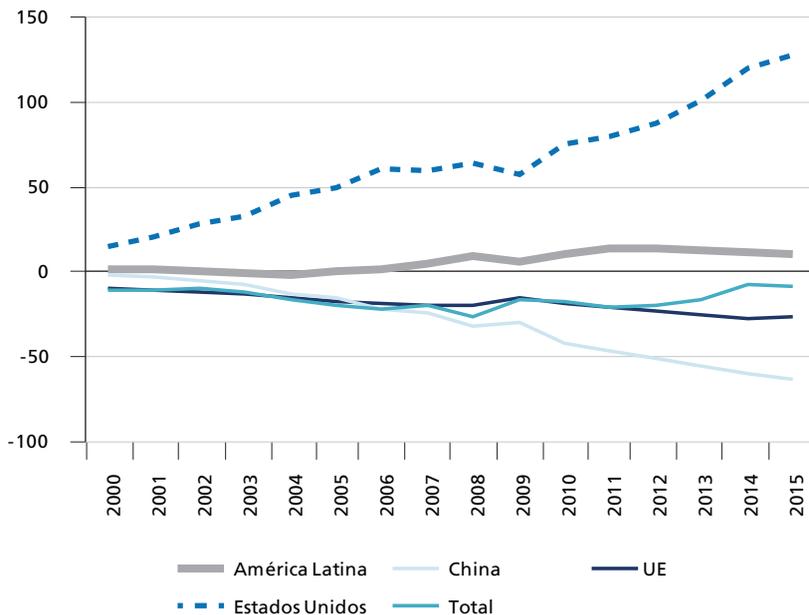
Mesmo os países organizados em torno do Mercado Comum do Sul (Mercosul) têm sido afetados pela crescente expansão chinesa, alterando as suas relações comerciais. Isso porque as barreiras tarifárias não têm impedido a China de se firmar como importante exportador para os países que compõem o bloco, deslocando os exportadores das outras regiões centrais, e inclusive do Brasil, que conta com o maior parque industrial da América Latina.

Portanto, as diferenças de padrão de comércio dos países latino-americanos com a China estão mais relacionadas às estruturas produtivas de cada país do que às suas respectivas estratégias de política comercial e de integração regional, embora essas não deixem de ser relevantes.

Em seguida serão apresentados os casos de México, Brasil, Chile e Bolívia, com base nos dados da CEPAL, no que se refere às relações comerciais desses países com a China e outras regiões econômicas. Esses casos servem como parâmetros – ou tipos ideais – para os quatro padrões de comércio regionais aqui apresentados.

O caso do México é bastante peculiar por sua concentração de exportações em bens industriais para o mercado estadunidense: 85% das suas vendas externas são industriais, o que dificulta o seu entrosamento com a demanda chinesa, e 80% das suas exportações se dirigem aos Estados Unidos. Na sequência da crise de 2008, o México expandiu seu *superavit* de bens industriais com os Estados Unidos e o seu *deficit* de bens industriais com a China (gráfico 15). Provavelmente, esses movimentos estão interligados. Parte crescente dos que as transnacionais em solo mexicano exportam para os Estados Unidos passou a ser *made in China*.

GRÁFICO 15  
**México: saldo comercial de bens industriais**  
 (Em US\$ bilhões)



Fonte: CEPAL.  
 Elaboração do autor.

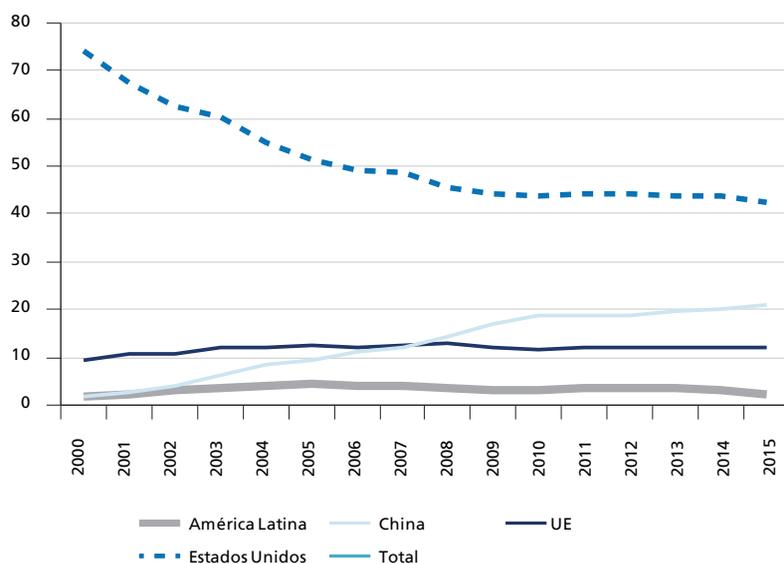
Enquanto os Estados Unidos eram responsáveis por mais de 70% das importações industriais do México em 2000, esse percentual caiu para 50% em 2016. Já a China saltou de zero para 20% nesse período (gráfico 16). O próprio mercado interno mexicano está sendo afetado pela presença chinesa, como também as exportações dos Estados Unidos para o país latino-americano. Por sua vez, a América Latina não tem se firmado como destino importante das exportações mexicanas, o que se comprova pelo pequeno *superavit* de bens industriais desse país com a região.

O caso brasileiro caracteriza-se pela grande oferta de várias *commodities* para China (soja, minério de ferro, petróleo, celulose etc.), o que tem levado a *superavit* crescentes para esse tipo de produto. O pico foi atingido em 2013: saldo comercial de US\$ 40 bilhões com a China, tendo decrescido para cerca de US\$ 30 bilhões em 2015 (gráfico 17). Não obstante, o Brasil segue como importante exportador industrial, com 40% das exportações destinadas à América Latina e outros 40% para Estados Unidos e UE somados (gráfico 18). Paralelamente, 43% do *deficit* comercial brasileiro com bens industriais já é originário da relação com a China (gráfico 19), afetando tanto a produção interna como o potencial de exportação para os demais países latino-americanos, onde a presença chinesa é crescente.

GRÁFICO 16

**México: origem das importações industriais por regiões**

(Em %)

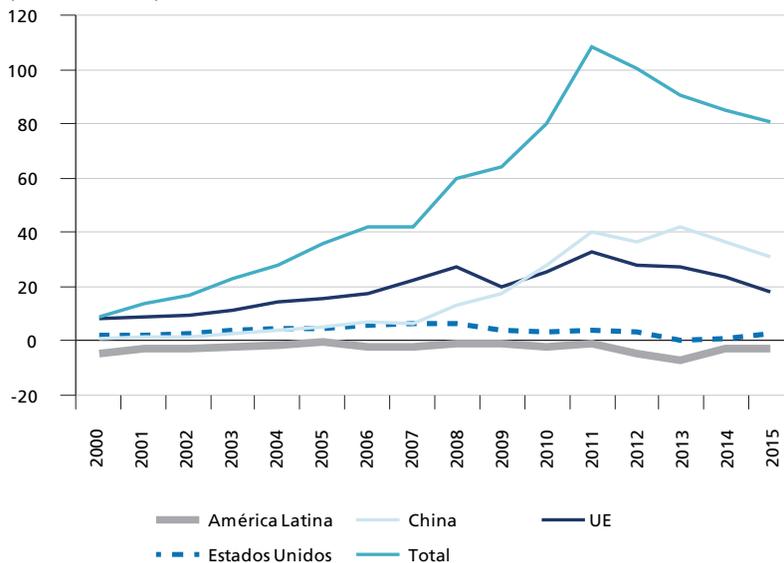


Fonte: CEPAL.  
Elaboração do autor.

GRÁFICO 17

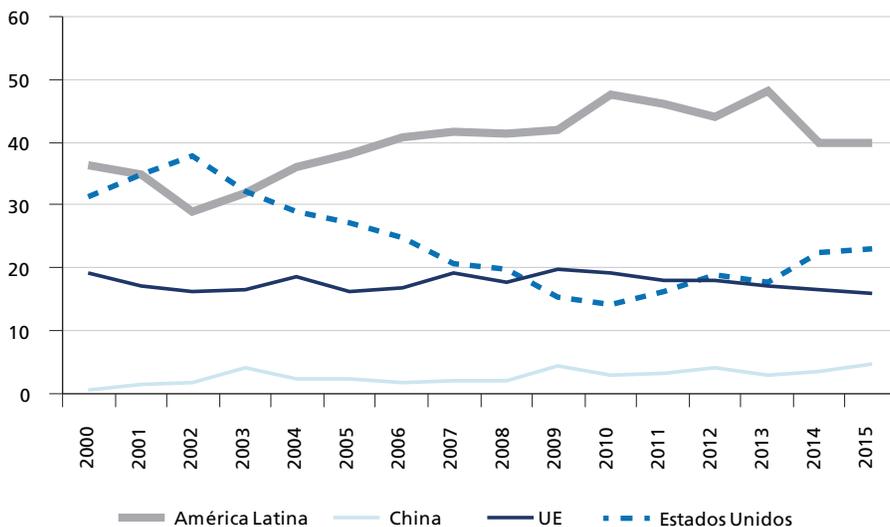
**Brasil: saldo comercial de matérias-primas**

(Em US\$ bilhões)



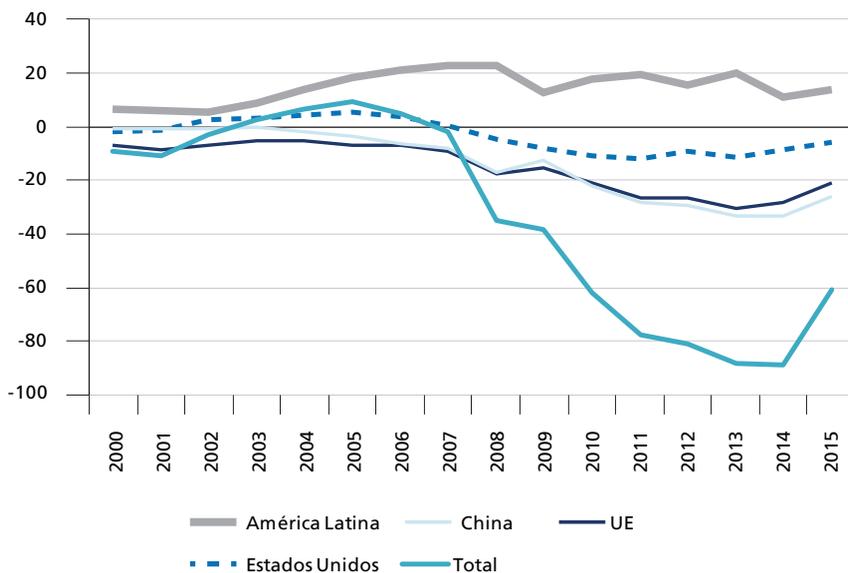
Fonte: CEPAL.  
Elaboração do autor.

**GRÁFICO 18**  
**Brasil: destino das exportações industriais por regiões**  
 (Em %)



Fonte: CEPAL.  
 Elaboração do autor.

**GRÁFICO 19**  
**Brasil: saldo comercial de bens industriais (em milhões de USD)**  
 (Em US\$ bilhões)



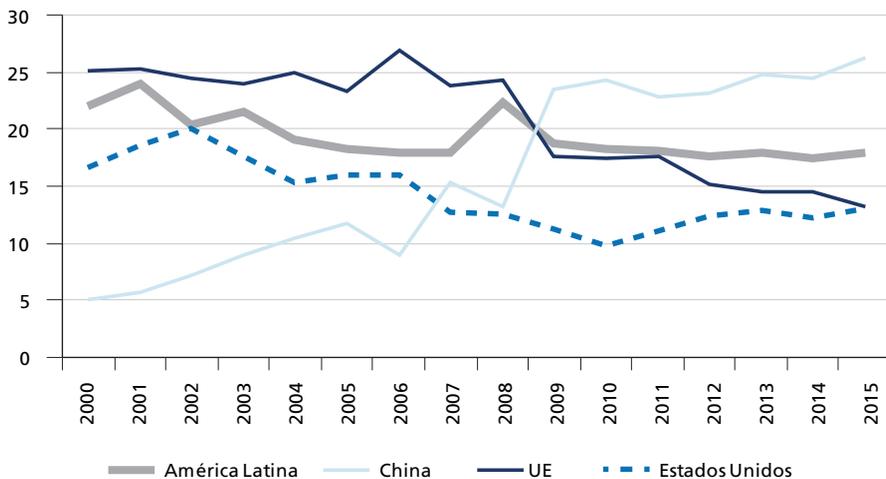
Fonte: CEPAL.  
 Elaboração do autor.

O caso argentino mostra-se semelhante ao brasileiro no sentido de que o país é altamente superavitário em *commodities* e deficitário em bens industriais, com crescente presença chinesa no saldo negativo. A indústria argentina, no entanto, é bem mais dependente do comércio regional, haja vista que 73% das exportações industriais do país se destinam à América Latina, com destaque para o mercado brasileiro.

Essas duas situações – México e Brasil – não encontram paralelo nos demais países latino-americanos, que tendem a replicar o padrão chileno ou boliviano, como veremos em seguida.

O Chile destaca-se por apresentar a maior participação da China no total das exportações (26,3% em 2015) (gráfico 20), entre os países latino-americanos, o que se deve, em grande medida, às exportações de cobre. Trata-se de uma especialização numa matéria-prima largamente demandada pela China e que conta com capacidade de oferta pelo país.

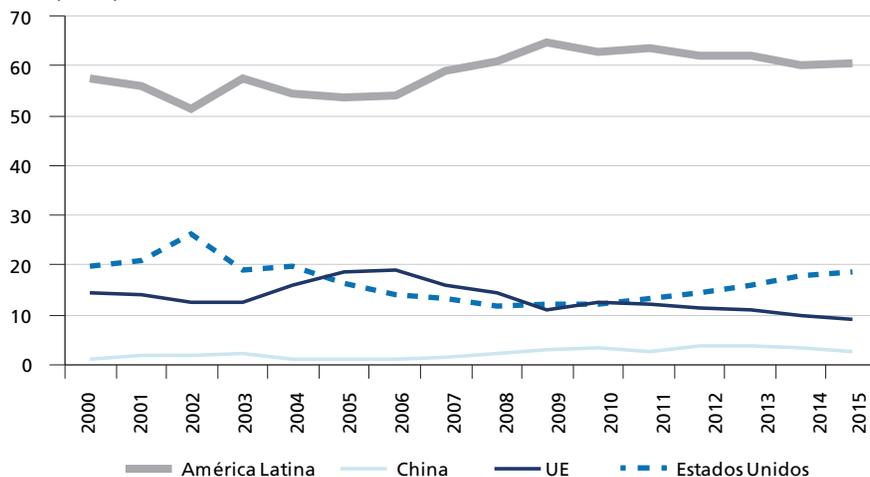
GRÁFICO 20  
Chile: destino das exportações por regiões  
(Em %)



Fonte: CEPAL.  
Elaboração do autor.

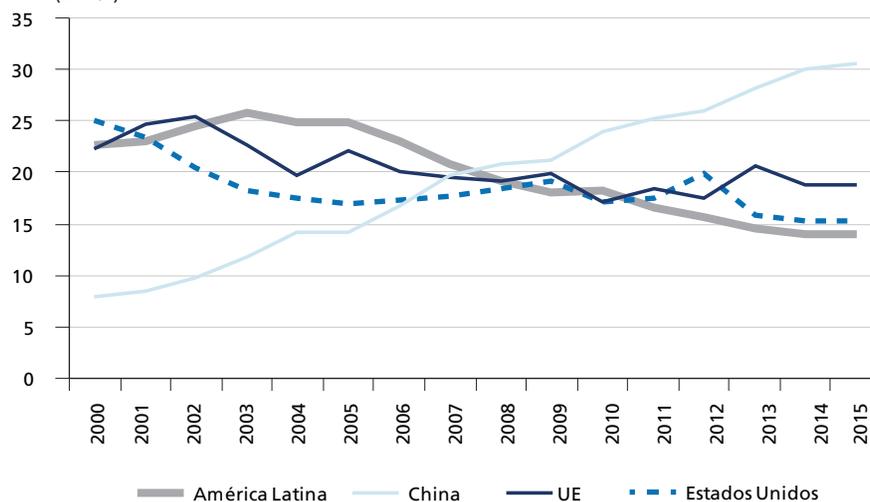
Ao observarmos as exportações industriais chilenas – que representam 14% do total exportado pelo país – verificamos, entretanto, que a América Latina é o maior mercado, 60% do total, seguida de longe pelos Estados Unidos (18,4%), UE (9,1%) e China (2,7%) (gráfico 21). Portanto, a assinatura de tratados de livre-comércio (TLCs) com os países do Norte não ampliou o potencial exportador da China, ao menos nos bens industriais. Paralelamente, o país asiático já responde por 30% das importações industriais do Chile, contra 34% de Estados Unidos e UE somados (gráfico 22).

**GRÁFICO 21**  
**Chile: destino das exportações industriais por regiões**  
 (Em %)



Fonte: CEPAL.  
 Elaboração do autor.

**GRÁFICO 22**  
**Chile: origem das importações industriais por regiões**  
 (Em %)



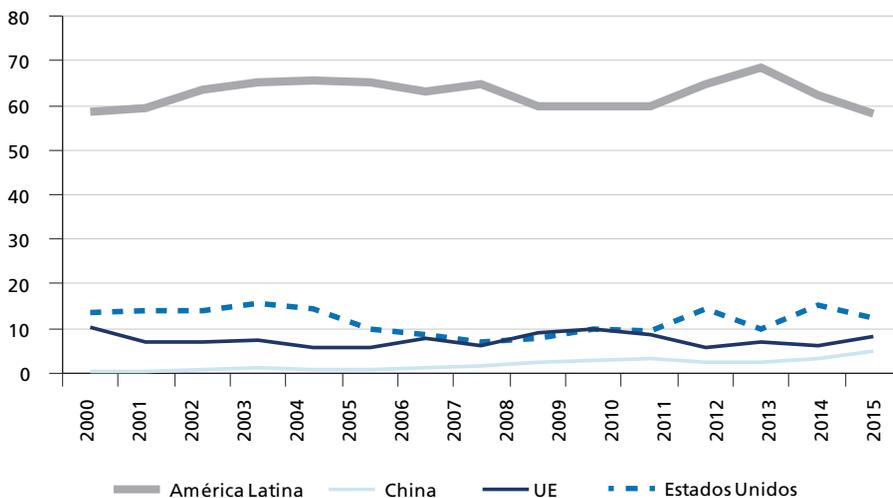
Fonte: CEPAL.  
 Elaboração do autor.

O Peru é o país que mais se assemelha com o Chile. Grande exportador de minério de ferro para China, que já ocupa a dianteira como destino de suas exportações (22,1% em 2015). A China também é a origem de 29% das

importações industriais do país, percentual idêntico ao de Estados Unidos e UE somados. Tal como no Chile, as exportações peruanas de bens industriais (12,3% do total) se dirigem preferencialmente ao mercado regional. A única diferença expressiva é que o saldo positivo em bens primários do Chile com a China consegue preencher o saldo negativo em bens industriais, o que não acontece no Peru.

O caso boliviano, cuja pauta de exportações se concentra em bens primários (94% do total), se caracteriza pelo potencial ainda não aproveitado do mercado chinês. A Bolívia exporta para a China minérios, metais e combustíveis, mas o percentual exportado para o país asiático ainda se mostra reduzido, 5,2% do total em 2015 (contra 0,4% em 2001) (gráfico 23), ficando nesse quesito a China ainda atrás de Estados Unidos e UE. A América Latina responde por quase 60% das exportações bolivianas. Por sua vez, a China já aparece com um percentual de 20% do total de bens industriais importados pela Bolívia, bem à frente de Estados Unidos e UE, e atrás apenas da América Latina (gráfico 24).

GRÁFICO 23  
Bolívia: destino das exportações por regiões  
(Em %)

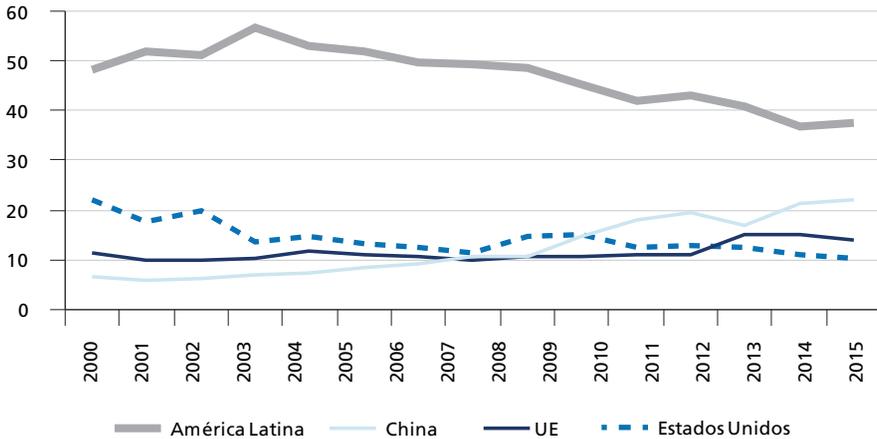


Fonte: CEPAL.  
Elaboração do autor.

A Bolívia aparece como caso típico de país pequeno e exportador de produtos primários da América Latina que ainda não aproveitou o potencial de exportações, inclusive do setor agrícola, para o mercado chinês. Esse também parece ser o caso do Uruguai, por exemplo, que em 2014 já possuía 17% das suas exportações voltadas para o mercado chinês – basicamente soja, carnes, lã e couro – acima dos percentuais de Estados Unidos e UE. Já as importações de bens

industriais da China representam 26% do total, perdendo apenas para a América Latina – especialmente o Mercosul –, com 32%.

GRÁFICO 24  
**Bolívia: origem das importações industriais por regiões**  
 (Em %)



Fonte: CEPAL.  
 Elaboração do autor.

Os quatro padrões de comércio com a China aqui apresentados podem ser resumidos de maneira sintética.

O primeiro caso é representado pelo México: ausência de oferta de matérias-primas e penetração de bens industriais chineses no mercado interno e como insumos, componentes e máquinas para as maquiladoras mexicanas ainda voltadas para o mercado dos Estados Unidos.

O Brasil conforma o segundo caso, também não passível de replicação, talvez em menor medida pela Argentina: reforço da exportação de *commodities* com maior especialização da estrutura produtiva, elevação do componente importado da China, além de deslocamento das suas exportações industriais para a América Latina.

Esses dois casos de padrão comercial trazem questionamentos para as opções de inserção externa das duas grandes economias na América Latina. A ascensão chinesa coloca em xeque a opção “maquila” para o México e a opção do mercado interno como âncora para a uma plataforma de exportação industrial para a região no caso brasileiro.

O terceiro caso conformado por Chile e Peru significa o aproveitamento de uma especialização beneficiada pela ascensão chinesa, o que pode levar os

níveis de crescimento econômico acima da média latino-americana. O padrão de comércio existente, porém, impede uma maior diversificação produtiva, assim como obstaculiza qualquer tentativa mais robusta de enfrentamento da desigualdade.

O quarto caso é o que parece estar emergindo na Bolívia, e que se observa também no Uruguai. A China amplia a oferta exportadora, mas também bloqueia a possibilidade de agregação de valor internamente. Os resultados econômicos positivos no curto prazo, tal como no caso de Chile e Peru, podem ser contraproducentes no longo prazo.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo procurou mostrar as limitações dos conceitos fundados no “discurso da globalização” tanto para a compreensão dos novos desafios enfrentados pelos países da América Latina como para a formulação de políticas para o desenvolvimento.

Partindo de uma reflexão conceitual em torno de autores sistêmicos como Braudel, Wallerstein Arrighi e Harvey; de autores preocupados com a nova dinâmica espacial do capitalismo, como Dicken, Castells e Sassen; e dos autores clássicos da CEPAL, como Prebisch e Furtado; lançamos algumas hipóteses sobre a nova configuração da economia-mundo capitalista no contexto da ascensão chinesa.

Tal fenômeno não pode ser compreendido como se trouxesse mudanças apenas quantitativas. A própria dinâmica do capitalismo se vê alterada por meio do funcionamento de três centros dinâmicos atuando de forma complementar e crescentemente contraditória, em especial depois da crise de 2008, e interagindo de maneira diferenciada com as regiões periféricas. Trata-se de uma des(re) organização estrutural com relação ao contexto histórico em vigor até 1980.

As relações comerciais da China com as várias regiões centrais e periféricas da economia-mundo capitalista são mapeadas em termos empíricos, com o objetivo de apurar a especificidade latino-americana. A fragmentação dessa região em termos econômicos fica patente, por meio da conformação de pelos menos quadro padrões de comércio exemplificados por México, Brasil, Chile e Bolívia.

Observa-se que a crescente presença chinesa reforça essa fragmentação regional, a despeito das diferentes estratégias de inserção externa e políticas de comércio exterior acionadas pelos países latino-americanos. A própria divisão entre países desenvolvidos e subdesenvolvidos deixa de fazer sentido, já que as várias regiões/países possuem padrões específicos de integração na economia-mundo capitalista.

O texto demonstra, por fim, que a adoção de novas políticas e estratégias de desenvolvimento e de integração regional na América Latina exige um esforço

prévio de reformulação teórica. A industrialização, com reformas internas e externas, não mais conduz ao “desenvolvimento”.

Nenhum projeto de desenvolvimento, entretanto, parece possível sem a recuperação da indústria, da capacidade interna de agregação de valor, do potencial tecnológico desperdiçado nas últimas décadas e de uma avaliação crítica sobre o desgaste dos recursos não renováveis. Mais ainda, os elos intersetoriais precisam ser reforçados. Para tanto, requer-se o aproveitamento das complementaridades existentes entre países da região e o estímulo à geração de novas capacidades, estruturas e centros de decisão. Isso não se faz sem a coordenação dos Estados Nacionais, procurando atuar também sobre as eventuais brechas oriundas das disputas entre os três centros hegemônicos, inclusive no sentido de resgatar uma nova perspectiva regionalista.

Se a pandemia do novo coronavírus tende a gerar impactos consideráveis sobre o funcionamento da economia-mundo capitalista e, conseqüentemente, sobre as economias e sociedades latino-americanas, os dilemas estruturais a serem enfrentados residem em grande medida nos padrões de inserção externa e nos seus impactos sobre o potencial de desenvolvimento dos diferentes países da região. Afinal, nenhuma mudança, por maior que seja o seu alcance e escopo, traz uma ruptura completa com o passado.

## REFERÊNCIAS

- ARRIGHI, G. **O longo século XX**. Rio de Janeiro: Contraponto, 1996.
- \_\_\_\_\_. **A ilusão do desenvolvimento**. Petrópolis: Vozes, 1997.
- \_\_\_\_\_. **Adam smith in Beijing: lineages of the twenty-first century**. London: Verso, 2007.
- BARBOSA, A. F. China e América Latina na nova divisão internacional do trabalho. *In: A China nova configuração global: impactos políticos e econômicos*, LEÃO, R.; COSTA PINTO; E. ACIOLY, L. (Orgs.). Brasília: Ipea, 2011. p. 270-305.
- BARBOSA, A. F. *et al.* Presença chinesa na África e na América Latina. *In: IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA*. (Org.). **Relatório de pesquisa para o Ministério da Fazenda**. Brasília: Ipea, 2015.
- BRAUDEL, F. **La dynamique du capitalisme**. Paris: Flammarion, 1985.
- \_\_\_\_\_. **Civilização material, economia e capitalismo: séculos XV-XVIII – Os jogos das trocas**. São Paulo: Martins Fontes, 1996a. v. 2.
- \_\_\_\_\_. **Civilização material, economia e capitalismo: séculos XV-XVIII – O tempo do mundo**. São Paulo: Martins Fontes, 1996b. v. 3.

BRAUTIGAM, D. **The dragon's gift**: the real story of China in Africa. New York: Oxford University Press, 2009.

CASTELLS, M. **A era da informação**: economia, sociedade e cultura – a sociedade em rede, 3. ed. v. 1. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

CASTRO, A. B. From semi-stagnation to growth in a sino-centric market. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 28, n. 1, 2008.

CHESNAIS, F. O capital portador de juros: acumulação, internacionalização, efeitos econômicos e políticos. *In*: **A Finança mundializada**, CHESNAIS, F. (Org.). São Paulo, Boitempo Editorial, 2005.

\_\_\_\_\_. **Finance capital today**: corporations and banks in the lasting global slump. Leiden, Brill, 2016.

DICKEN, P. **Global shift**: transforming the world economy. New York: The Guilford Press, 1998.

EVANS, P. **Dependent Development**: the alliance of multinational, State and local capital in Brazil. Princeton: Princeton University Press, 1979.

FRIEDMAN, T. **The world is flat**: a brief history of the twenty-first century. New York: Farrar, Straus and Giroux, 2006.

FURTADO, C. **O mito do desenvolvimento econômico**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1974.

\_\_\_\_\_. **A economia latino-americana**. 3. ed. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1986.

\_\_\_\_\_. **Introdução ao desenvolvimento**: enfoque histórico-estrutural. 3. ed. São Paulo, Paz e Terra, 2000.

GAO, Y. **China as the workshop of the world** – an analysis at the national and industrial level of China in the international division of labor. New York: Routledge, 2012.

HARVEY, D. **A produção capitalista do espaço**. 2. ed. São Paulo: Annablume, 2006.

HIRSCHMAN, A. **Auto-subversão**: teorias consagradas em xeque. São Paulo, Companhia das Letras, 1996.

HOBSBAWM, E. **O novo século** – entrevista a Antonio Polito). São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

JACQUES, M. **When China rules the world**: the end of the western world and the birth of a new global order. New York: The Penguin Press, 2009

KOSELLECK, R. **Futuro passado**: contribuição à semântica dos tempos históricos. Rio de Janeiro: Contraponto, 2011.

MEDEIROS, C. A. Padrões de investimento, mudança institucional e transformação estrutural na economia chinesa. *In: Padrões de desenvolvimento econômico (1950-2008)*: América Latina, Ásia e Rússia, BIELSCHOWSKY, R. (Org.). Brasília: CGEE, 2013, p. 435-489.

OECD – ORGANISATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT. **Chinese export credits policies and programmes**. Paris: OECD, mar. 2015.

PREBISCH, R. **Capitalismo periférico**: crisis y transformación. México: Fondo de Cultura Económica, 1981.

SASSEN, S. **Los espectros de la globalización**. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2003.

\_\_\_\_\_. **Expulsões**: brutalidade e complexidade na economia global. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2016.

SCISSORS, D. **China's investment in the world increasing, not soaring**. Washington: American Enterprise Institute, 2015.

SHAMBAUGH, D. **China goes global**: the partial power. Oxford: Oxford University Press, 2013.

STIGLITZ, J. **Freefall**: free markets and the sinking of the global economy. London: Penguin, 2010.

WALLERSTEIN, I. **The capitalist world-economy**. Cambridge: Cambridge University Press, 1979.

\_\_\_\_\_. **Historical capitalism with capitalist civilization**. London: Verso, 1995.



# ¿CHINA Y AMÉRICA LATINA BAJO EL MISMO CIELO? *TIANXIA* Y RELACIONES INTERNACIONALES

Daniel Lemus-Delgado<sup>1</sup>

El ascenso de China y la reconfiguración del orden mundial ha generado un amplio debate sobre el rol que China debe tener el mundo. Al mismo tiempo, este ascenso se refleja en una creciente relación entre China y la región de América Latina, cuya más reciente fase de este proceso ha sido la propuesta de que la región latinoamericana se incorpore a la iniciativa de la Ruta de la Seda Marítima del siglo XXI. Este artículo analiza las posibilidades de la relación de China con América Latina desde la propuesta teórica del Sistema Tianxia. Así, se analiza la necesidad de pensar teóricamente el sistema internacional más allá de los estrechos márgenes de la visión occidental que ha predominado en la disciplina de las relaciones internacionales. Posteriormente, se discuten los principales aspectos de la propuesta *tianxia*. A continuación, se discuten las aportaciones y limitaciones del concepto de *tianxia* a la realidad contemporánea, teniendo como punto de referencia las relaciones entre China y América Latina bajo la óptica de la iniciativa de la Nueva Ruta de la Seda. Por último, en las conclusiones se establece que, a pesar de las limitaciones implícitas que el enfoque *tianxia* puede tener, su contribución más importante es que permite explorar otras aproximaciones teóricas para ampliar nuestras posibilidades de comprensión de los fenómenos internacionales más allá de los paradigmas dominantes de las relaciones internacionales.

**Palabras clave:** China; América Latina; Nueva Ruta de la Seda; teoría de relaciones internacionales; *tianxia*.

## CHINA E AMÉRICA LATINA SOB O MESMO CÉU? *TIANXIA* E RELAÇÕES INTERNACIONAIS

A subida da China e a reconfiguração da ordem mundial têm gerado um profundo debate sobre o papel que a China deveria ter no mundo. Ao mesmo tempo, esse aumento reflete um relacionamento crescente entre a China e a América Latina. Nesse sentido, a fase mais recente desse processo crescente foi a proposta de que a região da América Latina pudesse ser incorporada à iniciativa da Rota Marítima da Seda do século XXI. Este artigo analisa a relação da China com a América Latina a partir da proposta teórica do Sistema Tianxia. Desse modo, assumo a necessidade de pensar teoricamente sobre o sistema internacional além das margens estreitas da narrativa ocidental. Depois, argumento os principais aspectos do Sistema Tianxia. Posteriormente, analiso as contribuições e limitações do conceito de *tianxia*, considerando as relações entre a China e América Latina sob os horizontes da iniciativa do Cinturão e Rota da Seda. Finalmente, concluo que, apesar das limitações implícitas da abordagem teórica de *tianxia*, sua contribuição mais importante é que ela nos permite explorar outras perspectivas teóricas para expandir as possibilidades de entender cenários internacionais além dos paradigmas dominantes das relações internacionais.

**Palavras-chave:** China; América Latina; Nova Rota da Seda; teoria das relações internacionais; *tianxia*.

---

1. Profesor de la Escuela de Ciencias Sociales y Gobierno; tecnológico de Monterrey (México); investigador invitado de Fudan Development Institute, Universidad de Fudan (China); doctor en relaciones internacionales y transpacificas por la Universidad de Colima (México). *E-mail:* <dlemus@tec.mx>. Orcid: <<https://orcid.org/0000-0003-1002-5319>>.

## CHINA AND LATIN AMERICA UNDER THE SAME HEAVEN? *TIANXIA* AND INTERNATIONAL RELATIONS

The rise of China and the reconfiguration of the world order have generated a profound debate on the role that China should have in the world. At the same time, this rise reflects a growing relationship between China and Latin America. In this regard, the most recent phase in this increasing process has been the proposal that the Latin American region could be incorporated into the initiative of the 21st century Maritime Silk Road. This article analyzes the relationship of China with Latin America from the theoretical proposal of the Tianxia System. So, in the first section, I assume the need to think theoretically about the international system beyond the narrow margins of the Western narrative. Later, I discuss the main aspects of the Tianxia System. Subsequently, I analyze the contributions and limitations of the *tianxia* concept, considering the relations between China and Latin America under the horizons of the Belt and Road Initiative. Finally, I conclude that despite the implicit limitations of the *tianxia* theoretical approach, its most important contribution is that it allows us to explore other theoretical perspectives to expand our possibilities of understanding international scenarios beyond the dominant paradigms of the international relations.

**Keywords:** China; Latin America; Belt and Road Initiative; international relations theory; *tianxia*.

JEL: F5; F50.

DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/rtm24art6>

Data de envio do artigo: 2/8/2020. Data de aceite: 25/9/2020.

### 1 INTRODUCCIÓN: EL ASCENSO DE CHINA Y EL REPLANTEAMIENTO DEL ROL DE CHINA EN EL MUNDO

El ascenso de China es uno de los fenómenos más formidables en la historia contemporánea y, como apunta Ikenberry (2015), probablemente será uno de los dramas más grandes del siglo XXI. El éxito económico de China bajo un sistema político autoritario ha planteado la duda sobre si este modelo reemplazará al modelo occidental de modernización (Zhao, 2010). Así, la creciente presencia de China en el mundo, ha sido vista como un desafío al orden liberal (Ikenberry, 2008). Esta situación está propiciando un cambio en el tablero de la geopolítica mundial, lo cual no necesariamente significará la inestabilidad del sistema internacional (Kang, 2007; Allison, 2017).

El ascenso de China se ha reflejado particularmente en un nuevo acercamiento al mundo en desarrollo, bajo la perspectiva de que China no solamente comparte algunos intereses y valores comunes con las naciones del mundo en desarrollo, sino también una historia similar (Dittmer, 2010). En consecuencia, la expansión china, que se refleja intensamente en el Sudeste Asiático, Asia Central o África, y más recientemente en América Latina, en no pocas ocasiones ha levantado sospechas si hoy en día, bajo un discurso novedoso, China propicia prácticas y dinámicas neocolonialistas (Rich y Reckerm, 2013; Langan, 2017). En este contexto, las relaciones entre China y América Latina representan un caso

significativo porque esta región, históricamente, ha sido considerada como un espacio exclusivo para la influencia estadounidense (Schenoni y Mainwaring, 2010). Sin embargo, en un proceso gradual y en una tendencia de larga duración, China y América Latina están hoy más interconectadas que nunca y los países latinoamericanos, con distintos matices, son más dependientes de China (Ortiz, 2012). Así, en la última década se observa un crecimiento en el comercio, en la Inversión Extranjera Directa y en otros flujos financieros, los cuales son enmarcados por los intereses chinos en la región que miran a Latinoamérica como una fuente de materias primas, un mercado para las exportaciones de productos manufacturados y un área para la disputa diplomática con respecto a limitar el reconocimiento internacional de Taiwán (Jenkins, 2012).

A la par de su consolidación en el escenario internacional, en China está floreciendo una Escuela de Relaciones Internacionales, enmarcada en un proceso más amplio, cuya principal intención es alejarse del tradicional dominio anglosajón en esta disciplina (Kim, 2016). Esta escuela de pensamiento es consecuencia de una serie de debates que se originaron al interior de China sobre el papel que este país debe tener en el escenario internacional (Qin, 2011). Así, se trata de las aportaciones de un conjunto de intelectuales chinos, que, desde distintas perspectivas, buscan encontrar caminos nuevos para comprender e interpretar los asuntos internacionales (Qin, 2012). En este sentido, a partir de un proceso interno basado en la formación de cuerpos académicos especializados en la disciplina de las relaciones internacionales, proponen una visión particular para entender el rol de los Estados y otros actores internacionales, comprender las características y dinámicas del sistema internacional y proponer el papel que China debe desempeñar en el mundo (Ren, 2020). En parte, se trata de hurgar en la historia y la teoría política clásica china, con la intención de generar nuevos conceptos e ideas para construir una teoría contemporánea de las relaciones internacionales con *características chinas* (Buzan, 2018). Finalmente, es un proceso sistemático que busca establecer adecuadamente un cuerpo disciplinar centrado principalmente en China, más que pretender expandir el conocimiento de las relaciones internacionales (Wang, 2015).

Como parte de la escuela china de relaciones internacionales destaca la propuesta teórica de *tianxia* (天下), “todo bajo el cielo”. Como cualquier teoría social, el “núcleo duro teórico” está centrado en una problemática; en este caso, *tianxia* reflexiona sobre la idea/problemática de *datong* (大同), o “gran armonía universal” (Acharya, 2019). De manera específica, propone enfatizar las características particulares de la civilización china considerando sus elementos históricos y culturales con la intención de presentarlos como referentes del comportamiento del Estado chino en el escenario internacional (Kumar, 2018). Básicamente, esta teoría constituye una propuesta para aplicar de visiones

del mundo tradicional chino a la comprensión de los problemas mundiales contemporáneos, sugiriendo que aplicar los principios de *tianxia* daría lugar a un sistema legítimo y responsable no solo para los Estados-nación sino para la sociedad mundial (Qin, 2012). De este modo, la perspectiva de *tianxia* aspira a trascender el internacionalismo para acoger el mundialismo como modelo de organización internacional (Pintado, 2018). Bajo esta perspectiva, *tianxia* se podría clasificar como una teoría normativa de las relaciones internacionales.

*Tianxia*, como cualquier otra teoría, constituye una visión paradigmática de la realidad (Kuhn, 2012). Las propuestas teóricas, sin dejar de ser prácticas sociales, se sustentan en principios científicos que deben ser argumentados a partir de contrastarlos con cierta evidencia empírica (Pickering, 1996). Y como lo advierte Cox (1981), la teoría es siempre para alguien y para algún propósito. Hasta ahora, los enfoques dominantes de la disciplina de las relaciones internacionales pretenden explicar el sistema internacional y, con ello, el ascenso de China y su interacción del mundo, desde una perspectiva de occidente. En este sentido, se trata de una aproximación sesgada por la experiencia occidental (Hammer, 2005). En consecuencia, es necesario ensanchar con otras perspectivas y modelos teóricos que nos permitan enriquecer nuestros supuestos sobre las relaciones internacionales son y lo que deberían de ser. Por lo tanto, resulta indispensable no solamente reflexionar sobre el ascenso de China en América Latina, sino también sobre las nuevas conceptualizaciones teóricas que expliquen dicho ascenso y que proponen idealmente como debería de ser la interacción de China con otras regiones del mundo, conforme al pensamiento de académicos chinos.

El punto de partida de este artículo es cuestionar si la propuesta *tianxia* puede ser válida para enmarcar las relaciones de China con América Latina, particularmente en lo que se refiere a su alcance normativo. Con la intención de esbozar algunas reflexiones al respecto, este artículo está organizado en cuatro secciones. En la primera, se analiza la necesidad de pensar teóricamente el sistema internacional más allá de los estrechos márgenes de la visión occidental que ha predominado en la disciplina de las relaciones internacionales. Posteriormente, se presentan los principales aspectos de la propuesta *tianxia* tal como ha sido desarrollada por su principal exponente, el profesor Zhao Tingyang. Posteriormente, se discuten las aportaciones y limitaciones del concepto de *tianxia* a la realidad contemporánea, teniendo como punto de referencia las relaciones entre China y América Latina bajo la óptica de la iniciativa de la Nueva Ruta de la Seda. Por último, en las conclusiones se establece que, a pesar de las limitaciones implícitas que el enfoque *tianxia* puede tener, es necesario explorar otras aproximaciones teóricas para ampliar nuestras posibilidades de comprensión de los fenómenos internacionales más allá de los paradigmas dominantes de las relaciones internacionales.

## 2 LA NECESIDAD DE PENSAR TEÓRICAMENTE EL SISTEMA INTERNACIONAL MÁS ALLÁ DE LOS ESTRECHOS MÁRGENES DE LA VISIÓN OCCIDENTAL

Es un hecho bien conocido que las relaciones internacionales, como disciplina científica, es producto de la invención de occidente (Brown y Ainley, 2005). Sin embargo, a menudo, se pasa por el alto el hecho de que el objeto de estudio de esta disciplina fue moldeado por las realidades de la expansión de la civilización occidental y que tuvo como marco para la política internacional un sistema anárquico, basado en el principio de la soberanía nacional (Sutch y Elias, 2007). De esta manera, se establecieron como mitos fundacionales de la disciplina dos hechos netamente occidentales; primero, la Paz de Westfalia como principio garante de la soberanía del Estado nación; segundo, la fundación de la disciplina, después de la Primera Guerra Mundial, como un intento para resolver científicamente el problema del conflicto armado (Carvalho, Leira y Hobson, 2011).

De hecho, el que occidente haya sido la cuna de la disciplina científica de las relaciones internacionales, llevó incluso a afirmar a Hoffman (1977) que el origen de esta ciencia sólo podía ocurrir en un país como los Estados Unidos. Para el autor, esto fue posible porque el surgimiento de una nueva disciplina que abordara los asuntos internacionales requería de la indispensable democratización del conocimiento de los asuntos internacionales que hasta entonces habían sido una secrecía de la élite que conducía los asuntos políticos del Estado. Además, las decisiones en el escenario internacional debían supeditarse a la política interior. Finalmente, era necesaria la predisposición intelectual hacia una “Ilustración Aplicada” del conocimiento. Para Hoffman (1977), estas tres condiciones constituyeron la tierra fértil para el origen de las relaciones internacionales y Estados Unidos era la única nación que reunía estas condiciones.

Sin embargo, el proceso del surgimiento de esta ciencia es mucho más complejo. Se trata de un proceso que va de la mano de la expansión imperialista, en el que se incorporaron al sistema internacional otras unidades económicas, políticas y sociales, violentando sus propias trayectorias históricas, como sucedió con los pueblos originarios de América y la China de la dinastía Qing. Estas otras formas de relaciones sociales y políticas fueron medidas con la vara de occidente y obligadas a adaptarse al molde occidental a través de la coerción y el convencimiento (Wallerstein, 2006). Así, el imperialismo fue una extensión de la soberanía de los Estados-nación europeos más allá de sus fronteras y eventualmente casi todos los territorios del mundo fueron divididos en parcelas y todo el mapa mundial pudo ser codificado en colores, un color para cada imperio (Hardt y Negri, 2000).

De esta manera, la comprensión de lo que hoy llamamos relaciones internacionales, debe asumirse dentro del contexto histórico imperialista

derivado del colonialismo europeo que comenzó hace más de 500 años. Como ha señalado Hammer (2005), se trata de una historia feroz de colonización que implicó la apropiación masiva de tierras y territorios, la esclavitud, el racismo institucionalizado, la migración forzada, el asesinato, la tortura, el genocidio, la destrucción de culturas y la imposición de ideologías eurocéntricas. Este proceso se intensificó durante la expansión imperialista de los siglos XVIII, XIX y principios del XX. Aunque los Estados nación reemplazaron a los imperios y se convirtieron en los principales actores de la política internacional durante el siglo XX, la lógica “imperial” nunca terminó y algunos Estados nación recién fundados continuaron bajo nuevas formas de tutela respecto a los antiguos imperios, mientras que otros, recientemente liberados, se volvieron naciones dependientes (Zhang y Hu, 2017).

A pesar de que las reformas políticas, culturales y económicas caracterizaron a muchas de las antiguas colonias que obtuvieron su independencia después de la Segunda Guerra Mundial, uno de los efectos más perjudiciales del proceso de colonización ha sido el desarrollo y la implementación de un sistema económico mundial hiper capitalista que está controlado principalmente por occidente y, en última instancia, media todas las relaciones globales (Kennedy, 2016). No se puede ignorar que en los últimos siglos y aún hoy en día, para la mayor parte del mundo, la estructura y las experiencias históricas del colonialismo y del imperialismo, moldearon crucialmente las relaciones internacionales. Evidentemente, las huellas de la colonización incluyen una colonización ontológica y epistemológica (Jones, 2006). Por lo tanto, se trata de una colonización que también está presente en la disciplina de las relaciones internacionales y en sus conceptos claves.

De este modo, la disciplina de las relaciones internacionales, nació en un contexto imperialista. Es posible afirmar que los marcos para la comprensión de los asuntos internacionales originalmente tenían una dimensión imperialista y, en consecuencia, los conceptos, teorías, métodos y lenguaje que comúnmente se emplean para abordar los asuntos internacionales están sesgados por esa herencia imperialista y colonialista (Saurin, 2006). De hecho, occidente ha sido la fuerza dominante en el mundo moderno a través de la expansión física de las potencias occidentales que, a través de su expansión, a la par de diseminar ideas e instituciones generadas en un contexto europeo, proporcionaron el marco de referencia para constituir una sociedad internacional (Bull y Watson, 1985).

Así, la forma en que entendemos el sistema internacional y, más importante aún, cómo imaginamos que este sistema debería ser, es una visión parcial y sesgada. En gran medida, parafraseando a Said (1979), se trata de una forma regular, de escribir, ver y estudiar los asuntos internacionales bajo imperativos ideológicos, perspectivas y prejuicios de la civilización occidental. Así, la historia europea que sentó las bases del sistema internacional simultáneamente generó una doble

herencia. Por un lado, proporcionó un enfoque que limita el concepto las relaciones internacionales. Por otro, determinó las prácticas, normas y discursos apropiados para ese concepto. Esto siempre ha sucedido desde el horizonte paradigmático eurocéntrico, donde los valores de la civilización occidental se convierten en la experiencia para pensar teóricamente y se erigen como el modelo aspiracional de un futuro al que todo el mundo, sin importar sus propios contextos históricos y sociales, debe algún día arribar.

Un ejemplo lo constituye la idea de la gobernanza en el contexto internacional. Esta se imagina como un gobierno mundial que debe seguir las pautas de la experiencia histórica del capitalismo occidental. Como práctica, la gobernanza se ha basado en ideas y conceptos de occidente. Los modelos de integración económica, las normas del derecho internacional, los supuestos morales sobre el comportamiento de los Estados, las instituciones que apoyan el sistema internacional actual e incluso las pautas culturales de la globalización, evidencian esta realidad. Y esta forma de mirar y entender el mundo es desde la cual se ha pretendido entender la relación de China con América Latina. Una comprensión que ha sido tanto explicativa como normativa. Sin embargo, es posible que existan otros modelos de gobernanza basados en experiencias históricas no occidentales y otros marcos normativos que van más allá de las visiones dominantes de la disciplina de las relaciones internacionales.

De aquí la necesidad de pensar teóricamente desde otros horizontes de las interacciones de los Estados en el escenario internacional. Se trata no solamente de intentar comprender mejor los fenómenos internacionales que suceden más allá de la relación que occidente ha establecido con otras regiones del mundo sino, sobre todo, es una oportunidad para imaginar otras formas posibles de organización mundial que moldeen las prácticas de las relaciones internacionales. Así, para analizar una de estas posibilidades, en la siguiente sección se analiza la propuesta teórica de *tianxia*.

### **3 "TODO BAJO EL CIELO", LA PROPUESTA *TIANXIA* DE GOBERNANZA MUNDIAL**

La propuesta teórica del Sistema *Tianxia*, "todo bajo el cielo", es una aproximación de la filosofía política que tiene como objetivo presentar una nueva teorización sobre la política internacional (Chang, 2011). Esta teoría corresponde a la aplicación de visiones del mundo a la comprensión de los problemas actuales (Qin, 2012). Como propuesta teórica, está imbuida de recuerdos históricos y valores tradicionales de la civilización china que aspira a proponer una visión universal (Song, 2014). Aunque los intelectuales chinos han llegado a reinterpretar *tianxia* desde varias perspectivas, generalmente usan el concepto para promover una universalidad que no se limita al Estado-nación chino (Song, 2014). La idea

*tianxia* nunca ha sido rigurosamente definida, pero entre los estudiosos modernos, la principal disputa es si se refiere a un ámbito culturalmente específico sin establecer límites políticos o, más bien, es una aproximación que hace referencia a China principalmente (Lewis y Hsieh, 2017). A diferencia del sistema de Westfalia, el orden mundial sinocéntrico basado en *tianxia*, reconoce la realidad de la desigualdad entre los Estados, por lo que el orden se mantiene bajo los auspicios de un Estado hegemónico benigno personificado por el emperador que, como Hijo del Cielo, administra en beneficio de “todos los que están bajo el cielo” (Dreyer, 2015). A su vez, el pensar de manera original los asuntos internacionales desde la perspectiva *tianxia* refleja el deseo de transformar los fundamentos de la sociedad internacional conforme a los propios valores de la civilización china (Cha, 2018).

Con la intención de discutir las aportaciones y limitaciones del concepto *tianxia* para las relaciones de China con América Latina, este artículo se enfoca únicamente a la propuesta del profesor Zhao Tingyang, quien sostiene que la teoría *tianxia*, podría dar lugar a un sistema legítimo y responsable para el conjunto del mundo y no solo para los Estados nación. En este sentido se trata de una aproximación normativa que busca brindar pistas sobre la manera en que deberíamos transformar las dinámicas de nuestro mundo con la intención de trascender el internacionalismo (Pintado, 2018). Para ello, Zhao apela a esquemas conceptuales y filosóficos chinos, remontándose a la dinastía Zhou, afirmando que el Sistema Tianxia era el sistema mundial ideal (Qin, 2012).

El punto de partida de la propuesta de *tianxia* es el diagnóstico que Zhao realiza sobre una cuestión ineludible de las relaciones internacionales, la ausencia de un gobierno mundial. De acuerdo a Zhao (2009), nuestro supuesto mundo sigue siendo un no-mundo, ya que aún no se ha convertido en un mundo de unidad y continúa siendo un caos hobbesiano. Para él, no existe una sociedad mundial verdaderamente coherente gobernada por una institución política universalmente aceptada. Así, el mundo en el que vivimos, en un sentido geográfico, es el único que existe. Pero la falta de unidad política significa que todavía no se puede encontrar una identidad política universal que nos permita constituir un solo mundo. Ahora bien, tal mundo es imposible a menos que esté organizado y controlado por una institución mundial, basada en una filosofía política mundial, lo cual aún no se ha conformado.

Zhao sostiene cualquier nación puede tener una filosofía mundial acorde conforme a sus intereses nacionales. Sin embargo, se necesita una filosofía mundial que “hable” en nombre del mundo. En las relaciones internacionales, el mundo, como unidad, está ausente debido a nuestra negativa a verlo desde su propia perspectiva. En este sentido, el fracaso de la política mundial es esencialmente el

fracaso de la filosofía política internacional. Por lo tanto, la pregunta central de Zhao es ¿cómo cuidar el mundo para el mundo (Zhao, 2009)? Así, él nos propone que esta pregunta puede ser una buena oportunidad para discutir el concepto filosófico chino de *tianxia* con la intención de valorar si esta propuesta puede ser auténticamente mundial. Ahora bien, aunque esta teoría no se desarrolló plenamente en la antigua China, para Zhao aún posee un gran potencial para conducir los asuntos del presente. Así, él plantea que una teoría renovada de *tianxia* podría ser útil para encontrar una solución a la situación caótica del mundo en que vivimos ofreciendo un nuevo marco para el análisis filosófico de los problemas de la política internacional (Zhao, 2009).

Para construir su teoría, Zhao recurre al pasado de China con la intención de encontrar, en ese pasado, algunos elementos que le permitan generar una propuesta sobre la manera en que se deberían de conducir los asuntos mundiales. Como lo ha observado Wang (2013), la vieja China vivió en su pasado y la Nueva China lo usa para servir el presente; sin embargo, en la tradición confuciana los eruditos clásicos admiran una Edad de Oro que se ubica en el pasado distante para usar esa imagen para guiar las acciones correctas en el presente. Es esta actitud la que emplea Zhao al proponer el Sistema Tianxia como solución a la gobernanza mundial. Así, el recurrir al pasado de la China imperial le permite a Zhao establecer un marco para analizar y proyectar las instituciones y procesos de la dinastía Zhou occidental, la legendaria Edad de Oro, en la que un Estado relativamente pequeño como el de Zhou pudo gobernar una gran extensión territorial y conducir un número significativo de estados extranjeros, con pocos recursos y sin necesariamente tener que recurrir a la violencia militar sistematizada (Schneider, 2014).

La propuesta teórica de Zhao destaca tres elementos característicos del Sistema Tianxia. Primero, asume como punto de partida de su teoría la propia experiencia histórica de la civilización china. Segundo, tiene como principio y como modelo de clasificación de los Estados y sus relaciones la unidad familiar, con la intención de mirar a *tianxia* como una familia extensa. Por último, *tianxia* se valora esta propuesta por su potencial inspirador para desarrollar un sistema internacional que sea legítimo para nuestro mundo, es decir, que sea una aproximación verdaderamente mundial que supere la visión relaciones estatales en un contexto internacional (Qin, 2012).

Básicamente, la propuesta de Zhao (2006; 2009; 2012; 2019) sobre la conceptualización de *tianxia* se puede sintetizar en las siguientes ideas. En primer lugar, el concepto mismo de *tianxia*, “todo bajo el cielo”, que contrasta con el concepto de imperio de occidente. Este concepto tradicional tiene tres mil años de existencia y podría considerarse como un supuesto ideal para un imperio

perfecto. Así, *tianxia* significa, en primer lugar, la tierra, o el mundo entero bajo el cielo, siendo casi equivalente al “universo” o al “mundo”.

Un segundo significado es el que hace referencia al “corazón de todos los pueblos” o la “voluntad general del pueblo”. El mundo en última instancia sólo tiene sentido si se le considera como el hogar de las personas. *Tianxia*, por lo tanto, consiste tanto en el territorio como en las personas que lo habitan. En consecuencia, un emperador realmente no disfrutará de su *tianxia*, incluso si conquistara una vasta extensión territorial, a menos que reciba el apoyo sincero y verdadero de la gente que lo habita.

Por último, el tercer significado tiene una dimensión política y ética. En este sentido, se trata de *tianxia* como una institución mundial, o un sistema universal para el mundo – una utopía del mundo – que es concebido como el espacio para las relaciones superiores entre todos quienes lo habitan, a manera de una gran familia. Este ideal político/ético del mundo aspira a la constitución de una gobernanza mundial garantizada por una institución mundial. El ideal de *tianxia* como el concepto de una institución mundial se distingue esencialmente del patrón del imperio militar tradicional, por ejemplo, el Imperio Romano, o de un Estado-nación imperialista, como lo fue el Imperio Británico. El imperio conceptualmente definido de *tianxia* no significa un país en absoluto, sino un mundo institucional. Y espera establecer un mundo/sociedad en lugar de las clásicas relaciones entre los Estados nación.

Además, *tianxia* es un concepto ampliado del mundo, definido por aspectos geográficos, psicológicos y políticos. Así, *tianxia* define el mundo como una unidad categórica que invita a repensar la visión e interpretación de la conformación e institución de la vida política. Este camino es esencialmente diferente de la occidental. En la teoría política occidental, se encuentra que la unidad política más grande es un país o una nación, mientras que en la teoría china es el marco de referencia más amplio es el “mundo/sociedad”. Los Estados siempre han sido vistos como unidades subordinadas dentro del marco del mundo/sociedad que se considera una unidad política indispensable. Así, se define un orden político en el que el mundo es primario, mientras que en occidente el Estado nación es el elemento primordial del sistema internacional. En occidente, la unidad más grande la constituyen las alianzas internacionales. Sin embargo, dichos proyectos tienen dificultades esenciales para alcanzar la verdadera integridad mundial porque están limitados por las perspectivas de los Estados nación, debido a la falta de una visión auténticamente mundial. Así, ver el mundo desde su mundo es diferente de verlo desde una parte de él, como es la tradición occidental.

Asimismo, un principio importante de *tianxia* es la inclusión de todos los pueblos y todos los territorios. En otras palabras, bajo el Sistema Tianxia, nadie

puede ser excluido o dejado de lado, ya que nadie es esencialmente incompatible con los demás; nadie puede ser considerado extranjero o “pagano”. Además, *tianxia* es un modelo de organización justo e imparcial para todos los pueblos, ya que está destinado a ser de todos y para todos y nunca para nadie en particular. Por lo tanto, el derecho a gobernar o la legitimidad de la gobernanza *tianxia* está abierta a todos los pueblos. En este sentido, la idea central es reconstituir el mundo siguiendo las líneas de la familia, transformando así el mundo en un hogar para todos los pueblos. Es este principio de “no exclusión” lo que hace que la *tianxia* sea un sistema expansivo, a diferencia a la expansión de occidente cuyo motor se encuentra en el sistema capitalista.

*Tianxia* debe entenderse junto con otro concepto estrechamente relacionado, *tianzi* (天子), o el “hijo del cielo”. Los conceptos de *tianxia* y *tianzi* conforman la base filosófica del sistema imperial chino. La figura de *tianzi* es análoga a la de un emperador y tiene derecho a disfrutar de su reinado del mundo bajo el cielo. Este funcionario nació para tener “todo bajo el cielo como su hogar”, de manera tan natural como un hombre tiene un hogar propio de acuerdo con sus derechos naturales. Lo más importante es que hace *tianzi* hace, es reconfirmar el mandato que ha recibido. Así, en lugar de reclamar como su destino gobernar su *tianxia*, es un mandato del cielo, que debe justificarse, a través de la rectitud, en su relación con su pueblo. La elección de la gente se concibe como la prueba final o el examen de la legitimidad/justificación de la gobernanza. La teoría china del legitimismo político permite dos formas de demostrar la rectitud del reinado, una de ellas es la legitimidad en el establecimiento de *tianxia* – que es salvar a los pueblos de una situación terrible – y la otra es mantener el orden en el mundo haciendo lo que la mayoría de la gente quiere.

En este sentido, la justificación política de *tianxia* tiene sus bases en el pensamiento confucionista. Según la teoría de la justificación de Confucio, “*p* es *p* si *p* hace lo que se supone que debe hacer *p*” (Zhao, 2006, p. 31). Desde esta perspectiva, no se establece que un rey, una institución o un sistema político es mejor, sino que lo que lo hace mejor es la evidencia que respalda su actuar. Sin embargo, lo que se considera evidencia a la manera china es el hecho de que las personas eligen ser parte del sistema y jurar lealtad, en lugar de un proceso electoral.

La propuesta de *tianxia* imagina una institución mundial que tiene tres características. En primer lugar, hacer que los intereses comunes del conjunto sean la prioridad sobre los intereses de los actores individuales, de tal manera que los beneficios de unirse al sistema siempre serán mayores que los beneficios de abandonarlo. En segundo lugar, crear una estructura de armonía donde los intereses de los actores individuales estén tan entrelazados y constituidos

mutuamente que el beneficio de cualquiera siempre resultará en un beneficio para otros y la pérdida de cualquiera siempre conducirá a una pérdida para otros. Finalmente, crear valores comunes, al incluir a todas las culturas a la vez que se niega el dominio cultural de cualquiera de ellas, para transformar a los enemigos en amigos y lograr la paz mundial. La importancia de este sistema radica en su supuesta capacidad para mantener la paz, los intereses y el orden en todo el mundo y no de una parte exclusiva del mismo.

En resumen, partiendo de una ontología política, el supuesto fundamental de Zhao es que mundo todavía no es plenamente un mundo (Qin, 2012). Al respecto, aún falta establecer las instituciones mundiales para ello. El concepto de *tianxia* muestra su singularidad en su cosmovisión política y filosófica que crea la medida mundial, o el punto de vista mundial, de ver los asuntos y problemas del mundo en la medida de una mundanalidad. En este sentido, Zhao enfatiza repetidamente que esta propuesta es una construcción utópica, por lo tanto, su validez se basa en su persuasión lógica más allá de la viabilidad de su práctica (Chang, 2011).

Ahora bien, si nuestros modelos mentales para comprender las relaciones internacionales han tenido como experiencia histórica la expansión imperialista de occidente en otras regiones del mundo, ¿es posible pensar otras posibilidades de organización mundial basadas en experiencias no occidentales como lo es el Sistema Tianxia? ¿Pueden estas experiencias ser referentes de las relaciones entre dos regiones, como China y Latinoamérica, que fueron incorporadas al sistema internacional como regiones periféricas bajo un modelo de dominación y explotación? ¿Es la propuesta *tianxia* un modelo alternativo para construir nuevos esquemas de gobernanza desde las periferias? ¿Es posible encontrar, a pesar de su alto idealismo y sus horizontes utópicos, pautas en la toma de decisiones y en las prácticas de la política internacional de China hacia América Latina ya algunos elementos de un orden mundial más allá del paradigma occidental que tenga raíces en el Sistema Tianxia? Con la intención de explorar algunas respuestas a estas interrogantes, en la siguiente sección se analiza la propuesta de la iniciativa de la nueva ruta de la seda y las posibilidades de construir un modelo distinto de interacción entre China y América Latina.

#### **4 EL CONCEPTO DE *TIANXIA*, LA INICIATIVA DE LA NUEVA RUTA DE LA SEDA Y LAS RELACIONES ENTRE CHINA Y AMÉRICA LATINA**

La iniciativa de la Franja y la Ruta, conocida también como la Nueva Ruta de la Seda, constituye el elemento central de la actual política exterior de China (Menegazzi, 2017). Al respecto, esta puede ser considerada como la iniciativa de política exterior más importante en los últimos años, ya que está uniendo a Asia con Europa y África y está generando pautas de integración regional, a

través de una amplia conectividad (Bhattacharya, 2016). Esta iniciativa puede ser el programa de desarrollo económico más ambicioso e integral de la historia de la humanidad (Luft, 2016). A su vez, con la intención de promover vínculos mutuamente beneficiosos, mejorar la gobernanza mundial y sentar las bases para un nuevo tipo de relación de “gran poder” desde una visión sónica, este proyecto refleja el toque personal del presidente Xi Jinping en la política exterior (Men y Tsang, 2016).

A través de esta iniciativa se rememora a la tradicional Ruta de la Seda. Aunque en realidad nunca se trató de una sola ruta, este nombre designa una red de comercio y caminos que conectó Europa y Asia en diferentes épocas de la historia, siendo los periodos más notables los de la dinastía Han – 202 a.C.-220 d.C. – y la dinastía Tang – 618 d.C.-907 d.C. (Clemens, 2017; Flad, 2018). Evidentemente, la particular interpretación histórica sobre lo que la antigua ruta representó para las relaciones de China con el mundo son las bases del discurso legitimador que el actual gobierno chino emplea para desplegar esta iniciativa. Así, la Nueva Ruta de la seda incluye 75 países, que representan aproximadamente, el 32% del producto interno bruto (PIB), el 39% del comercio internacional y el 63% de la población mundial (Kohli, 2018). Por otra parte, la Nueva Ruta de la Seda abarca a una de las áreas con mayor auge económico y con una creciente importancia geopolítica (Yu, 2017).

En sus orígenes, el objetivo del Nueva Ruta de la Seda es conectar a China y Europa a través de una sólida infraestructura por medio de una red de carreteras, trenes de alta velocidad, líneas eléctricas y líneas de fibra óptica, entre otras infraestructuras (Luft, 2017). Este esfuerzo se complementa por medio la “Ruta de la Seda Marítima del Siglo XXI”, iniciativa que busca impulsar la inversión en puertos y rutas comerciales que recorran el Mar de China Meridional y el Océano Índico (Miller, 2017).

Zhao (2015) afirma que, desde el año 2013, la iniciativa de la Ruta de la Seda es parte de una campaña de diplomacia pública que el gobierno chino ha impulsado con el objetivo de obtener un mayor respeto internacional. Así, la Nueva Ruta de la Seda ha sido interpretada como un instrumento del gobierno chino para presentarse como una potencia que emerge, rejuveneciendo los valores chinos y su sistema político (Zhao, 2015). La iniciativa también ha sido interpretada como la combinación de las aspiraciones personales del presidente Xi con los anhelos del pueblo chino para recuperar el orgullo nacional y mejorar el bienestar social (Lo, 2015). Un punto de vista complementario es el que afirmar que esta iniciativa es el reflejo del creciente activismo multidimensional en política exterior del gobierno chino que impulsa la economía regional y mundial. Además, la Nueva Ruta de la Seda ha sido considerada como una plataforma para resolver

algunos de los problemas internos de la economía china suministrando recursos energéticos que el país demanda en demasía (Li, 2017). Desde esta perspectiva, esta iniciativa puede ser también un medio para incrementar las exportaciones chinas, con la consiguiente mejora en la rentabilidad de las inversiones y en la estabilidad en el crecimiento económico (Lo, 2015).

Por otra parte, Hu (2017) asevera que la Nueva Ruta de la Seda no solo persigue fines económicos, sino que es también una estrategia geopolítica de largo plazo. Desde esta perspectiva, la iniciativa busca tres grandes objetivos. Primero, el desarrollo de infraestructura regional. Segundo, la exportación de excedentes de producción de China. Tercero, la mejorara de las relaciones comerciales internacionales de China (Hu, 2017). Al mismo tiempo, es posible que la puesta en marcha de la iniciativa pretenda fortalecer la internacionalización de la moneda china, el *renminbi*, incrementando el uso en las transacciones comerciales y financieras (Lo, 2015).

Por otra parte, la Nueva Ruta de la Seda fomenta un modelo alternativo de cooperación internacional basado en la construcción de infraestructura a gran escala, el desarrollo y la utilización de recursos y energía y el intercambio de servicios integrales comerciales, con el objetivo de generar mayor cantidad de cadenas industriales y crear nuevas oportunidades de inversión para el mercado de capitales (Minghong, 2016). Un modelo de integración económica, cabe señalar, en el que participan varias organizaciones internacionales y empresas del sector privado, las cuales complementan las fuentes de financiamiento del gobierno chino (Johnson, 2016).

Bajo la óptica de los alcances esperados para el proyecto de la Nueva Ruta de la Seda era lógico pensar que, de una u otra forma, la región latinoamericana sería invitada a ser parte de esta iniciativa. En efecto, China tiene una fuerte relación política y económica con los países latinoamericanos. Este hecho se evidencia en que China ha establecido una asociación estratégica integral con Brasil (2012), Perú (2013), México (2013), Argentina (2014), Venezuela (2014), Ecuador (2016), Chile (2016), Bolivia (2018), Costa Rica (2015) y Uruguay (2016) (Li y Zhu, 2019). Ahora bien, China conceptualiza a América Latina como un todo, desde una perspectiva interregional; es decir, como un tipo de actor unitario (Pastrana Buelbas, 2018). Esto se expresa en la adopción de los tres documentos más recientes que guían su política internacional en la la región. Primero, el *Documento de Política China sobre América Latina y el Caribe* (2008); segundo, el *Marco para la Cooperación Económica con ALC* (2014); por último, el *Documento de Política China para América Latina y el Caribe* (2016) (Pastrana Buelbas, 2018).

Por otro lado, en julio de 2014, China y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños establecieron el Foro China (Celac). En enero de 2015, se llevó a cabo la Primera Reunión Ministerial del Foro de en la ciudad de Beijing. Además, China es miembro del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) desde enero de 2009, es miembro observador permanente de Organización de Estados Americanos desde 2004 y es observador de la Alianza Pacífica desde julio de 2009. A su vez, China ha fundado un mecanismo de diálogo con el Mercado Común del Sur (Mercosur) y un mecanismo de consulta política y cooperación con la Comunidad Andina. Por su parte, el Banco del Desarrollo de China y el Banco de Importación y Exportación de China han firmado acuerdos de cooperación financiera con el BID (Shicheng, 2018). En el año 2018, estos dos bancos ofrecieron a países de la región latinoamericana una cantidad de recursos para el financiamiento en infraestructura que es mayor al monto combinado del Banco Mundial y el BID (Li y Zhu, 2019). Asimismo, China estableció el Fondo de Inversión de Cooperación en Capacidad de Producción Sino-Latinoamericana, el Programa de Préstamo Especial para el Proyecto de Infraestructura China-América Latina y el Fondo de Cooperación China-América Latina. Así, China se ha convertido en una fuente importante de ayuda exterior para América Latina, que complementa la ayuda otorgada por los Estados Unidos y la Unión Europea (Li y Zhu, 2019).

En este contexto, en el año 2017, durante la reunión con el presidente argentino Mauricio Macri en Beijing, el presidente chino Xi expresó que América Latina era una “extensión natural” de la Ruta Marítima de la Seda del siglo XXI (Oviedo, 2018). Más tarde, el canciller Wang Yi destacó el carácter inclusivo de la iniciativa al señalar que China no pretende establecer un límite geográfico claro para esta iniciativa, ya que está abierta a todos los países y regiones que compartan ideas afines, destacando que ésta no es una membresía, sino más bien un “círculo de amigos” en el que se puede participar abiertamente (Oviedo, 2018). Además, Wang también llamó a la región una pieza clave de la iniciativa durante el Foro Ministerial China-Celac en el 2018 (Myers, 2018).

Los funcionarios chinos también han identificado que algunos países latinoamericanos desempeñen un rol importante en la Nueva Ruta de la Seda. Por ejemplo, México fue identificado como un “nodo importante” en la extensión de la iniciativa durante la Cumbre Brics<sup>2</sup> en septiembre de 2017; Panamá fue designada como una “extensión natural” de esta iniciativa durante la visita de Wang a la nación centroamericana y Bolivia se encuentra entre los aproximadamente setenta países que han firmado acuerdos de cooperación en el marco de la iniciativa (Myers, 2018).

---

2. Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica.

Por otra parte, en mayo de 2017, se realizó el Foro sobre la Nueva Ruta de la Seda que se celebró en Beijing y que contó con la presencia de 29 jefes de Estado, representantes de más de 130 países y de 70 organizaciones internacionales. En esta reunión, la importancia de la región latinoamericana se evidenció que, entre los participantes, asistieron representantes de 20 países latinoamericanos, incluyendo la presidenta chilena Michelle Bachelet y el presidente argentino Mauricio Macri (Li y Zhu, 2019).

En la Segunda Reunión Ministerial del Foro China-Celac en enero de 2018 celebrada en Santiago, en Chile, China invitó a 33 países de América Latina y El Caribe a unirse a la Nueva Ruta de la Seda y emitió una declaración especial al respecto.<sup>3</sup> Para marzo de 2019, 16 países de la región habían ya firmado un memorando de entendimiento para participar en esta plataforma, incluidos Ecuador, Venezuela, Costa Rica, Panamá, Uruguay, El Salvador y Chile (Li y Zhu, 2019).

En resumen, se puede establecer que el gobierno chino ha impulsado un acercamiento institucional a la región latinoamericana de manera consistente utilizando la iniciativa de la Nueva Ruta de la Seda. Sin embargo, esta iniciativa no es monolítica. Asimismo, rebasa la visión estatocéntrica e implica relaciones más allá del marco estatal, si bien es cierto no podría comprenderse sin el empuje y dinamismo que le ha impuesto el gobierno chino. Asimismo, genera pautas simultáneas conflictivas y de cooperación. La Nueva Ruta de la Seda lo mismo es motivada por intereses materiales que por aspiraciones no materiales. Y en cada lugar en los que empieza a concretizar la iniciativa, responde a prácticas de interacción basadas en contextos históricos y culturales distintos a occidente, con otra escala de valores axiológicos que son determinados a nivel local o regional.

## 5 CONCLUSIONES

La iniciativa de la Nueva Ruta de la Seda es compleja y contradictoria en sus objetivos, en sus medios, en sus recursos, en su diseño y en su implementación. Por lo mismo, esta iniciativa está ocasionando diferentes resultados y está generando distintas dinámicas que deben ser analizadas desde casos concretos evitando las simplificaciones o generalizaciones. Por lo tanto, no es posible evaluar las consecuencias de esta iniciativa con una sola respuesta. En el caso de América Latina es indiscutible que las relaciones entre esta región y China se han incrementado notablemente en las últimas dos décadas y como consecuencia el fortalecimiento de estas relaciones a través de una plataforma como lo es la Nueva Ruta de la Seda parece ser el siguiente paso lógico por dar. Evidentemente, se trata de una relación compleja que va más allá de los aspectos económicos y

---

3. Disponible en: <[http://subsites.chinadaily.com.cn/ministries/foreignaffairs/2018-01/23/c\\_218434.htm](http://subsites.chinadaily.com.cn/ministries/foreignaffairs/2018-01/23/c_218434.htm)>.

relaciones diplomáticas abarcando otros aspectos como el financiamiento para el desarrollo y la creciente Inversión Extranjera Directa. Asimismo, China ha utilizado la iniciativa como un incentivo para continuar con la ofensiva para aislar aún más a Taiwán en la región, acercándose a países centroamericanos, los cuales han sido unos de los últimos reductos con los que cuenta Taiwán para su reconocimiento internacional.

Sin embargo, en el actual contexto de distanciamiento y rivalidad entre China y los Estados Unidos es posible esperar que los países latinoamericanos sean forzados a elegir uno de los dos bandos como su socio más confiable. Esto sucedió con México en la reciente firma del acuerdo comercial de Estados Unidos-México-Canadá en el que está presente una disposición específica que establece si uno de los socios entra en una alianza con un país que no practica una economía de mercado – como China – los demás pueden abandonarlo en un plazo no mayor a seis meses y formar su propio acuerdo bilateral. Así, lo que se observa es que en los últimos años se ha incrementado no solamente un desencanto con la globalización, sino una creciente desconfianza hacia el ascenso de China y las posibilidades de construir una gobernanza mundial hoy en día se vislumbra como una oportunidad cada vez más lejana.

Ante esta realidad, es importante cuestionar si es posible pensar un mundo con una gobernanza realmente mundial que supere la visión estrecha de los intereses de los Estados nación del sistema internacional. En otras palabras, si es posible que un enfoque como el de *tianxia* aporte elementos creativos para avanzar en la construcción de un mundo donde prevalezca la armonía y la cooperación por encima de la desconfianza y la rivalidad. Aún más, si aún has espacio pensar teóricamente las relaciones internacionales desde una perspectiva normativa, sobre lo que el mundo puede llegar a ser.

En este sentido, la propuesta teórica de *tianxia* no constituye un programa político de cómo construir un mundo más armonioso. Tampoco aspira a establecer los valores de la civilización china como el nuevo referente de lo que las relaciones internacionales deben ser. La contribución de *tianxia* radica en que es una invitación a explorar otras aproximaciones teóricas para ampliar nuestras posibilidades de comprensión de los fenómenos internacionales más allá de los paradigmas dominantes de las relaciones internacionales. Es una posibilidad para ensanchar nuestra óptica sobre como miramos el mundo y cual es el lugar podemos ocupar en éste, reconociendo que históricamente han existido otras posibilidades de interacción de las unidades políticas de lo que hoy llamamos el escenario internacional. Por lo tanto, es posible también imaginar un mundo distinto más allá de los márgenes de la civilización occidental.

La propuesta *tianxia* también puede ser un primer paso para recuperar otras tradiciones civilizatorias en la conceptualización del futuro de las relaciones internacionales. En otras palabras, es posible pensar que las aportaciones de otras civilizaciones en cuanto a la conceptualización del espacio geopolítico, el poder y las interacciones estatales en el contexto internacional, para ir tejiendo poco a poco una disciplina de las relaciones internacionales más amplia y dar un primer paso para empezar a pensar teóricamente otros mundos posibles buscando ampliar los alcances teóricos normativos de las relaciones internacionales. Esta tal vez es la principal aportación de la propuesta *tianxia* tanto para América Latina como para el resto del mundo. Mientras que no suceda así, estaremos condenando nuestras explicaciones y nuestras aproximaciones normativas a una visión estrecha que nos impide mirar a un futuro más amplio y plural.

## REFERENCIAS

- ALLISON, G. **Destined for war: can America and China escape Thucydides's trap?** Boston: Marine Books, 2017.
- ACHARYA, A. From heaven to earth: 'cultural idealism' and 'moral realism' as Chinese contributions to global international relations. **Chinese Journal of International Politics**, t. 12, n. 4, p. 467-494, 2019.
- BHATTACHARYA, A. Conceptualizing the Silk Road initiative in China's periphery policy. **East Asia**, t. 33, p. 309-328, 2016.
- BROWN, C.; AINLEY, K. **Understanding international relations**. New York: Palgrave Macmillan, 2005.
- BULL, H.; WATSON, A. The emergence of a universal international society. *In: \_\_\_\_\_*. (Eds.). **The expansion of international society**. Oxford: Oxford University Press, 1985.
- BUZAN, B. How and how not to develop IR theory: lessons from core and periphery. **The Chinese Journal of International Politics**, t. 11, n. 4, p. 391-414, 2018.
- CARVALHO, B.; LEIRA, H.; HOBSON, J. M. The big bangs of IR: the myths that your teachers still tell you about 1648 and 1919. **Millennium: Journal of International Studies**, t. 39, n. 3, p. 735-758, 2011.
- CHA, T. Competing visions of a postmodern world order: the Philadelphian System *versus* the Tianxia System. **Cambridge Review of International Affairs**, t. 31, n. 5, p. 392-414, 2018.
- CHANG, C. Tianxia System on a snail's horns. **Inter-Asia Cultural Studies**, t. 12, n. 1, p. 28-42, 2011.

- CLEMENS, J. **A history of the Silk Road**. London: Haus Publishing, 2017.
- COX, R. Social forces, States and world orders: beyond international relations theory. **Millennium: Journal of International Studies**, t. 10, n. 2, p. 126-155, 1981.
- DITTMER, L. China, the developing world. *In*: DITTMER, L.; YU, G. T. (Eds.). **China, the developing world and the new global dynamic**. Boulder, Colorado: Lynne Rienner Publisher, 2010. p. 1-11.
- DREYER, J. T. The ‘*tianxia* trope’: will China change the international system? **Journal of Contemporary China**, t. 24, n. 96, p. 1015-1031, 2015.
- FLAD, R. Where did the Silk Road come from? *In*: RUDOLPH, J.; SZONYI, M. (Eds.). **The China questions: critical insights into a rising power**. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 2018. p. 237-243.
- HAMMER, R. Poscolonialism. *In*: RITZER, G. (Ed.). **Encyclopedia of social theory**. New York: Sage Publications, 2005. p. 576-578.
- HARDT, M.; NEGRI, A. **Empire**. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 2000.
- HOFFMAN, S. An American social science: international relations. **Daedalus**, t. 106, n. 3, p. 41-60, 1977.
- HU, R. W. China’s ‘One Belt One Road’ strategy: opportunity or challenge for India? **China Report**, n. 53, p. 107-124, 2017.
- IKENBERRY, J. G. The rise of China and the future of the West. **Foreign Affairs**, v. 87, n. 1, p. 23-27, 2008.
- \_\_\_\_\_. The rise of China: power, institutions, and the Western Order. *In*: ROSS, R.; FENG, Z. (Eds.). **China’s ascent: power, security, and the future of international politics**. Ithaca: Cornell University Press, 2015. p. 89-114.
- JENKIS, R. Latin America and China: a new dependency? **Third World Quarterly**, t. 33, n. 7, p. 1337-1358, 2012.
- JOHNSON, C. K. **President Xi Jinping’s “Belt and Road” initiative: a practical assessment of the Chinese Communist Party’s roadmap for China’s global resurgence**. Washington: Center for Strategic and International Studies, 2016.
- JONES, B. G. Introduction: international relations, eurocentrism, and imperialism. *In*: \_\_\_\_\_. (Ed.). **Decolonizing international relations**. Lanham, Maryland: Rowman and Littlefield Publishers, 2006. p. 1-19.
- KANG, D. **China rising: peace, power, and order in East Asia**. New York: Columbia University Press, 2007.

- KENNEDY, D. **Decolonization**: a very short introduction. Oxford: Oxford University Press, 2016.
- KIM, H. J. Will IR theory with Chinese characteristics be a powerful alternative? **The Chinese Journal of International Politics**, v. 1, t. 9, p. 59-79, 2016.
- KOHLI, H. Looking at China's Belt and Road Initiative from the Central Asian perspective. **Global Journal of Emerging Market Economies**, t. 9, n. 1-3, p. 3-11, 2018.
- KUHN, T. **The structure of scientific revolutions**. Chicago: The University of Chicago Press, 2012.
- KUMAR, S. Theorising Chinese international relations and the rise of China: a preliminary investigation. **Relaciones Internacionales**, n. 54, p. 23-32, 2018.
- LANGAN, M. **Neo-colonialism and the poverty of 'development' in Africa**. New York: Palgrave Macmillan, 2017.
- LEWIS, M. D.; HSIEH, M. *Tianxia* and the invention of the empire in East Asia. In: WANG, B. (Ed.). **Chinese visions of the world order**. Durham: Duke University Press, 2017. p. 25-48.
- LI, Y. Belt and Road: a logic behind the myth. In: AMIGHIN, A. (Ed.). **China's Belt and Road: a game changer?** Milano: Edizioni Epoké, 2017. p. 13-33.
- LI, Y.; ZHU, X. The 2030 agenda for sustainable development and China's Belt and Road initiative in Latin America and the Caribbean. **Sustainability**, t. 11, p. 1-22, 2019.
- LO, C. China's Silk Road strategy: the opportunities and pitfalls of "killing three birds with one stone". **The International Economy**, t. 29, n. 4, p. 54-71, 2015.
- LUFT, G. China's infrastructure play. **Foreign Affairs**, t. 95, n. 5, p. 68-75, 2016.
- \_\_\_\_\_. **Silk Road 2.0**: US strategy toward China's Belt and Road initiative. Washington: Atlantic Council, 2017.
- MENEGAZZI, S. China's foreign policy and ideational narratives: key trends and major challenges. In: BERETTA, S.; BERKOFISKY, A.; ZHANG, L. (Eds.). **Understanding China today**: an exploration of politics, economics, society, and international relations. Cham: Springer, 2017. p. 175-185.
- MEN, H. Y; TSANG, S. Genesis of a pivotal decade. In: \_\_\_\_\_. (Eds.). **China in the Xi Jinping era**. New York: Palgrave Macmillan, 2016. p. 1-16.
- MILLER, T. **China's Asian dream**: empire building along the New Silk Road. London: Zed Books, 2017.

MINGHONG, Y. Understanding the One Belt One Road initiative: China's perspective. *In*: SHARMA, B. K.; DAS KUNDU, N. (Eds.). **China's One Belt One Road: initiative, challenges and prospects**. New Delhi: Books India Private Limited, 2016. p. 7-26.

MYERS, M. China's Belt and Road initiative: what role for Latin America. **Journal of Latin America Geography**, t. 17, n. 2, p. 239-243, 2018.

ORTIZ, J. Déjà vu: Latin America and its new trade dependency... This time with China. **Latin American Research Review**, t. 47, n. 3, p. 175-190, 2012.

OVIEDO, E. D. América Latina: ¿extensión natural de la Ruta de la Seda? **Comercio Exterior**, t. 15, p. 16-19, 2018.

PASTRANA BUELBAS, E. Políticas de coordinación de mecanismos entre China y América Latina. *In*: SHIXUE, J.; MALLIMACI, F. **La Franja y la Ruta: iniciativa china de cooperación con América Latina y el Caribe**. Ushuaia: Ediciones UNTDF, 2018. p. 47-58.

PICKERING, A. From science as knowledge to science as practice. *In*: \_\_\_\_\_. (Ed.). **Science as practice and culture**. Chicago: The University of Chicago Press, 1996. p. 1-26.

PINTADO, M. Hacia una teoría china de las relaciones internacionales. Evolución, proyectos teóricos y pertinencia práctica. **Revista Española de Derecho Internacional**, t. 70, n. 1, p. 201-225, 2018.

QIN, Y. Development of international relations theory in China: progress through debates. **International Relations of the Asia-Pacific**, t. 11, n. 2, 2011.

\_\_\_\_\_. Cultura y pensamiento global: una teoría china de las relaciones internacionales. **Revista CIDOB d'Afers Internacionals**, n. 100, p. 67-90, 2012.

REN, X. Grown from within: building a Chinese School of International Relations. **The Pacific Review**, t. 33, n. 3-4, p. 386-412, 2020.

RICH, T.; RECKER, S. Understanding Sino-African relations: neocolonialism or a new era? **Journal of International and Area Studies**, v. 20, n. 1, p. 61-76, 2013.

SAID, E. **Orientalism**. London: Vintage, 1979.

SAURIN, J. International relations as imperial illusion; or the need to decolonizing IR. *In*: JONES, B. G. (Ed.). **Decolonizing international relations**. Lanham, Maryland: Rowman and Littlefield Publishers, 2006. p. 23-42.

SHICHENG, X. La comunicación en políticas entre China y América Latina y el Caribe. In: SHIXUE, J.; MALLIMACI, F. **La Franja y la Ruta: iniciativa china de cooperación con América Latina y el Caribe**. Ushuaia: Ediciones UNTDF, 2018. p. 41-46.

SCHNEIDER, F. Reconceptualising world order: Chinese political thought and its challenge to international relations theory. **Review of International Studies**, t. 40, p. 683-703, 2014.

SCHENONI, L.; MAINWARING, S. US hegemony and regime change in Latin America. **Democratization**, v. 26, n. 2, p. 269-287, 2010.

SONG, I. Can a new universality be created out of the Chinese concept of *tianxia*? **Concepts and Contexts in East Asia**, n. 3, p. 25-52, 2014.

SUTCH, P.; ELIAS, J. **International relations: the basics**. London: Routledge, 2007.

WALLERSTEIN, I. **European universalism: the rhetoric of power**. New York: The New Press, 2006.

WANG, G. **Renewal: the Chinese state and the new global history**. Hong Kong: The Chinese University of Hong Kong Press, 2013.

WANG, H. **The rise of China and Chinese international relations scholarship**. Lanham, Maryland: Lexington Books, 2015.

YU, H. Motivation behind China's 'One Belt, One Road' initiatives and establishment of the Asian Infrastructure Investment Bank. **Journal of Contemporary China**, t. 26, n. 105, p. 353-368, 2017.

ZHANG, L.; HU, Z. Empire, *tianxia* and great unity: a historical examination and future vision of China's international communication. **Global Media and China**, t. 2, n. 2, p. 197-207, 2017.

ZHAO, K. The motivation behind China's public diplomacy. **Chinese Journal of International Politics**, t. 8, n. 2, p. 167-196, 2015.

ZHAO, S. The China model: can it replace the Western model of modernization? **Journal of Contemporary China**, v. 19, t. 65, p. 419-436, 2010.

ZHAO, T. Rethinking empire from a Chinese concept 'all under-heaven' (*tian-xia*). **Social Identities**, v. 12, t. 1, p. 29-41, 2006.

\_\_\_\_\_. A political world philosophy in terms of all-under-heaven (*tian-xia*). **Diogenes**, v. 221, p. 5-18, 2009.

\_\_\_\_\_. All-under-haven and methodological relationism: an old story and new world peace. *In*: DALLMAYR, F. R.; ZHAO, T. (Eds.). **Contemporary Chinese political thought**: debates and perspectives. Lexington: The University Press of Kentucky, 2012. p. 46-65.

\_\_\_\_\_. **Redefining a philosophy for world governance**. New York: Palgrave Macmillan, 2019.

#### **BIBLIOGRAFÍA COMPLEMENTARIA**

ZHANG, Y. Introduction: dynamism and contention – understanding Chinese foreign policy under Xi Jinping. **International Affairs**, t. 92, n. 4, p. 769-772, 2016.



# COOPERAÇÃO ENTRE CHINA E AMÉRICA LATINA E CARIBE: AJUDA OFICIAL AO DESENVOLVIMENTO E OUTROS FLUXOS OFICIAIS (2006-2016)

Lorenzo Maggiorelli<sup>1</sup>

O surgimento da China como país doador foi um dos eventos mais importantes no cenário da cooperação internacional para o desenvolvimento nos últimos vinte anos. Embora sua ajuda à África tenha sido estudada em detalhes, este artigo se propõe a investigar a ajuda chinesa à América Latina e ao Caribe. Os montantes e empréstimos aumentaram significativamente, em particular após a crise financeira de 2008, e são cada vez mais importantes em uma região onde os Estados Unidos tradicionalmente representam a potência hegemônica. Usando dados quantitativos e qualitativos, o artigo explora a evolução histórica dos programas de ajuda chineses para a região; os fluxos de ajuda oficial ao desenvolvimento e outros fluxos financeiros oficiais para a região; e as motivações que impulsionam a China a cooperar com a América Latina e o Caribe, explorando em particular a questão das condicionalidades. O artigo conclui que essa ajuda certamente representa uma oportunidade para a região no curto prazo, enquanto no longo prazo será interessante observar o desenvolvimento contínuo da identidade da China como país doador por meio de sua nova agência de cooperação e seu projeto estrela – a Iniciativa do Cinturão e Rota.

**Palavras-chave:** ajuda oficial ao desenvolvimento; ajuda externa; ajuda chinesa; América Latina e Caribe; cooperação internacional.

## CHINA AND LATIN AMERICA AND CARIBBEAN COOPERATION: OFFICIAL DEVELOPMENT ASSISTANCE AND OTHER OFFICIAL FLOWS (2006-2016)

The rise of China as an emerging donor has been one of the most relevant events of international development cooperation in the last twenty years. While much has been studied about the Chinese aid to Africa, this article aims to analyze the Chinese aid to Latin America and the Caribbean. The amounts of financial aid and loans have grown significantly, in particular after the financial crisis of 2008, and they have been increasingly important due to the United States traditionally represents the hegemonic power in Latin America and the Caribbean. Using quantitative and qualitative data, the article explores the historical evolution of Chinese aid programs towards the region, the Official for Development Aid flows and Other Official Flows to the region, the incentives that drive China to cooperate with Latin America and the Caribbean, exploring in particular the conditionality policy. The article concludes that Chinese aid certainly represents an opportunity for the region in the short term, while for the long term it must be observed the ongoing development of China's identity as an international donor through its new cooperation agency and his star project, the Belt and Road Initiative.

**Keywords:** official development aid; foreign aid; Chinese aid; Latin America and the Caribbean, international cooperation.

---

1. Professor associado na Universidade Jorge Tadeo Lozano; e doutor em ciência política pela Universidade dos Andes.  
E-mail: <lorenzo.maggiorelli@utadeo.edu.co>. Orcid: <<https://orcid.org/0000-0002-4182-8627>>.

## COOPERACIÓN ENTRE CHINA Y AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: AYUDA OFICIAL AL DESARROLLO Y OTROS FLUJOS OFICIALES (2006-2016)

El surgimiento de China como donante ha sido uno de los eventos más importantes en el panorama de la cooperación internacional para el desarrollo de los últimos veinte años. Mientras al ayuda china a África ha sido estudiada en detalle, este artículo se propone investigar la ayuda de China hacia América Latina y el Caribe. Las cantidades de ayuda y los préstamos han crecido sensiblemente en particular después de la crisis financiera de 2008 y son crecientemente importantes en una región donde tradicionalmente Estados Unidos representa la potencia hegemónica. Usando datos cuantitativos y cualitativos el artículo explora la evolución histórica de los programas de ayuda chinos hacia la región; los flujos de ayuda oficial para el desarrollo y otros flujos financieros oficiales hacia la región; las motivaciones que impulsan a China para cooperar con América Latina y el Caribe, explorando en particular el tema de las condicionalidades. El artículo concluye que la ayuda china representa sin duda una oportunidad para la región en el corto plazo, mientras que para el largo plazo será interesante observar el desarrollo en curso de la identidad de China como donante a través de su nueva agencia de cooperación y de su proyecto estrella, la Iniciativa de la Franja y la Ruta.

**Palabras clave:** ayuda oficial al desarrollo; ayuda exterior; ayuda china; América Latina y el Caribe; cooperación internacional.

JEL: F35; O19.

DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/rtm24art7>

Data de envío do artigo: 14/8/2020. Data de aceite: 28/9/2020.

### 1 INTRODUÇÃO

O surgimento da China como país “doador emergente” representa a principal novidade no panorama da cooperação internacional para o desenvolvimento nas últimas duas décadas, a ponto de alguns autores falarem em uma “revolução silenciosa” (Woods, 2008; Mawdsley, 2012) no sistema oficial de ajuda ao desenvolvimento dos doadores ocidentais “tradicionais”. Esse surgimento é particularmente relevante para a América Latina e o Caribe, visto que, embora tradicionalmente os Estados Unidos sejam o principal doador da região, nos últimos anos o volume de ajuda direcionada ao que foi definido como seu “quintal” diminuiu. Como a China se tornou um importante parceiro comercial, também aumentou drasticamente a ajuda e empréstimos a governos latino-americanos. De fato, a ajuda chinesa à América Latina aumentou bastante, tanto em número de países beneficiários como em quantidade de ajuda fornecida.

Apesar da influência potencial dos fluxos financeiros chineses na região, a ajuda da China à América Latina e ao Caribe (ALC) tem recebido pouca consideração pela academia, que se concentrou principalmente na análise de suas relações com a África. Até o momento, pouquíssimos estudos sobre a América Latina exploraram a questão das diferenças entre os tipos de fluxos oficiais da China, e quase nenhum pesquisou a questão das condicionalidades políticas

e econômicas associadas à ajuda chinesa. Portanto, este artigo faz as seguintes perguntas: como evoluiu a cooperação internacional para o desenvolvimento da China na América Latina e no Caribe? Que tipo de fluxo financeiro oficial chega à região? Quais são as motivações por trás da ajuda chinesa? Para responder a essas perguntas, este artigo descreverá a unidade de análise (a evolução da cooperação entre China e América Latina) por meio do uso de várias fontes de dados qualitativos (documentos, declarações de funcionários e da imprensa). Para os dados quantitativos foram utilizados os fluxos financeiros oficiais na descrição e na análise. O objetivo geral é descrever uma série de dimensões da ajuda chinesa, na esperança de contribuir para os diversos debates que existem sobre o assunto, mas ainda com pouca produção bibliográfica relevante.

O desenvolvimento da análise está dividido em três partes. Na primeira, é apresentada uma visão conjunta da evolução da ajuda da China à América Latina, dividida em seis fases históricas que respondem às reivindicações políticas, estratégicas e econômicas do país asiático, concentrando-se em particular na última fase de 2006 até hoje. Na segunda, encontram-se os dados empíricos relacionados à ajuda oficial ao desenvolvimento (AOD), e a análise de seus outros fluxos oficiais (other official flows – OOF), como empréstimos, que, apesar de não serem incluídos na definição oficial de AOD, também desempenham um papel importante na agenda de desenvolvimento entre a China e a região daALC. A terceira parte fornece uma visão geral das motivações por trás da prestação de ajuda da China à região, concentrando-se em particular na questão das condicionalidades.

O artigo conclui que, a curto prazo, a ajuda e os demais fluxos oficiais da China para a ALC podem, sem dúvida, ser benéficos para a região, embora ainda restem dúvidas sobre questões como a transparência e as condicionalidades políticas e econômicas que acompanham os projetos chineses na região. Embora a China se apresente como aliada de longo prazo, é importante lembrar que a sua identidade como doadora está evoluindo; portanto, será muito significativo observar o desenvolvimento futuro da nova agência de cooperação chinesa (China International Development Cooperation Agency – CIDCA), criada em 2018 para coordenar os programas de cooperação da gigante asiática, bem como a evolução do maior e mais ambicioso projeto de cooperação da China, a Iniciativa do Cinturão e Rota (Belt and Road Initiative – BRI), para entender as características da ajuda chinesa a longo prazo.

## **2 SEIS FASES DE AJUDA CHINESA À ALC**

Após sua fundação, a República Popular da China começou a fornecer ajuda aos países em desenvolvimento em 1950, com a Coreia do Norte. Depois da conferência asiático-africana de Bandung em 1955, a China estendeu sua

assistência (consistindo em doações e empréstimos sem juros) a países não comunistas, como Camboja, Egito e Nepal (Bartke, 1989). Desde então, seis fases da ajuda chinesa podem ser identificadas (Maggiorelli, 2017), conforme a seguir descrito.

- 1) A primeira fase (1956-1969) foi motivada principalmente por considerações políticas/ideológicas. De fato, a China usou a ajuda externa para sustentar a luta contra as potências coloniais e apoiar os movimentos de independência dos países africanos (Davies, 2007). Nesta fase, os países latino-americanos relutaram em estabelecer relações diplomáticas com a República Popular da China em Pequim e continuaram a reconhecer a República da China em Taiwan como o governo legítimo do povo chinês (Hearn e León-Manríquez, 2011, p. 6). Entre as décadas de 1950 e 1970, Cuba foi a única nação latino-americana a estabelecer relações diplomáticas formais com a China e a receber assistência (China, 2011).
- 2) A segunda fase da ajuda chinesa (1970-1978) começa com o IX Congresso do Partido Comunista da China em 1969; desde então, de acordo com a estratégia do então presidente Mao Zedong de assumir liderança política no Terceiro Mundo, a China aumentou a quantidade de ajuda fornecida. Supostamente, os fluxos de ajuda fornecidos aos países africanos garantiram o apoio necessário para obter o assento permanente no Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas (ONU) em 1971 (Davies, 2007). A década de 1970 foi marcada por um aumento no número de países que estabeleceram relações diplomáticas com a China, assim como os beneficiários da ajuda chinesa na região da ALC, incluindo Chile, Peru, Guiana, Jamaica e outros (China, 2011).
- 3) A terceira fase (1979-1989) começou quando Deng Xiaoping assumiu a liderança do Partido Comunista da China em 1978. O novo líder implementou decisões de política externa mais pragmáticas (incluindo políticas de ajuda), e a China abriu suas portas para o oeste. O pacote de reformas econômicas (chamado “reforma e abertura”) começou a introduzir princípios de mercado na China, além de conceder gradualmente acesso à economia chinesa, investimento de capital estrangeiro e comércio internacional.
- 4) A quarta fase (1990-1995) começou após o episódio da Praça da Paz Celestial em 1989. Nessa fase, diante da condenação externa, a República Popular da China aumentou consideravelmente sua ajuda para evitar o isolamento internacional, em particular, a ajuda às nações

africanas (Taylor, 1998; Brautigam, 2008; 2010; Dreher e Fuchs, 2012). No entanto, no final dos anos 1980, a China fortaleceu sua “diplomacia do talão de cheques” em reação à transição de Taiwan para a democracia, levando a um maior reconhecimento da República da China; de fato, sete países (Belize, Guiné-Bissau, Nicarágua, Bahamas, Granada, Libéria e Lesoto) mudaram seu reconhecimento diplomático para Taiwan. Essa rivalidade produziu uma espécie de “guerra de ofertas”, na qual as ofertas de ajuda de ambas as partes se intensificaram (Brautigam, 2010, p. 11; Maggiorelli, 2019b; 2020; Rich, 2009). Além disso, após a queda da União Soviética em 1990, as relações internacionais chinesas se tornaram menos ideológicas (Hearn e León-Manríquez, 2011, p. 12). A literatura destaca a importância de considerações econômicas, que se tornaram cada vez mais a estratégia de ajuda predominante na China (Davies, 2007; Pehnelt, 2007; Brautigam, 2011; Dreher e Fuchs, 2012).

- 5) Na quinta fase (1996-2005), a ajuda externa chinesa foi reestruturada a fim de aumentar os modos de entrega de financiamento externo aos países em desenvolvimento (Kobayashi, 2008, p. 7; Dreher e Fuchs, 2012). Com doações e empréstimos sem juros (formas flexíveis e rápidas de financiamento), a China também concedeu empréstimos preferenciais com juros subsidiados, *joint ventures* e participação em projetos e programas abrangentes de cooperação internacional. Em 2004, foi criado o Fórum de Cooperação Econômica e Comercial entre a China e a ALC (China, 1985, 1990, 1996, 1999, 2007, 2009).
- 6) A fase mais recente do programa de ajuda da China começou em 2006, até os dias atuais. Essa fase marca o rápido desenvolvimento das relações de cooperação entre a China e a América Latina. O primeiro marco dessa fase é a publicação em 2008 do Livro Branco sobre as relações exteriores entre a China e a região (Cepal, 2016, p. 6). Neste documento, a China define a orientação de suas políticas de ajuda para o avanço das relações bilaterais e explica seus planos preliminares. Um segundo marco foi a adoção conjunta do Plano de Cooperação 2015-2019, na Primeira Reunião Ministerial do Fórum Celac-China em 2015, seguida no mesmo ano por uma grande turnê de visitas oficiais do primeiro-ministro Li Keqiang à América Latina (Brasil, Chile, Colômbia, Peru e, finalmente, à sede da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe – Cepal, em Santiago). Durante as visitas, Li deixou claro que, apesar da desaceleração do crescimento em ambos os lados do Pacífico, a China contribuiria muito mais para a região nos anos seguintes, alocando muito mais bilhões e prometendo a construção de uma ferrovia transamazônica para conectar o Peru e o

Brasil, a fim de permitir que a China importasse ferro e soja do Brasil a baixo custo (Cepal, 2016).

No nível organizacional, a China tornou seu programa de cooperação mais relevante em 2018, criando uma verdadeira agência para coordenar sua política de cooperação internacional para o desenvolvimento (anteriormente, a ajuda externa chinesa dependia do Ministério do Comércio). Essa nova agência recebeu o nome de CIDCA (Agência Internacional de Cooperação para o Desenvolvimento da China, ou 国家 国际 发展 合作 署 em chinês).

Por sua vez, as relações de cooperação da China com a região da ALC no mundo contemporâneo são marcadas pelo compromisso de Pequim, proclamado pelo presidente Xi Jinping em 2018, de estender sua BRI a essa região, apesar da grande distância geográfica da “Rota da Seda” original. Globalmente, a BRI se estende a cerca de 140 países, que assinaram um memorando de entendimento com a China, ou seja, mais países do que aqueles que assinaram acordos com o CIDCA. Com o antecedente histórico do “Galeão de Manila”, que entre Acapulco e China se conectou através de Manila entre os séculos XVI e XIX, um total de 22 países da ALC concordou em participar do projeto. Na América do Sul, os países da BRI são Bolívia, Chile, Equador, Guiana, Peru, Suriname, Uruguai e Venezuela; na América Central, são Belize, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Nicarágua, Panamá; no Caribe, eles são Antígua e Barbuda, Barbados, Cuba, Dominica, Granada, Jamaica, República Dominicana, Trinidad e Tobago.

Os países da BRI podem solicitar à China empréstimos de juros subsidiados para projetos de infraestrutura ou modernização, solicitar investimentos da Corporação Estatal Chinesa (que inclui assistência à privatização, subsídio, operação de serviços públicos e conhecimento técnico) ou assistência na construção de infraestrutura (ferrovias, instalações de energia, portos, infraestrutura logística, transporte público, serviços públicos etc.) (Development Reimagined, 2019). A BRI da China na ALC concentra-se particularmente no Chile e no Panamá. Obviamente, o país da América Central pode facilitar o transporte de produtos chineses por meio de seu canal, enquanto, no Chile, Pequim planeja conectar um cabo de fibra óptica submarino através do oceano para conectar a América Latina e a China.

Concluindo, deve-se lembrar que a cooperação para o desenvolvimento da China ainda está em processo de transformação. A BRI forneceu à ajuda para o desenvolvimento da China no exterior novas condições para sua transformação. O prazo da ajuda da China não se limita mais a servir apenas as relações externas do país, mas também o objetivo muito mais amplo de cooperar para construir um “Futuro Comum para a Humanidade”, cujo instrumento é a BRI, buscando

novas forças motrizes para o desenvolvimento, a fim de obter complementaridade e benefícios mútuos para todos.

A mudança de estratégia também é acompanhada pela reforma das instituições responsáveis pela ajuda externa da China. A ajuda chinesa há muito tempo depende do Ministério do Comércio, dando a impressão de que ela se preocupa principalmente com interesses comerciais. A criação de uma agência especial de ajuda externa (CIDCA) em 2018 representa a tentativa de resolver os problemas da cooperação chinesa por meio de maior coordenação e cooperação com seus aliados de cooperação Sul-Sul e cooperação triangular, embora mudar a imagem da ajuda externa da China possa ser complicado (principalmente devido à falta de cooperação multilateral e a um baixo nível de transparência e divulgação de informações).

Sem dúvida, a ajuda externa da China está situada no âmbito da cooperação Sul-Sul, que tem as vantagens de diversidade, flexibilidade e adaptabilidade. Para poder falar de uma “revolução” no panorama da cooperação internacional e evitar a dinâmica vertical e hierárquica da cooperação Norte-Sul, a China ainda precisa acumular experiência em desenvolvimento e fazer bom uso dos vários fóruns de cooperação Sul-Sul. Em particular, na América Latina, a China terá de encorajar a participação das comunidades e incorporar vozes locais em seu trabalho de prestação de ajuda ao desenvolvimento.

### **3 VALORES E TIPOS DE AJUDA CHINESA À ALC**

Ao se realizarem pesquisas empíricas sobre a alocação orçamentária da ajuda chinesa, o principal problema operacional é que o governo chinês se recusa a publicar informações completas acerca de suas alocações anuais de ajuda bilateral. Portanto, as estimativas do tamanho total dos fluxos de ajuda da China variam consideravelmente. Parte da variação vem das diferentes delimitações dos fluxos que são considerados como ajuda ao desenvolvimento e daqueles que não são. Ainda assim, todas as estimativas mostram que a ajuda chinesa aumentou rapidamente na última década. De acordo com a AidData (Strange *et al.*, 2017) entre 2000 e 2013, conjuntos de dados financeiros semelhantes à AOD da China mostram 2.312 projetos em cinquenta países, totalizando US\$ 94,31 bilhões. O fluxo financeiro total, que era de US\$ 2 trilhões em 2000, atingiu um pico de US\$ 52 trilhões em 2011. Segundo dados da Universidade Johns Hopkins de 2020, os fluxos de AOD da China passaram de US\$ 0,6 bilhão em 2003 para um máximo de US\$ 3,2 bilhões em 2018.

Com o intuito de silenciar objeções de que a China não fornece informações suficientes sobre seu programa de ajuda, o governo chinês publicou dois livros brancos sobre sua ajuda externa em 2011 e 2014 (China, 2011; 2014; Dreher

e Fuchs, 2012). De acordo com esses documentos oficiais, que vão até 2012, a China prestou assistência a 121 países: 30 na Ásia, 51 na África, 9 na Oceania, 19 na América Latina e no Caribe e 12 na Europa, alocando um total de 89,34 bilhões de yuanes (US\$ 14,41 bilhões) para assistência externa. Ainda assim, não está claro quais fluxos financeiros estão incluídos nesses cálculos. A falta de informações a respeito do grau de “concessionalidade” dos empréstimos chineses dificulta a comparação da ajuda chinesa com a AOD dos países do Comitê de Ajuda ao Desenvolvimento (CAD) da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), os chamados “doadores tradicionais”. Este conceito será explorado a seguir.

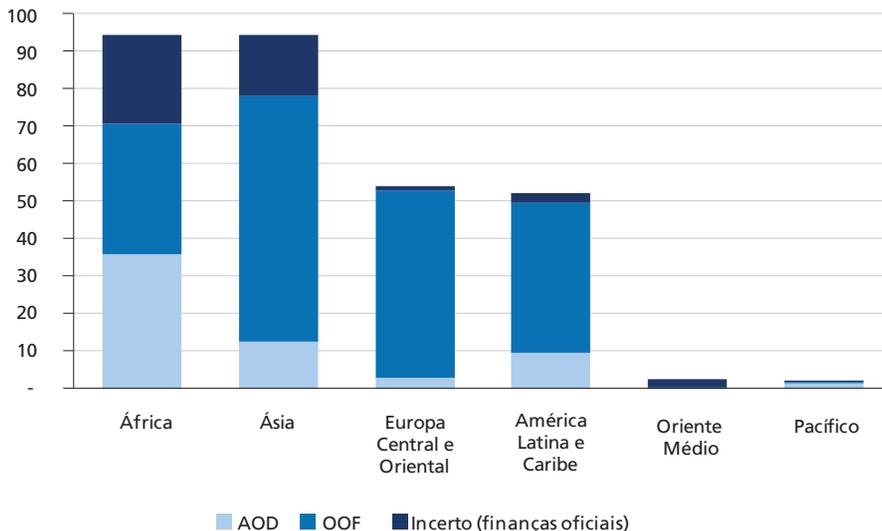
Quando se trata de quantificar a ajuda externa da China, deve-se enfatizar que essa ajuda (como vimos no exemplo da BRI) está muito longe do conceito de ajuda oficial de doadores tradicionais (em particular, do conceito de AOD,<sup>2</sup> do CAD e da OCDE), uma vez que apenas uma pequena parte de seus projetos possui elementos de “concessionalidade” (doações, subsídios etc.). A cooperação para o desenvolvimento da China, especialmente se for direcionada ao desenvolvimento a longo prazo, está cada vez mais vinculada ao comércio e ao investimento direto estrangeiro. Portanto, é importante diferenciar entre ajuda concessional (semelhante à AOD) e OOF, que também são fluxos financeiros fornecidos pelas agências governamentais nacionais, mas não são considerados como AOD porque não atendem a algumas de suas especificações, em particular não têm condicionalidade suficiente.

Como emerge do gráfico 1, a proporção de ajuda oficial que a China forneceu à ALC na década de 2007 a 2016 foi significativamente menor que OOF que a República Popular da China forneceu aos países da região: a ajuda semelhante à AOD representa 18% do total (US\$ 9,46 trilhões) e OOF, 76% (US\$ 40 trilhões) (Strange *et al.*, 2017). Isso pode ser dito também para todas as regiões em desenvolvimento, exceto a África, onde os fluxos financeiros com elementos de “concessionalidade” (semelhantes à AOD) são relativamente mais frequentes.

---

2. A definição oficial de AOD é a fornecida pela OCDE e inclui todos os fluxos financeiros que: i) são fornecidos pelas agências nacionais oficiais aos países em desenvolvimento (conforme consta na lista da OCDE de países beneficiários da AOD) e instituições multilaterais; ii) destinam-se principalmente à promoção do desenvolvimento econômico e bem-estar nos países beneficiários; e iii) são de natureza concessional (o que significa, em termos da OCDE, que são fluxos de dinheiro que possuem um elemento de doação de pelo menos 25%). Portanto, ao estudar doadores que não são do CAD, é imperativo lembrar que esses países não usam as definições de ajuda da OCDE-CAD e que não são obrigados a cumprir as normas da OCDE sobre fornecimento e relatório de ajuda. Por exemplo, eles não se destinam principalmente ao desenvolvimento (*inter alia*, cooperação antiterrorista), não possuem um elemento concessional suficiente (seu elemento de subsídio é inferior a 25%) ou são fornecidos a um país que não está na lista de destinatários da AOD (como ajuda a Israel, Singapura etc.).

**GRÁFICO 1**  
**Fluxos oficiais chineses para todos os destinatários, classe de fluxo por região (2007-2016)**  
 (Em US\$ bilhões constantes de 2014)



Fonte: AidData (Strange *et al.*, 2017).  
 Elaboração do autor.

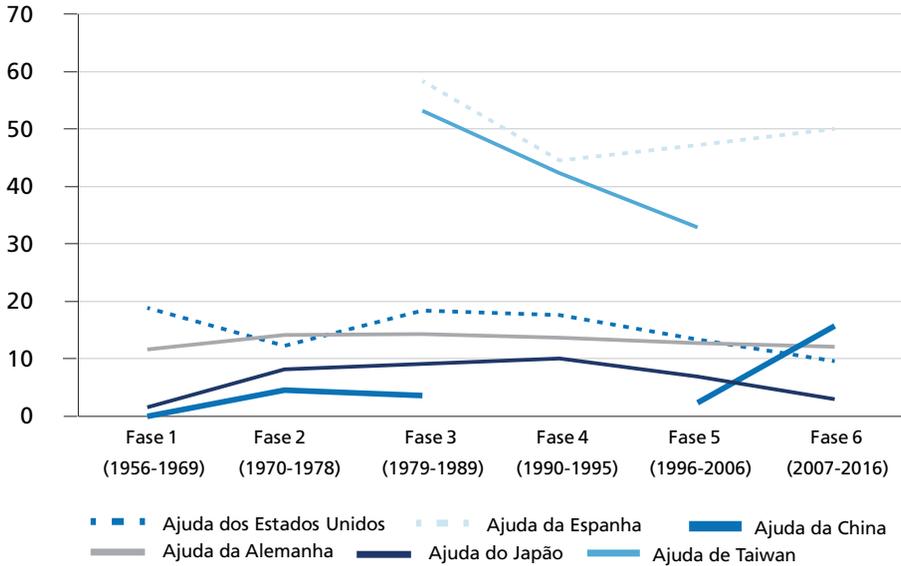
Relativamente aos fluxos concessionais (semelhante à ajuda oficial ao desenvolvimento), outra dificuldade metodológica ao realizar uma análise é que os montantes anuais da ajuda são altamente voláteis. Autores como Gupta, Pattillo e Wagh (2006), portanto, recomendam agrupar a alocação orçamentária da ajuda externa em fases, e não em um ano, devido à mencionada volatilidade anual da ajuda. Seguindo essa sugestão, estimo a importância relativa da América Latina para a alocação do orçamento de ajuda externa da China e a de vários outros doadores (Estados Unidos, Alemanha, Japão, Espanha, Taiwan e a média de doadores membros do CAD da OCDE), nas seis fases descritas na seção anterior (Maggiorelli, 2017). A conclusão visual deste exercício representa a importância relativa da ALC ao longo do tempo no orçamento de vários doadores.

Como pode ser visto, a China aumentou seu foco na ALC na fase recente, ampliando sua alocação de ajuda à região para mais de 15% de sua ajuda total, refletindo o fato de que é dada mais atenção à região e são gerados maiores fluxos de ajuda dedicados pela China à ALC, tanto em termos do orçamento total quanto do restante dos doadores. Do gráfico 2 também resulta que Taiwan historicamente dedicou entre 30% e 50% de seu orçamento de ajuda externa à região da ALC, perdendo apenas para a Espanha (que, por razões histórico-culturais e linguísticas, fornece entre 40% e 60% do seu orçamento para esta região). Isso acontece

apesar do fato de Pequim e Taipei não terem um grande interesse econômico ou cultural na região e da grande distância geográfica. A dinâmica da ajuda chinesa e taiwanesa à ALC será explorada na seção 4. Em seguida, os fluxos financeiros da China considerados OOF serão revistos.

GRÁFICO 2

**Montantes da ajuda externa à ALC por doadores selecionados**  
(Em %)



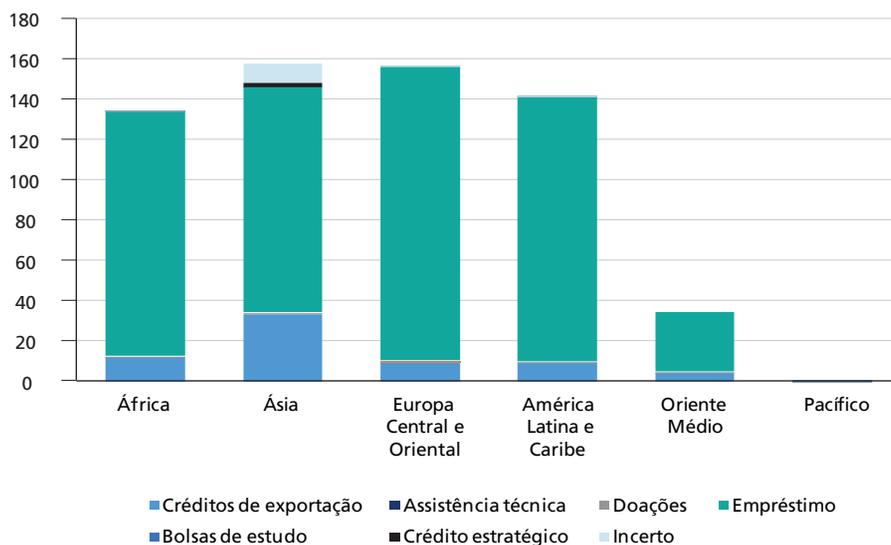
Fonte: Maggiorelli (2017; 2019a), Bartke (1989), Strange *et al.* (2017) e Dreher e Fuchs (2012).

Elaboração do autor.

Obs.: Não há dados disponíveis para a China para a fase 4 (1990-1995) e para Taiwan para a fase 6 (2007-2016).

Conforme mostrado no gráfico 1, os fluxos OOF compõem a grande maioria (76%, mais de US\$ 40 bilhões) do total de fluxos chineses na região da ALC, em comparação com apenas 18% (US\$ 9,4 bilhões) de fluxos semelhantes à AOD. Se observarmos detalhadamente o tipo de fluxo financeiro descrito (como mostra o gráfico 3), podemos ver que a grande maioria de OOF para a ALC é composta de empréstimos (US\$ 36,7 bilhões em 2007-2016), seguidos por créditos de exportação (US\$ 2 bilhões no mesmo período), que, conforme definido pela OCDE, são um contrato de seguro, garantia ou financiamento que permite a um comprador estrangeiro de bens e/ou serviços pagamento diferido exportado por um período de tempo (OECD, 2020).

**GRÁFICO 3**  
**OOF da China, tipo de fluxo por região (2007-2016)**  
 (Em US\$ bilhões constantes de 2014)



Fonte: AidData (Strange *et al.*, 2017).

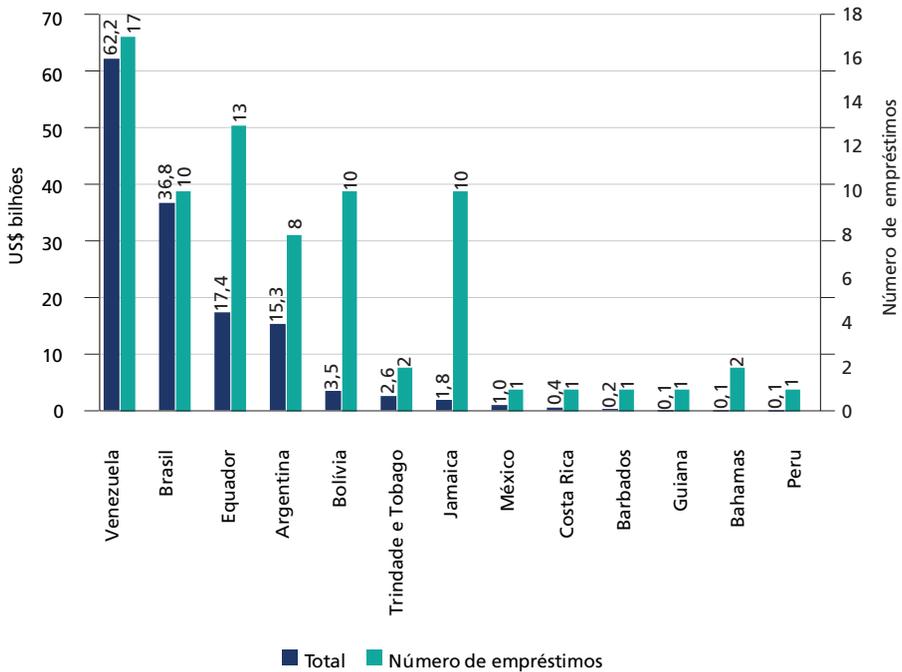
Elaboração do autor.

Obs.: Os empréstimos não incluem o cancelamento da dívida externa.

De fato, embora Cuba seja o país que recebe mais fluxos de AOD da China na última fase de todo o planeta (11,11% do orçamento total da ajuda da China), a ilha do Caribe não recebe nenhum OOF. No entanto, a Venezuela é o país da ALC que recebe mais OOF (7,1% do total de OOF chineses), em particular empréstimos, mas não recebe nenhuma AOD da China. Na região da ALC, a Venezuela é de longe o país que mais recebeu empréstimos da República Popular da China nos últimos dez anos, com dezessete empréstimos, totalizando US\$ 62.200 milhões. O Brasil foi o segundo, com dez empréstimos no total de US\$ 36,8 bilhões, seguido pela Argentina (oito empréstimos, US\$ 15,3 bilhões), Equador (treze empréstimos, US\$ 17,4 bilhões) e Bolívia (dez empréstimos, US\$ 3,5 bilhões) (Gallagher e Myers, 2014).

GRÁFICO 4

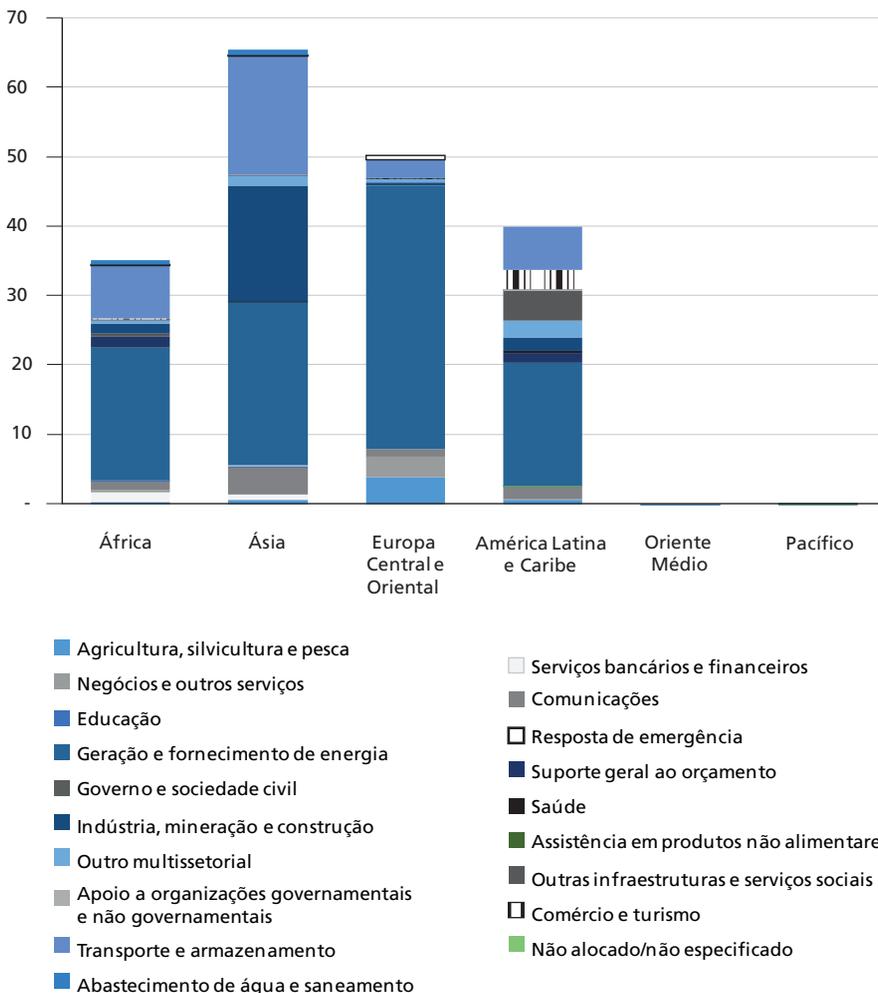
## Empréstimos da China para países da ALC (2006-2016)



Fonte: Myers e Gallagher (2017).  
Elaboração do autor.

Se desagregarmos os projetos por intenção, podemos ver que apenas 3% do OOF da ALC aponta desenvolvimento (um total de US\$ 1,3 trilhão no período 2007-2016), com o maior número de projetos mistos (55% ou mais, US\$ 21,8 trilhões), seguidos por projetos comerciais (41%, ou US\$ 16,5 bilhões). A desagregação dos projetos OOF por setor também revela informações interessantes: embora o setor social inclua uma pequena quantidade de fluxos financeiros (indicando um foco chinês escasso em setores como educação, saúde e infraestrutura do governo), esses projetos recebem consideravelmente menos recursos que os previstos para projetos econômicos, comerciais, de infraestrutura, transporte e geração e suprimento de energia. Em particular, como resumido no gráfico 5, a geração e o fornecimento de energia foram o setor mais bem financiado no período de 2007 a 2016, totalizando US\$ 17,7 bilhões, 44% do orçamento total do OOF da China para a região.

**GRÁFICO 5**  
**OOF chineses para todos os destinatários, setor de projetos por região (2007-2016)**  
 (Em US\$ bilhões constantes de 2014)



Fonte: AidData (Strange *et al.*, 2017).  
 Elaboração do autor.

O fato empírico de que a China aloca mais orçamento para projetos econômicos e comerciais e menos para projetos sociais levanta várias questões interessantes acerca das motivações por trás da provisão de ajuda por Pequim. Esses problemas serão explorados na próxima seção.

#### 4 MOTIVAÇÕES POR TRÁS DA ALOCAÇÃO E CONDICIONALIDADE DA AJUDA DA CHINA

Em relação às motivações por trás da ajuda chinesa, na sua retórica oficial, a China orgulha-se de sua ajuda ser incondicional, ou seja, não está ligada às condições políticas normalmente impostas pelos doadores ocidentais (como boas práticas, democracia e respeito pelos direitos humanos) ou a condições econômicas (ajuda vinculada ou *tied aid*, planos de ajuste estrutural etc.). Além disso, a assistência financeira chinesa está frequentemente disponível sem muita burocracia (Davies, 2007). Portanto, a China é uma boa alternativa para os doadores do CAD da OCDE (OCDE-CAD), com seus procedimentos burocráticos altamente detalhados e políticas de condicionalidade.

Vários estudiosos nos últimos anos definiram com entusiasmo o surgimento da China como um doador alternativo como uma “revolução silenciosa” no cenário da cooperação internacional para o desenvolvimento, principalmente porque a assistência ao desenvolvimento da China carece de condicionalidades política e econômica que caracterizam a ajuda externa de doadores tradicionais (Woods, 2008; Mawdsley, 2012). Eles alegam que, devido à sua natureza incondicional, a assistência ao desenvolvimento da China oferece uma alternativa aos países beneficiários, permitindo que eles evitem a pressão dos doadores ocidentais por reformas econômicas e políticas e, finalmente, estabeleçam sua própria agenda de desenvolvimento.

Um dos casos emblemáticos de preferência por ajuda incondicional da China na África é o de Angola, um país com níveis muito altos de corrupção (está entre os países mais corruptos de acordo com o índice de percepção de corrupção de 2019, preparado por Transparency International, com resultado de 26/100) e com grandes dificuldades de acessar a ajuda ocidental; de acordo com as expectativas, Angola é um grande beneficiário da ajuda chinesa.<sup>3</sup> Na América Latina, por exemplo, a ajuda chinesa à Venezuela (maior produtor de petróleo da região e também está entre os países mais corruptos do índice de Transparência Internacional com resultado de 16/100) preencheu a lacuna gerada pela escassez de empréstimos do Banco Mundial. No entanto, a ajuda incondicional a países ricos em petróleo como Venezuela e Angola pode aumentar o risco de desorganização política e corrupção (Brautigam, 2011; Ellis, 2009; Sanderson e Forsythe, 2012).

Ao mesmo tempo, a ajuda ao desenvolvimento da China é criticada por não ser verdadeiramente incondicional: em primeiro lugar, parte da literatura sustenta que essa ajuda é realmente impulsionada por interesses econômicos e

---

3. No início dos anos 2000, Angola rejeitou um empréstimo condicional do Fundo Monetário Internacional (FMI) e, em vez disso, considerou mais atraente um empréstimo “independente” da China no valor de US\$ 2 bilhões. Por sua vez, Angola forneceu 40 mil barris de petróleo à China por dia (Sun, 2014).

políticos nacionais, em maior medida do que a ajuda para desenvolvimento de doadores tradicionais do CAD; em segundo, a ajuda chinesa é acusada de não ser tão diferente da ajuda tradicional, uma vez que também aplica formas de condicionalidade (política e econômica) à sua ajuda.

Primeiro, há a acusação de que a necessidade do destinatário seja ignorada pela China ao estabelecer laços de cooperação internacional (Naim, 2007, p. 95). A retórica oficial da China reflete efetivamente que o governo chinês entrega sua ajuda a outros países com base nos princípios de igualdade e benefício mútuo, nunca como uma atividade de assistência (Aguirre, 2011). Ainda assim, o Ministério do Comércio destaca como seus projetos de ajuda desempenhar um papel positivo na expansão das economias nacionais dos países beneficiários e na melhoria da vida material e cultural das pessoas nesses países (China, 1985, p. 413). A ideia de “benefício mútuo” é enfatizada para desenvolver as economias nacionais dos países beneficiários e promover o crescimento econômico na China e nesses países (China, 1985, p. 413). Em termos de seus próprios interesses econômicos e comerciais, qualquer coisa que facilite a exportação de recursos naturais para a China é considerada um objetivo central de sua ajuda. As “necessidades insaciáveis” de recursos (hidrocarbonetos, minerais e madeira, em particular) são mais frequentemente citadas como razões comerciais para a ajuda externa chinesa (Alden, 2005; 2007; Davies, 2007; Naim, 2007; Halper, 2010).

Lum (2009) sugere que a ajuda chinesa à África e à América Latina é determinada por interesses econômicos, principalmente motivados pela extração de recursos naturais. A grande maioria das exportações latino-americanas para a China se concentrou em três áreas: soja, metais e hidrocarbonetos. De fato, apenas três produtos (cobre, ferro e soja) representam mais da metade dessas exportações. O crescimento exponencial do comércio chinês criou fortes laços com a América Latina e o potencial de se tornar um parceiro comercial essencial. O Brasil se tornou o terceiro maior exportador de ferro para a China, enquanto o Chile e o Peru representam 50% das importações chinesas de cobre. Em 2009, buscando aumentar as exportações de petróleo, o governo chinês aprovou um empréstimo de US\$ 20 bilhões para a Venezuela e comprou a participação brasileira da Repsol (uma companhia espanhola de petróleo) por US\$ 7,1 bilhões, com o objetivo de desenvolver depósitos de petróleo no Brasil (Dowsett e Aizhu, 2010). Além disso, Gallagher, Irwin e Koleski (2012) estimam que os empréstimos ao petróleo constituem mais de dois terços dos empréstimos chineses à América Latina.

Segundo, em relação à questão da condicionalidade, um dos princípios fundamentais da política de ajuda da China e, em geral, de sua política externa, é o da não interferência nos assuntos internos e do respeito à soberania nacional dos países beneficiários (Davies, 2007; Brautigam, 2008; Dreher e Fuchs, 2012).

Como tal, a alocação da ajuda chinesa não está relacionada à forma do regime e à qualidade da governança dos destinatários. Além disso, de acordo com seu Conselho de Estado (China, 2011, p. 3), o país “nunca usa a ajuda externa como um meio (...) de buscar privilégios políticos para si”. No entanto, a noção de que a ajuda externa chinesa aos países em desenvolvimento é totalmente incondicional é muitas vezes considerada indiscutível e é repetida sem críticas em vários trabalhos influentes da literatura sobre doadores “alternativos” ou “emergentes”. Portanto, também surgiu uma literatura dedicada à desmistificação da suposição de que a ajuda chinesa vem sem condições (Østergaard, 1993; Mattlin e Nojonen, 2011; 2015; Tudoroiu, 2019). Nos parágrafos seguintes, revisarei os principais tipos de condicionalidades que podem ser associadas à cooperação chinesa.

O tipo mais óbvio e importante de condicionalidade política é a política “Uma China”, que é um elemento fundamental da agenda de cooperação chinesa. Cortar qualquer relação oficial e diplomática com a República da China (Taiwan), considerada pela China como província não alinhada, e geralmente promover o isolamento internacional de Taiwan em organizações multilaterais, é definido como uma condição prévia obrigatória para o país destinatário estabelecer qualquer tipo de relacionamento oficial com Pequim<sup>4</sup> (Mitton, 2006; Mattlin e Nojonen, 2011; 2015).

De fato, o documento sobre a política da China na ALC de 2008 especifica que:

o princípio “Uma China” é a base política para estabelecer e desenvolver relações entre a China e os países da América Latina e Caribe e organizações regionais. A grande maioria dos países da região está comprometida com a política da “Uma China” e com a posição de apoiar a reunificação da China e não ter laços ou contatos oficiais com Taiwan. O governo chinês aprecia essa posição. A China está pronta para estabelecer e desenvolver relações de estado para estado com todos os países da América Latina e do Caribe, com base no princípio de “Uma China” (China, 2008, tradução nossa).

Isso é claramente um problema para os países menores e menos desenvolvidos, no momento em que tomar essa decisão implica rejeitar quantidades substanciais de ajuda externa de Taiwan que seriam muito úteis para o desenvolvimento desses países em grande necessidade (Tudoroiu, 2019). De fato, a política Uma China é um aspecto central da cooperação chinesa e taiwanesa na ALC, uma vez que pouco mais da metade (nove em quinze) dos países que continuam mantendo as relações diplomáticas com Taiwan está nessa região e, portanto, os governos de ambos os países realizaram uma espécie de “diplomacia do talão de cheques”

---

4. Em um exemplo frequentemente citado, Pequim pressionou o Vietnã a excluir Taiwan de uma reunião da Cooperação Econômica Ásia-Pacífico (Asia-Pacific Economic Cooperation – APEC) em 2006; quando Hanói ignorou a pressão, Pequim suspendeu temporariamente seus programas de ajuda externa ao Vietnã (Mitton, 2006).

para conquistar aliados em troca da prestação de assistência ao desenvolvimento (Maggiorelli, 2019b; 2020).

A competição começou na década de 1970, em face do reconhecimento da República Popular da China na ONU e da subsequente expulsão de Taipei da organização, provocando intensa competição por reconhecimento diplomático. O risco de isolamento internacional em virtude da política Uma China levou ao início do programa de ajuda externa de Taiwan como uma ferramenta de diplomacia pública (Hsieh, 1985, p. 210; Lin, 1990, p. 151). Taipei investiu quantias consideráveis de recursos para buscar o reconhecimento diplomático, inicialmente, dos estados recém-descolonizados (na África e em outros lugares), a fim de obter apoio para a causa de Taiwan (Hsieh, 1985, p. 171). Em resposta aos programas de ajuda ao desenvolvimento de Taiwan, desde os anos 1980, a China também fortaleceu seus programas de assistência, oferecendo ajuda, empréstimos e investimentos aos aliados diplomáticos de Taiwan. Essa estratégia ficou evidente na ALC, onde a China e Taiwan investiram em projetos caros, às vezes em troca do fim das relações diplomáticas com a outra parte.

Em 1988, Taiwan criou o Fundo de Cooperação Econômica e Desenvolvimento Ultramarino (renomeado Fundo de Cooperação Econômica Internacional e Desenvolvimento Internacional em 1991) e, mediante provisão de recursos financeiros (empréstimos e doações) e assistência técnica (principalmente no setor primário), conquistou nos anos seguintes o reconhecimento diplomático oficial de várias nações da América Central e do Caribe: São Vicente e Granadinas, Dominica, São Cristóvão e Nevis, Santa Lúcia, Bahamas, Granada, Belize e Nicarágua. Portanto, Taipei, por meio da ajuda, conseguiu criar laços, especialmente com países menores que precisam de mais assistência ao desenvolvimento em comparação com países maiores com mais projeção internacional, que, por sua vez, têm preferência por laços comerciais e econômicos que Pequim pode oferecer (Li, 2005; Esteban, 2007).

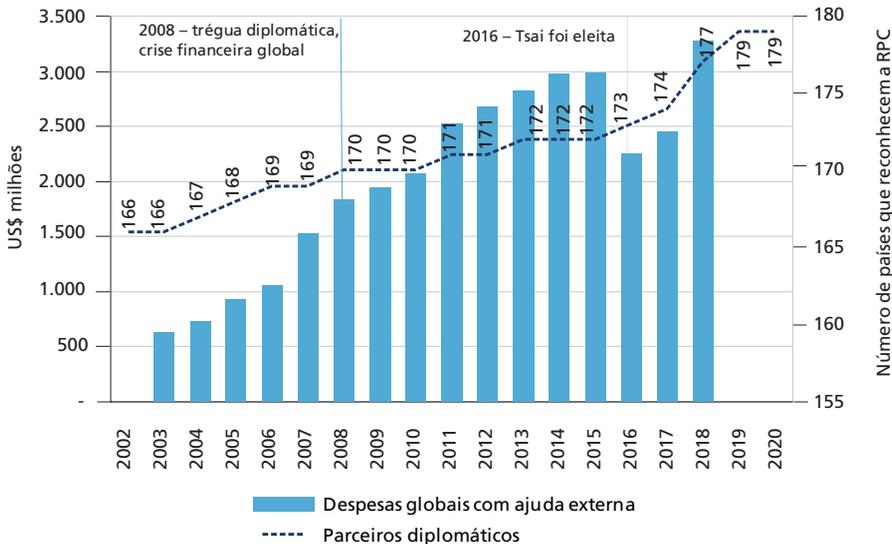
Para combater as ações de Taiwan, desde 1997, Pequim estabeleceu a entrega de vários pacotes de ajuda à América Central e ao Caribe, seguidos por uma mudança no reconhecimento das Bahamas e Santa Lúcia (1997, que retornou a Taiwan em 2007), Dominica (2004) e Granada (2005). Quando a Costa Rica mudou seu *status* de reconhecimento para a República Popular da China em 2007, esta forneceu ao país da América Central um pacote de ajuda extremamente generoso que incluía um novo estádio de futebol (US\$ 83 milhões), a compra de títulos do governo (US\$ 300 milhões), a construção de uma rodovia e outras obras públicas, uma *joint venture* para desenvolver a refinaria de petróleo nacional (US\$ 1 bilhão) e facilitar o acesso aos seus mercados para o café da Costa Rica e outros produtos (Ellis, 2011, p. 89).

Diante do aumento crescente das despesas e da melhoria das relações bilaterais, em 2008, China e Taiwan concordaram com uma espécie de “trégua diplomática”, decidindo interromper o uso de incentivos financeiros para obter o reconhecimento diplomático dos aliados (Koleski e Blivas, 2018, p. 18). No entanto, desde 2016, Pequim retomou sua ofensiva diplomática por reconhecimento na ALC em consequência da eleição de Tsai Ing-wen (que fez declarações no sentido de independência consideradas inaceitáveis por Pequim) como presidente de Taiwan. Nos últimos quatro anos, graças às enormes promessas de ajuda ao desenvolvimento e benefício mútuo, a China conseguiu estabelecer relações formais com El Salvador, Panamá e República Dominicana, o que foi um duro golpe para Taipei e um sinal claro do sucesso da política de Pequim (Maggiorelli, 2019b; 2020).

Como pode ser visto no gráfico 6, desde o início dos anos 2000 a China vem ampliando seu orçamento para ajuda externa, o que foi acompanhado por um crescimento generalizado nas relações diplomáticas oficiais com Pequim.

GRÁFICO 6

## Ajuda externa e número de aliados diplomáticos (2002-2020)



Fonte: Universidade Johns Hopkins, 2019 e Maggiorelli (2020).

Elaboração do autor.

Obs.: 1. Os aliados diplomáticos da China incluem apenas países-membros da ONU.

2. Não há dados disponíveis para 2002, 2019 e 2020.

3. RPC – República Popular da China.

Além da política Uma China, também existem outros tipos de condicionalidade política associados à aceitação da ajuda chinesa. Um deles é a obrigação do

destinatário de não expressar nenhuma preocupação com os direitos humanos, especificamente aqueles relacionados aos casos do Tibete e da Praça da Paz Celestial (Mattlin e Nojonen, 2011; 2015). Essa restrição é particularmente importante para os países do Caribe, visto que sua presença em papéis-chave na ONU (apesar de seu pequeno tamanho) é frequentemente apoiada por seu excelente histórico de defensores da democracia e dos direitos humanos (Tudoroiu, 2019).

Alguns estudiosos argumentam que a condicionalidade da China na cooperação para o desenvolvimento é totalmente política, exigindo que os países beneficiários adiram à política Uma China e geralmente apoiem as posições da China em questões globais (Bergsten, 2008; Maggiorelli, 2019b; 2020). No entanto, outros estudos mostram que a China também aplica um segundo tipo de condicionalidade à sua ajuda – a condicionalidade econômica. Essa condicionalidade refere-se principalmente à compulsão dos países beneficiários da ajuda chinesa de usar sobretudo empreiteiros, recursos e trabalhadores chineses para desenvolver projetos de infraestrutura, em vez de utilizar empresas e trabalhadores locais, uma prática comumente conhecida como “ajuda vinculada” (*tied aid*) e implementada pela China em larga escala na África antes de chegar à ALC (Brautigam, 2010; 2011; Chan-Fishel e Lawson, 2007; Cheng, Fang e Lien, 2012; Lönnqvist, 2008; McCormick, 2008; Pehnelt, 2007).

O uso de ajuda vinculada é outra indicação de que a China utiliza a assistência externa para melhorar suas oportunidades comerciais (Pehnelt, 2007; Schüller *et al.*, 2010). A ajuda vinculada pode ser vista como uma distorção das economias locais, porque, devido ao pequeno tamanho das economias (da América Central e especialmente do Caribe), os projetos chineses dos quais as empresas locais são excluídas são geralmente os maiores implementados no país (Tudoroiu, 2019, p. 103-150). Por exemplo, quando a China financiou a construção de uma barragem de US\$ 2,2 bilhões no Equador, mais de mil engenheiros e trabalhadores chineses foram destacados para o país da América Latina, em vez de contratar trabalhadores equatorianos (Krauss e Bradsher, 2015). O Ministério do Comércio (China, 1999, p. 75) concluiu abertamente que, por meio da ajuda, as empresas chinesas entraram nos mercados dos países em desenvolvimento muito rapidamente e foram bem-vindas pelos governos e empresas desses países.

Finalmente, a China, em troca da prestação de ajuda, pressiona os países receptores a flexibilizar as políticas de imigração para cidadãos e pequenos empresários chineses e a criação de muitas pequenas empresas chinesas (lojas, restaurantes etc.), que são uma fonte de competição (e, portanto, uma fonte de vibrante descontentamento e protesto) para os pequenos empresários locais, o que também pode ser visto como outro tipo de condicionalidade da ajuda (Tudoroiu, 2019, p. 151-170). No entanto, de acordo com a China, o país nunca

utiliza a ajuda externa como meio de buscar privilégios políticos para si (China, 2011, p. 3).

Podemos concluir que a ALC experimenta impactos positivos da ajuda externa chinesa, bem como uma série de considerações que devem ser levadas em conta ao cooperar com a China. Os impactos positivos incluem o aumento do financiamento para uma série de projetos de infraestrutura e de empréstimos que podem garantir a liquidez necessária aos países da região, proporcionando crescimento econômico, um modelo econômico estratégico e um forte parceiro comercial. Em contrapartida, surgem algumas preocupações em relação à abordagem “incondicional” chinesa que pode ser prejudicial às melhores práticas de negócios, direitos humanos e boa governança (Roett e Paz, 2008). Além disso, aproximar-se da China pode significar renunciar à ajuda ao desenvolvimento de Taiwan, o que para alguns países (especialmente o Caribe) representa uma fonte muito importante de empréstimos e cooperação técnica.

## 5 CONCLUSÕES

Nas últimas duas décadas, a China tem se destacado como um ator de grande visibilidade mundial e também na ALC. Isso foi feito de várias maneiras, principalmente por meio de ajuda externa, investimento direto e comércio bilateral. O problema da emergência chinesa é, portanto, um dos mais relevantes para o estudo das relações internacionais contemporâneas e da cooperação internacional, em particular para a ALC, região tradicionalmente considerada zona de hegemonia estadunidense.

Para entender como está se desenvolvendo a dinâmica regional de mudança, é necessário compreender com mais profundidade as particularidades da cooperação chinesa com os países da região, sua evolução histórica, suas características financeiras e as condicionalidades que a acompanham. Neste artigo oferecemos um panorama da cooperação chinesa com a ALC por meio da descrição de uma série de dimensões dessa ajuda, na esperança de contribuir para os diversos debates que existem sobre o assunto, mas ainda com pouca produção bibliográfica relevante.

Em primeiro lugar, a seguinte questão foi explorada: como a ajuda chinesa evoluiu ao longo dos anos? A ajuda chinesa evoluiu de forma notável: deixou de ser uma série de pequenas ações dirigidas a outros países socialistas e comunistas para se tornar parte de uma estratégia de cooperação global, atuante em todas as regiões do mundo em desenvolvimento, incluindo a ALC, com um grande projeto de agência de cooperação (BRI) e com sua própria agência de cooperação recém-formada. Inicialmente, o artigo forneceu um resumo da evolução histórica da ajuda chinesa à região, categorizando a abordagem da cooperação com a ALC

para cada uma de suas seis fases e mostrando como essa cooperação, começando principalmente por outros países comunistas, tornou-se um programa de ajuda global em larga escala. Isso implica que a cooperação chinesa, sem dúvida, desempenha um papel importante no estudo da cooperação internacional para o desenvolvimento em geral e no estudo da cooperação Sul-Sul em particular.

Em segundo, perguntamo-nos: quais são as características dos fluxos financeiros que sustentam a cooperação chinesa? Que tipo de fluxo financeiro oficial chega à região da ALC? Vimos ao longo do artigo que, ao contrário de outros grandes doadores e países desenvolvidos, que atendem à definição estrita de AOD usada pela OCDE, a China usa outros fluxos financeiros em maior extensão (não considerados AOD). Conforme mostrado no artigo, os OOF (empréstimos, créditos à exportação) são a maior parte da carteira de fluxos oficiais chineses e também o motor financeiro do ambicioso projeto de cooperação BRI. Portanto, eles devem necessariamente ser incluídos e estudados ao abordar a questão da cooperação oficial da China.

O artigo também ofereceu uma tentativa de quantificar o montante da ajuda chinesa recebido pela ALC em comparação com outras regiões em desenvolvimento, confirmando o foco global dessa ajuda. Para pesquisas futuras, a comparação entre os modelos de ajuda oferecidos pela China e o modelo da OCDE poderia ser aprofundada em mais detalhes, por exemplo, identificando como as mudanças na ajuda chinesa estão relacionadas às mudanças no modelo tradicional. Uma análise mais detalhada e comparativa dos fluxos financeiros ajudaria a contextualizar melhor a importância desses fluxos para a região, bem como identificar com mais clareza os possíveis benefícios que trazem.

Terceiro, foram avaliadas as principais razões e condições que poderiam levar a China a fornecer ajuda. Quais são as motivações por trás da ajuda chinesa? No nível político, embora as características institucionais do beneficiário não sejam relevantes, fatores políticos como o reconhecimento de Taiwan têm um efeito importante. No plano econômico, a ajuda chinesa visa abertamente a uma abordagem ganha-ganha, o que na ALC significa buscar os interesses econômicos e comerciais do país doador, especialmente no que diz respeito às suas necessidades de energia e matéria-prima. De fato, favorecendo uma abordagem de cooperação Sul-Sul mutuamente benéfica, pode-se destacar uma complementaridade de interesses entre China e ALC: por um lado, a China precisa de grandes quantidades de petróleo e matérias-primas para suas necessidades de petróleo e gás, energia e produção; por outro, a ALC precisa de um comprador para seus abundantes recursos naturais e também de ajuda chinesa e investimento estrangeiro para seus objetivos de desenvolvimento.

Finalmente, a questão das condicionalidades foi abordada. Embora haja uma extensa bibliografia sobre as condições da ajuda ao desenvolvimento da OCDE, a questão das condicionalidades na cooperação de doadores emergentes deve ser analisada em mais detalhes por qualquer pessoa que esteja estudando a cooperação da China. Como este artigo mostrou, embora a maioria dos autores tenda a falar em “ajuda incondicional”, pode-se destacar que a ajuda chinesa também vem com algumas condições. Focar na questão da condicionalidade pode contribuir para um debate mais amplo, também, do panorama contemporâneo da cooperação internacional para o desenvolvimento e suas implicações geopolíticas.

## REFERÊNCIAS

- AGUIRRE, Pablo. China: luces y sombras de un donante emergente. **Nuevos donantes y cooperación Sur-Sur: estudios de caso**, p. 109-153, 2011.
- ALDEN, Chris. China in Africa. **Survival**, v. 47, n. 3, p. 147-164, 2005.
- \_\_\_\_\_. **China in Africa: partner, competitor or hegemon (African Arguments)**. Londres: International African Institute, 2007.
- ALESINA, Alberto; DOLLAR, David. Who gives foreign aid to whom and why?. **Journal of Economic Growth**, v. 5, n. 1, p. 33-63, 2000.
- BARTKE, Wolfgang. **The economic aid of the PR China to developing and socialist countries**. KG Saur Verlag GmbH & Company, 1989.
- BERGSTEN, Fred. A partnership of equals: how Washington should respond to China's economic challenge. **Foreign Affairs**, p. 57-69, 2008.
- BRAUTIGAM, Deborah. **China's African aid: transatlantic challenges**. German Marshall Fund of the United States, 2008.
- \_\_\_\_\_. China, Africa and the international aid architecture. **African Development Bank Group Working Paper**, v. 107, 2010.
- \_\_\_\_\_. **The dragon's gift: the real story of China in Africa**. OUP Oxford, 2011.
- CEPAL – COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE. **Relaciones económicas entre América Latina y el Caribe y China: oportunidades y desafíos**. United Nations, 2016.
- CHAN-FISHEL, Michelle; LAWSON, Roxanne. Quid pro quo? China's investment-for-resource swaps in Africa. **Development**, v. 50, n. 3, p. 63-68, 2007.
- CHENG, Shuaihua; FANG, Ting; LIEN, Hui-Ting. China's international aid policy and its implications for global governance. **Research Center for Chinese Politics and Business Working Paper**, n. 29, 2012.

CHINA. Ministério do Comércio. **Almanac of China's Foreign Economic Relations and Trade**. Hong Kong: China Foreign Economic Relations and Trade Publishing House. 1985.

\_\_\_\_\_. Ministério do Comércio. **Almanac of China's Foreign Economic Relations and Trade**. Hong Kong: China Foreign Economic Relations and Trade Publishing House. 1990.

\_\_\_\_\_. Ministério do Comércio. **Almanac of China's Foreign Economic Relations and Trade**. Hong Kong: China Foreign Economic Relations and Trade Publishing House. 1996.

\_\_\_\_\_. Ministério do Comércio. **Almanac of China's Foreign Economic Relations and Trade**. Hong Kong: China Foreign Economic Relations and Trade Publishing House. 1999.

\_\_\_\_\_. Ministério do Comércio. **China Commerce Yearbook**. Beijing: Commerce and Trade Press. 2007.

\_\_\_\_\_. Ministério de Assuntos Exteriores. **China's policy paper on Latin America and the Caribbean**. 2008. Disponível em: <[http://www.gov.cn/english/official/2008-11/05/content\\_1140347.htm](http://www.gov.cn/english/official/2008-11/05/content_1140347.htm)>.

\_\_\_\_\_. Ministério do Comércio. **China Commerce Yearbook**. Beijing: Commerce and Trade Press. 2009.

\_\_\_\_\_. Conselho de Estado. **White paper on China's foreign aid**. Pequim, 2011. Disponível em: <[http://www.gov.cn/english/official/2011-04/21/content\\_1849913.htm](http://www.gov.cn/english/official/2011-04/21/content_1849913.htm)>.

\_\_\_\_\_. Conselho de Estado. **China's foreign aid**. Pequim, 2014. Disponível em: <[http://www.china.org.cn/government/whitepaper/node\\_7209074.htm](http://www.china.org.cn/government/whitepaper/node_7209074.htm)>.

DAVIES, Penny. **China and the end of poverty in Africa: towards mutual benefit?** Sundbyberg: Diakonia, 2007.

DEVELOPMENT REIMAGINED. **Countries along the Belt And Road – what does it all mean?** Development Reimagined Infographic series, 2019. Disponível em: <<https://developmentreimagined.com/2019/09/26/countries-along-the-belt-and-road-what-does-it-all-mean/>>.

DOWSETT, Sonya; AIZHU, Chen. China's Sinopec buys Repsol Brazil stake for \$7.1 billion. **Reuters**, v. 1, Oct., 2010.

DREHER, Axel; FUCHS, Andreas. **Rogue aid? The determinants of China's aid allocation**. Courant Research Centre: Poverty, Equity and Growth. 2012. (Discussion Papers, n. 93).

ELLIS, Robert Evan. **China in Latin America: the whats and wherefores.** Boulder^ eColo Colo: Lynne Rienner Publishers, 2009.

\_\_\_\_\_. **Chinese soft power in Latin America: a case study.** National Defense Univ. Washington Dc, 2011.

ESTEBAN, Mario. The diplomatic battle between Beijing and Taipei in Latin America and the Caribbean. **Chinese (Taiwan) Yearbook of International Law and Affairs**, Brill Nijhoff, v. 25, p. 65-88, 2007.

GALLAGHER, Kevin; IRWIN, Amos; KOLESKI, Katherine. **The new banks in town: Chinese finance in Latin America.** Boston, MA: Global Economic Governance Initiative, 2012.

GALLAGHER, Kevin; MYERS, Margaret. China-Latin America Finance Database. **Washington, DC: Inter-American Dialogue**, v. 30, 2014.

GUPTA, Sanjeev; PATTILLO, Catherine; WAGH, Smita. Are donor countries giving more or less aid? **Review of Development Economics**, v. 10, n. 3, p. 535-552, 2006.

HALPER, Stefan. **The Beijing consensus: how China's authoritarian model will dominate the twenty-first century.** New York, NY, 2010.

HEARN, Adrian; LEÓN-MANRÍQUEZ, José Luis (Ed.). **China engages Latin America: tracing the trajectory.** Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers, 2011.

HSIEH, Chiao Chiao. **Strategy for survival: the foreign policy and external relations of the Republic of China on Taiwan, 1949-79.** Sherwood Press, 1985.

JOHNS HOPKINS UNIVERSITY. Data: Chinese Foreign Aid, 2020. Disponível em: <<http://www.sais-cari.org/data-chinese-foreign-aid-to-africa>>.

KOBAYASHI, Takaaki. **Evolution of China's Aid Policy.** Tokyo: JBIC Institute, 2008. (Working Paper, n. 27). Disponível em: <[https://www.jica.go.jp/jica-ri/IFIC\\_and\\_JBICI-Studies/jica-ri/english/publication/archives/jbic/report/working/pdf/wp27\\_e.pdf](https://www.jica.go.jp/jica-ri/IFIC_and_JBICI-Studies/jica-ri/english/publication/archives/jbic/report/working/pdf/wp27_e.pdf)>.

KOLESKI, Katherine; BLIVAS, Alec. **China's engagement with Latin America and the Caribbean.** US-China Economic and Security Review Commission, 2018.

KRAUSS, Clifford; BRADSHER, Keith. China's global ambitions, cash and strings attached. **The New York Times**, v. 24, 2015. Disponível em: <<https://www.nytimes.com/2015/07/26/business/international/chinas-global-ambitions-with-loans-and-strings-attached.html>>.

LI, He. Rivalry between Taiwan and the PRC in Latin America. **Journal of Chinese Political Science**, v. 10, n. 2, p. 77-102, 2005.

LIN, Bih-jaw. The Republic of China and Africa: a case of positive adaptation. **Foreign policy of the Republic of China on Taiwan: an unorthodox approach**. New York: Praeger, 1990.

LÖNNQVIST, Linda. China's aid to Africa: implications for civil society. **Policy Briefing Paper**, v. 17, 2008.

LUM, Thomas. China's assistance and government-sponsored investment activities in Africa, Latin America, and Southeast Asia. **Library of Congress**. Washington, DC: Congressional Research Service, 2009.

MAGGIORELLI, Lorenzo. Chinese aid to Latin America and the Caribbean: evolution and prospects. **Revista Internacional de Cooperación y Desarrollo**, v. 4, n. 2, p. 28-50, 2017.

\_\_\_\_\_. Ayuda China y otros flujos oficiales hacia América Latina y el Caribe. **Papel político**, v. 24, n. 2, 2019a.

\_\_\_\_\_. Taiwan's development aid to Latin America and the Caribbean and the One China policy. **Razón Crítica**, n. 7, p. 177-208, 2019b.

\_\_\_\_\_. Las implicaciones de la política de "Una Sola China" para la cooperación de China y Taiwán en América Latina y el Caribe. **Revista Internacional de Cooperación y Desarrollo**, 2020. No prelo.

MATTLIN, Mikael; NOJONEN, Matti. **Conditionality in Chinese bilateral lending**. June 15, 2011. (BOFIT Discussion Paper, n. 14/2011). Available at: <SSRN: <https://ssrn.com/abstract=1868792>> or <<http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1868792>>.

\_\_\_\_\_. Conditionality and path dependence in Chinese lending. **Journal of Contemporary China**, v. 24, n. 94, p. 701-720, 2015.

MAWDSLEY, Emma. **From recipients to donors: emerging powers and the changing development landscape**. Zed Books Ltd., 2012.

MCCORMICK, Dorothy. China & India as Africa's new donors: the impact of aid on development. **Review of African Political Economy**, v. 35, n. 115, p. 73-92, 2008.

MITTON, Roger. Beijing refuses aid to Hanoi after rebuff over Taiwan. **Strait Times**, v. 22, 2006.

MYERS, Margaret; GALLAGHER, Kevin. **Chinese finance to LAC in 2016**. Inter-American Dialogue. 2017. Disponível em: <<http://www.thedialogue.org/wp-content/uploads/2017/02/Chinese-Finance-to-LAC-in-2016-Web-and-email-res.pdf>>.

NAIM, M. Rogue aid. **Foreign Policy**, n. 159, p. 95-96, 2007.

OECD – ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. Export credits. 2020. Disponível em: <<https://www.oecd.org/trade/topics/export-credits/>>.

ØSTERGAARD, Clemens Stubbe. Values for money? Political conditionality in aid – the case of China. **The European Journal of Development Research**, v. 5, n. 1, p. 112-134, 1993.

PEHNELT, Gernot. **The political economy of China's aid policy in Africa**. Germany: Jena, 2007. Disponível em: <<https://www.econstor.eu/bitstream/10419/25615/1/547166915.PDF>>.

RICH, Timothy. Status for sale: Taiwan and the competition for diplomatic recognition. **Issues & Studies**, v. 45, n. 4, p. 159-188, 2009.

ROETT, Riordan; PAZ, Guadalupe (Ed.). **China's expansion into the western hemisphere: implications for Latin America and the United States**. Brookings Institution Press, 2008.

SANDERSON, Henry; FORSYTHE, Michael. **China's superbank: debt, oil and influence-how China Development Bank is rewriting the rules of finance**. John Wiley & Sons, 2012.

SCHÜLLER, Margot *et al.* China's emergence within Southeast Asia's aid architecture: New Kid on the Block. **AidData Conference**, Oxford: University College, Mar. 2010. p. 22-25.

SUN, Y. **China's aid to Africa: monster or Messiah?** The Brookings Institution, Feb. 7, 2014.

STRANGE, Austin *et al.* Tracking underreported financial flows: China's development finance and the aid-conflict nexus revisited. **Journal of Conflict Resolution**, v. 61, n. 5, p. 935-963, 2017.

TAYLOR, Ian. China's foreign policy towards Africa in the 1990s. **The Journal of Modern African Studies**, v. 36, n. 3, p. 443-460, 1998.

TUDOROIU, Theodor. **The myth of China's no strings attached development assistance: a Caribbean case study**. Lexington Books, 2019.

WOODS, Ngaire. Whose aid? Whose influence? China, emerging donors and the silent revolution in development assistance. **International affairs**, v. 84, n. 6, p. 1205-1221, 2008.

# LOS FOROS CHINA-CELAC Y CHINA-CEEC (17+1): UNA MIRADA DESDE LAS TEORÍAS DEL REGIONALISMO<sup>1</sup>

Diego Telias<sup>2</sup>

El regionalismo se volvió un fenómeno global luego de la guerra fría debido a un aumento de acuerdos regionales en todo el sistema internacional. En ese contexto, China se volvió un propulsor de cooperación multilateral con sus vecinos y a comienzos del siglo XXI se enfocó en regiones lejanas a su territorio. El objetivo de este artículo es explorar ¿por qué China crea foros con regiones lejanas geográficamente? ¿qué diseño institucional y características tienen? ¿qué efectos generan? Para ello se analizarán los principales argumentos que plantea la literatura de regionalismo y de quienes observan la proyección internacional de China. A través de un análisis del Foro China-Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) – América Latina y el Caribe – y el Foro China-Central and Eastern European Countries (CEEC) – Europa Oriental y Central –, se plantearán posibles explicaciones para entender la génesis, diseño y efectos de estas instituciones intergubernamentales creadas por China a comienzos del siglo XXI.

**Palabras clave:** China; CELAC; Europa Oriental y Central; regionalismo.

## FOROS CHINA-CELAC E CHINA-CEEC (17+1): IDEIAS DAS TEORIAS DO REGIONALISMO

O regionalismo tornou-se um fenômeno global após a Guerra Fria, devido a um grande aumento de acordos regionais em todo o sistema internacional. Nesse contexto, a China se tornou um defensor da cooperação multilateral com seus vizinhos. No entanto, no início do século XXI, a China focou em regiões distantes de seu território. O objetivo deste artigo é explorar por que a China cria esses fóruns com regiões geograficamente distantes? Que desenho e características institucionais eles têm? Quais efeitos eles geram? Para isso, serão analisados os principais argumentos levantados pela literatura regionalista e aqueles que observam a projeção internacional da China. Através de uma análise do Fórum China-CELAC (América Latina e Caribe) e do Fórum China-CEEC (Europa Oriental e Central), serão propostas possíveis explicações para entender a gênese, o design e os efeitos dessas instituições intergovernamentais criadas pela China no início do século XXI.

**Palavras-chave:** China; CELAC; Europa Oriental e Central; regionalismo.

## THE CHINA-CELAC AND CHINA-CEEC (17+1) FORUMS: IDEAS FROM THE THEORIES OF REGIONALISM

Regionalism became a global phenomenon after the Cold War due to a large increase in regional agreements throughout the international system. In this context, China became a proponent of

---

1. El autor agradece los valiosos comentarios a versiones previas de este artículo por parte de dos revisores anónimos y de Giovanni Agostinis.

2. Becario de la Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica (Conicyt) en el Programa de Formación de Capital Humano Avanzado (PFCHA)/Doctorado Becas Nacionales/2019 (registro: 21190329); estudiante del Doctorado en Ciencia Política de la Pontificia Universidad Católica de Chile; y Asistente Editorial de la Revista de Ciencia Política. *E-mail:* <detelias@uc.cl>. Orcid: <<https://orcid.org/0000-0002-6459-0017>>.

multilateral cooperation with its neighbors. However, at the beginning of the 21st century, China focused on regions far from its territory. The purpose of this article is to explore why China creates these forums with geographically distant regions. What institutional design and characteristics do they have? What effects do they generate? The main arguments raised by the regionalism literature and those who observe the international projection of China will be analyzed. Through an analysis of the China-CELAC Forum (Latin America and the Caribbean) and the China-CEEC Forum (Eastern and Central Europe), possible explanations will be proposed to understand the genesis, design and effects of these intergovernmental institutions created by China at the beginning of the 21st century.

**Keywords:** China; CELAC; Eastern and Central Europe; Regionalism.

JEL: F02.

DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/rtm24art8>

Data de envio do artigo: 7/8/2020. Data de aceite: 26/9/2020.

## 1 INTRODUCCIÓN

Los debates sobre el regionalismo en las Relaciones Internacionales han proliferado en el último tiempo. Börzel y Risse-Kappen (2016) definen este concepto como un proceso de construcción y sostenimiento de instituciones regionales formales y organizaciones de al menos tres estados. Sumado a esta definición, podemos pensar el regionalismo como un proceso político marcado por la cooperación y la coordinación (Mansfield y Solingen, 2010). Más allá de diferencias en la definición, se puede afirmar que luego de la Guerra Fría, el regionalismo se volvió un fenómeno global con un gran aumento de acuerdos regionales en todas las regiones del sistema internacional.

En este contexto, China se volvió un entusiasta propulsor de cooperación multilateral con los países del Este de Asia adyacentes a su territorio, creando una red de instituciones regionales sobre distintas temáticas en su periferia (Zhao, 2011). A su vez, desde comienzos del siglo XXI, China también se ha enfocado en regiones lejanas, creando mecanismos de cooperación y generando foros como el Forum on China-Africa Cooperation (FOCAC), el China-Unión Europea (UE) el China-Arab States Cooperation Forum (CASCF), entre otros. La creación de estas instituciones presenta una excelente oportunidad para abordar el rol que ocupa el regionalismo en la proyección internacional de China.

La mayor parte de la literatura que vincula China con el regionalismo ha analizado el surgimiento, los objetivos y los efectos de la Organización de Cooperación de Shanghai (OCS), una institución de seguridad creada por China en su vecindario. Sin embargo, nuevos estudios han analizado el rol de China en la creación de otros foros regionales, intentado comprender su funcionamiento, objetivos y efectos (Alden y Alves, 2017; Jakóbowski, 2018; Vadell, 2018). Inmerso en esta literatura, las preguntas que plantea esta investigación son: ¿por

qué China crea estos foros con regiones lejanas geográficamente? ¿qué diseño institucional y características tienen? ¿qué efectos generan?

Este artículo buscará explorar hipótesis en base a la literatura sobre regionalismo y aquella que analiza la proyección internacional de China. En segundo lugar, a través de la comparación de foros regionales creados por China en distintas regiones, el artículo tratará de identificar las similitudes y diferencias en lo que refiere al diseño institucional y proponer una interpretación del porqué varía el diseño institucional. Por último, se procederá a analizar cuáles pueden ser algunas formas de medir los efectos, que nos permitan observar si la creación de estos foros ha tenido impacto en las relaciones entre China con estas regiones.

Para explorar estas preguntas de investigación, este artículo propone un análisis de dos foros creados por China en la última década: el Foro China-Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) y el Foro de Cooperación China-Central and Eastern European Countries (CEEC). El Foro China-CELAC se crea en 2014 y tuvo su primera reunión ministerial en Beijing en enero de 2015. Este foro tiene la particularidad de que se establece en el marco de una institución regional pre-existente (CELAC) que abarca los 33 países de América Latina y el Caribe. Mientras que la plataforma “China-CEEC”, también conocida como 17+1 (16+1 hasta 2019), se estableció en 2012 entre China y 16 países de Europa Central y Oriental.

La estrategia de selección de casos radica en varios aspectos. Estos dos foros poseen ciertas características similares al ser instituciones intergubernamentales, construidas sobre regiones no contiguas geográficamente a China y compuestas por países que poseen regímenes domésticos distintos a China (en su mayoría son democracias electorales). Sin embargo, estos dos foros también poseen características que los distinguen, como por ejemplo que el Foro China-CELAC se crea sobre una institución ya existente (CELAC), mientras que el Foro China-CEEC emerge sobre una región “construida” por China (Europa Central y Oriental). El artículo analizará y tratará de explicar esta variación en el diseño institucional de los dos foros, planteando posibles explicaciones construidas inductivamente.

Este ensayo se organiza de la siguiente manera. En primer lugar, realizo una revisión de la literatura sobre el regionalismo, observando cómo China se relaciona con el regionalismo. En segundo lugar, se da cuenta de las teorías que buscan explicar por qué se crean las organizaciones para luego aplicar las diferentes explicaciones a los casos que plantea este trabajo. En tercer lugar, se analizan los principales aspectos de las teorías que buscan comprender los diseños de las instituciones y se discuten estas características sobre las plataformas elegidas. En cuarto lugar, se discute sobre los posibles efectos que pueden tener las instituciones regionales y cuáles podrían ser algunos de los efectos que producen

estos foros. Por último, se finaliza este artículo con algunas breves reflexiones y caminos a seguir en la investigación en el intento de comprender ¿por qué China crea foros regionales? ¿qué forma tienen? Y ¿qué efectos generan?

## 2 EL REGIONALISMO Y CHINA

El regionalismo se puede pensar como un proyecto político *top-down* guiado por estados que buscan cooperar y coordinarse en el marco de instituciones en una región dada o creando una región. Desde su acceso a la Organización Mundial del Comercio (OMC), China ha aumentado su integración a la economía mundial y se ha consolidado como la segunda economía del mundo (la primera en paridad de poder adquisitivo). Para la primera década del siglo XXI, China ya era sin dudas un país con un gran peso en el orden mundial, que conllevó inevitablemente a un debate sobre su ascenso y la implicancia de este crecimiento para el sistema internacional (Christensen, 2006; Friedberg, 2005). Una de las pruebas de esta preponderancia es la creciente influencia en el marco de las agencias del sistema de las Naciones Unidas. En este sentido, en el marco de su creciente proyección internacional, China ha promovido la creación de instituciones regionales, tanto en su región como en otras regiones del sistema internacional. En este contexto, resulta fundamental comprender ¿por qué China decide crear instituciones regionales? ¿qué diseño y características adquieren? y ¿qué efectos generan esas instituciones?

### 2.1 China y el regionalismo asiático

Buscando explicar el viraje de China desde el bilateralismo al multilateralismo, Shambaugh (2004) argumenta que algunas circunstancias en los años noventa prepararon el terreno para un nuevo involucramiento de China con Asia: la mayoría de países no condenó a China durante los sucesos de Tiananmen en 1989 y mientras el mundo buscaba aislar a China, Asociación de Naciones del Sureste Asiático (ASEAN) eligió acercarse; la crisis económica asiática de 1997-98 generó una oportunidad para China para ofrecer préstamos a bajo interés a los países del sudeste asiático; sobre finales de siglo la percepción de China sobre las organizaciones multilaterales cambió desde un pensamiento de sospecha a apoyo; y por último, se sumó a ello la necesidad de ser más proactivo para moldear el ambiente regional. Esta necesidad podría asociarse a su crecimiento económico (necesidades domésticas) y una tendencia natural a querer influir sobre su región. Este contexto le permitió a China una nueva postura regional basada en la participación en organizaciones regionales, el establecimiento de *strategic partnerships* y profundización de relaciones bilaterales con estados vecinos, expansión de lazos regionales económicos, y reducción de desconfianza en la esfera de seguridad (Shambaugh, 2004).

El crecimiento del poder económico y militar de China, la expansión de su influencia política y su involucramiento incremental en las instituciones multilaterales regionales son algunos de los desarrollos principales en Asia a comienzos del siglo XXI. En un mundo en el que los Estados son miembros de múltiples organizaciones regionales, China buscó una cooperación regional de seguridad con estados vecinos del norte y noroeste a través de la OCS, mientras que simultáneamente promovió una cooperación económica con Japón, Corea del Sur y los países de la ASEAN (Breslin, 2010).

Analizando las motivaciones y cálculos estratégicos de China con respecto a su participación en la cooperación regional del Este de Asia, Zhao (2011) argumenta que el involucramiento de China en la cooperación regional económica y de seguridad está motivada en primer lugar por un cálculo de intereses domésticos para crear un ambiente periférico pacífico para su crecimiento económico y estabilidad política. A esta motivación – de corte institucionalista liberal – de tomar ventaja de la interdependencia para avanzar en sus objetivos domésticos también se suma una mirada realista, dice el autor, de su interés en posicionarse en la competencia de poder con otros grandes poderes de la región como Japón y Estados Unidos. Ren (2009) añade otra explicación al sostener que China buscó la cooperación regional para no ser percibido como una amenaza fruto de su desarrollo.

Los análisis que intentan observar el rol de China en el regionalismo asiático se centran en el estudio de la OCS, organismo creado para la búsqueda de cooperación regional en seguridad con el objetivo de contener nacionalismos étnicos y el radicalismo islamista. Esta organización establecida en 2001 emerge del grupo de los cinco de Shanghái, creado por China en 1996 junto a Kazajistán, Kirguistán, Rusia y Tayikistán, y tiene su sede en Beijing, reflejando el rol e influencia de China en dicha organización. Desde sus comienzos, la OCS tuvo un claro foco en temas de seguridad y una clara estructura de negociación y toma de decisiones de nivel inter presidencial (Obydenkova y Libman, 2019).

Otra línea de investigación sobre China y el regionalismo mira el involucramiento de Beijing en ASEAN. Ren (2009) argumenta que para construir un ambiente externo pacífico y estable, China hizo varios esfuerzos en el área política, económica y de seguridad para mantener una relación armoniosa y constructiva con los vecinos del Este de Asia. Esto se debía principalmente a una relación histórica de hostilidad y desconfianza, dado que hasta comienzos de los noventa China no tenía relaciones diplomáticas con varios estados de la región y percibía a la ASEAN como un aliado de Estados Unidos y un desafío potencial para sus intereses (Breslin, 2010). Sin embargo, fruto de la crisis asiática de finales

de los noventa, los líderes de China comenzaron a juntarse con los pares de ASEAN, Japón y Corea del Sur, siendo clave para el surgimiento del ASEAN + 3.

Por último, el surgimiento de los BRICS (Brasil, Rusia, China y África del Sur), el involucramiento en instituciones como el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial, y más cercano en el tiempo, la creación del Banco Asiático de Inversión en Infraestructuras (AIIB) son utilizados como ejemplos de la creciente proyección e influencia multilateral de China (Laforgia, 2017). La creación del AIIB, la primera gran institución financiera liderada por China, atrajo mucha atención y especulación en el marco de los crecientes debates sobre el rol de China en el mundo (Lichtenstein, 2018). Ren (2016) sostiene que para entender la creación de este organismo se debe hacer referencia a la postura proactiva del nuevo liderazgo chino, las capacidades económicas y recursos que posee, el diagnóstico sobre la necesidad de infraestructura en el continente asiático y la política norteamericana de rebalanceo hacia Asia.

### 3 ¿POR QUÉ CHINA CREA FOROS REGIONALES?

Para debatir por qué China crea estos foros regionales es importante analizar qué nos dicen las teorías de relaciones internacionales (RRII) sobre por qué se crean instituciones regionales, y el rol de actores externos en la construcción de una región.

A nivel general se podría decir que los realistas observan la mano del poder por detrás de la fachada de las estructuras de las instituciones (Martin y Simmons, 2002). Partiendo desde los trabajos clásicos, esta escuela sostiene que las instituciones internacionales son epifenómenos del poder estatal y los intereses de los estados. En esta línea, la teoría de estabilidad hegemónica le otorga un rol fundamental a los estados poderosos que tienen la voluntad y son capaces de actuar como “*paymasters*” en la construcción de regionalismo, distribuyendo las tensiones redistributivas y allanando el camino hacia la integración (Gilpin, 1987).

Sobre la base de las teorías de la integración regional europea (y en particular del neofuncionalismo), a partir de los años ochenta surge una nueva generación de estudios que enfatizan el rol de la interdependencia en el surgimiento de instituciones internacionales (Pevehouse y von Borzyskowski, 2016). En este sentido, el institucionalismo neoliberal argumenta que son los intereses en común en el marco de una interdependencia compleja lo que hacen que surjan instituciones internacionales (Keohane, 1984). Dichas instituciones juegan un rol importante al ayudar a los estados a superar problemas de acción colectiva, reduciendo los costos de transacción y el déficit de información (Martin y Simmons, 2002). En definitiva, las instituciones internacionales proveen información para saber

cómo los otros estados se están comportando y reducen los costos de transacción porque proveen un ámbito para negociar.

Una mirada interesante sobre la creación de instituciones regionales la da Mattli (1999), quien explica la lógica general de la integración regional a través de dos *sets* de condiciones que deben ser satisfechas: condiciones del lado de la demanda y condiciones del lado del proveedor. La condición de la demanda se deriva de las teorías económicas institucionales e implica una demanda de integración económica. Por otra parte, observa el proveedor, es decir las condiciones bajo las cuales los líderes políticos tienen la voluntad y pueden acomodar las demandas a una mayor integración en una dada región. Lo que sostiene Mattli (1999), es que tiene que existir un hegemon que soporte la creación de instituciones y una demanda de integración.

Esta literatura anteriormente mencionada recibió críticas principalmente por considerar al estado como una caja negra, sin considerar el rol de la política doméstica en cómo esas preferencias pueden llevar a los estados a formar organizaciones internacionales (Pevehouse y von Borzyskowski, 2016). Finalmente, los enfoques constructivistas críticos se concentran en el contexto social y el rol de las identidades y normas comunes en la creación de instituciones internacionales. Lo que hacen estos enfoques constructivistas es poner las ideas, normas, identidades y discursos como drivers ideacionales de regionalismo (Börzel, 2016).

En definitiva, con respecto al estudio de los drivers en el surgimiento de instituciones regionales, Börzel (2016) sostiene que los enfoques basados en el poder y los funcionales racionalistas ofrecen mejores argumentos sobre porqué los estados se involucran en la construcción de instituciones. La “globalización, la interdependencia económica y de seguridad entre países vecinos, así como asegurar la sobrevivencia del régimen crean demandas poderosas por regionalismo” (Börzel, 2016, p. 48).

### **3.1 ¿Por qué China crea foros regionales en otras regiones?**

Las respuestas que se pueden derivar de la literatura anteriormente mencionada invitan a pensar en que China crea instituciones regionales por razones de seguridad y para asegurar la sobrevivencia del régimen doméstico. Christensen (2006) va en esta línea argumentando que la demanda de regionalismo para China ha sido conducida por una agenda de seguridad y la necesidad de evitar quedar cercado por Estados Unidos y sus aliados. Dado este enfoque, diversos estudios intentan comprender por qué China se ha involucrado en instituciones o foros asociados a la ASEAN y principalmente por qué ha creado la OCS. Sin embargo, desde comienzos del siglo XXI China ha también creado una red de foros regionales a

lo largo y ancho del mundo (Jakóbowski, 2018), surgiendo la pregunta de ¿por qué China promueve la creación de estos foros regionales en otras regiones? ¿Son los mismos drivers lo que los lleva a eso?

El presidente de China, Xi Jinping, expresó su intención de desarrollar mayores relaciones con los países de Europa Central y Oriental (en inglés, *Central and Eastern Europe* – CEE) en Budapest en 2011 durante un foro de comercio e inversión. Un año después, en un nuevo foro comercial en Polonia, esta idea se formalizó cuando China propuso implementar una plataforma “16+1” para encuentros con dieciséis jefes de estado de CEE (mapa 1). En Varsovia, China presentó un plan de acción de doce puntos para avanzar en la relación con dicha región, centrado en una institucionalización de la cooperación para aumentar el tamaño del comercio e inversión y la coordinación de políticas en otras áreas como turismo, cultura y educación, entre muchas otras (Vangeli, 2017). Uno de esos puntos fue el establecimiento de una secretaría de cooperación, quedando definido el “16+1” como un mecanismo coordinado por el Ministerio de Asuntos Exteriores de China con el objetivo de fomentar la cooperación pragmática entre China y los dieciséis estados soberanos de la CEE.

Cabe destacar que esta propuesta generó alarma y desconfianza en observadores de Europa Occidental que consideraron este foro como contrario a la reivindicación repetida de China de cooperación ganar – ganar, y más cercano a una estrategia divide y conquista. Sin embargo, más allá de esta “rara” composición de países, no queda claro que China este buscando esa estrategia de dividir, en el sentido que puede ser simplemente la consecuencia de una falta de previsión y comprensión matizada del entorno europeo por parte de China (Garlick, 2019).

Un primer aspecto interesante a destacar es que a diferencia de otras plataformas de cooperación regional creadas por China, en donde se involucra con grupos o entidades predefinidas (cabe destacar que CELAC ya existía como comunidad desde 2010), China con el “16+1” crea una región ejerciendo el poder de arbitrariamente consagrar fronteras y quedando conformada por los países que China considera parte de esa región (Vangeli, 2017).



MAPA 2  
Países integrantes de CELAC



Elaboración propia.

Resulta clave el entendimiento de la estrategia de China de unirse a CELAC, una entidad que refleja la continuidad en los intentos de desarrollar una plataforma entre los países de la región que no incluya la presencia de Estados Unidos. Como sostiene Vadell (2018), la CELAC es producto de un consenso que tiene como objetivo construir un área de integración regional para la cooperación y concertación política contemplando América del Sur, América Central, México y el Caribe, y el Foro China-CELAC (mapa 2) debe ser entendido teniendo en

cuenta las transformaciones económicas, el rol de China, las relaciones con Estados Unidos y el protagonismo de China en las instituciones de gobernanza global.

Este aspecto es clave para entender por qué China prefirió un Foro China-CELAC y no China-Organización de Estados Americanos (OEA). En el caso de Europa, si bien existe un foro anual China-UE, Beijing optó por conformar este grupo de países que incluye algunos de los miembros de la UE y otros que no lo son. En este sentido, si bien existe una diferencia entre que China se une a algo establecido o crea una “sub-región”, hay un aspecto que los une a ambos que es la exclusión de los países desarrollados, ya sea de Estados Unidos y Canadá en las Américas, como de Europa Occidental en el caso del 16+1. Visto de esta manera, el Foro China-CELAC podría pensarse no sólo para consolidar vínculos y redes, sino como un hito para estimular cooperación sur-sur (Ayllón Pino, 2015).

Alden y Alves (2017) argumentan que este set de foros regionales complementa los lazos bilaterales que tiene China con diferentes países brindando oportunidades para discutir temas de preocupación mutua y perspectivas para desarrollar políticas comunes, fuera de la sombra directa de la influencia occidental. A su vez, estos autores sostienen que en estas plataformas se evidencia la preponderancia del poder económico de China, la generosidad financiera utilizada para sostener estos esfuerzos, el rol de sus burocracias para guiar las realizaciones de actividades institucionales y también la máxima expresión que alcanzan las intenciones e intereses normativos de China.

Estas observaciones que menciono anteriormente son desde una perspectiva en términos de poder, que dejan atrás otras explicaciones que puedan pensarse en términos de funcionalismo, interdependencia económica y reducción de costos de transacción. Es decir, una visión alternativa de estos foros como ámbitos para homogeneizar un discurso, reunir una serie de países para comunicar ciertos postulados o mejorar mecanismos para aumentar la inversión y el comercio. En este sentido, Contessi (2009) sostiene que este tipo de foros sirven como un embudo para canalizar las relaciones entre China y un pool de países regionales.

Otra forma de pensar estos dos foros es como plataformas para potenciar un proyecto mayor. La búsqueda de generar un diálogo con Europa Oriental y Central se puede vincular a un proyecto de política exterior clave como es Belt and Road Initiative (BRI), pensando esta región como un punto final del cinturón económico de la ruta de la Seda a través de Asia Central y de la ruta marítima de la seda del siglo XXI a través del Océano Índico hasta el Mediterráneo este. Es por ello que Garlick (2019) sostiene que para entender la diplomacia económica de China en CEE se necesitan teorías de rango medio: teorías que puedan aplicarse

a problemas específicos del mundo real, examinándolos en detalle e invitándonos a pasar por encima de las teorías de RRII de macro nivel.

Por último, es interesante pensar estos foros no solo desde el punto de vista de China, sino desde una perspectiva de cómo lo planteaba Mattli (1999), en términos de oferta y demanda. Si bien la mayoría de los análisis se preguntan por qué China se encuentra interesado en proveer estos mecanismos, una foto completa debería discutir no solo el proveedor sino también las demandas. De hecho, Harris y Arias (2016) sostienen que la creación del Foro China-CELAC fue propuesto por Cuba y aprobado por el resto de los miembros de CELAC.

#### 4 EL DISEÑO INSTITUCIONAL DE LOS FOROS REGIONALES

Una segunda dimensión interesante para analizar de las instituciones multilaterales es su diseño institucional. Es decir, una vez que los estados deciden crear una institución, qué diseño adquieren. Las instituciones regionales tienen una gran variación en su diseño institucional, desde la institucionalización formal (las organizaciones regionales) a las redes informales (Lenz y Marks, 2016). Los enfoques realistas identifican en la distribución de poder el driver fundamental para la emergencia del regionalismo, pero tienen menos para decir sobre las determinantes de los diferentes niveles de delegación de autoridad a instituciones regionales y de *pooling* de recursos y soberanía entre los estados miembros de una institución regional (Börzel, 2016).

Los enfoques racionalistas plantean explicaciones en base al grado de interdependencia económica, la naturaleza del problema, el nivel de incertidumbre, el número de actores y la asimetría entre ellos (Börzel, 2016; Koremenos, Lipson y Snidal, 2001; Pevehouse y von Borzyskowski, 2016). Los constructivistas critican las lógicas funcionalistas y racionalistas y consideran que el diseño sigue otras lógicas no reducibles a intereses materiales o de eficiencia (Pevehouse and von Borzyskowski 2016). Miran la dimensión doméstica para analizar el diseño institucional, intentando ir más allá de una visión de diseño racional que imagina una negociación de actores unificados, que negocian en un lugar cerrado donde no entran actores externos ni hay coaliciones domésticas (Solingen, 2008). Otros enfoques socio constructivistas invocan diferencias culturales para explicar los diseños, como por ejemplo la formación de consensos de manera informal, el minimalismo organizacional y la baja institucionalización (Acharya, 2004).

Otro aspecto interesante para analizar los diferentes diseños institucionales son los procesos de difusión. Se ha utilizado el típico ejemplo de la emulación o el poder normativo de la UE para explicar el diseño de otras instituciones, como por ejemplo el Parlamento Andino. Los enfoques de difusión a veces ofrecen una mejor explicación con respecto a las similitudes y diferencias de los diseños

institucionales de las organizaciones regionales y la tendencia hacia delegación de autoridad (Börzel y Risse-Kappen, 2016). Sin embargo, es clave también pensar en una adaptación selectiva de estos guiones institucionales (Acharya, 2004), así como la importancia de lo cultural y características geográficas para el grado de autonomía, legalización, toma de decisiones y reglas de soberanía (Acharya y Johnston, 2007).

Cuando se piensa en las características y diseño de estas instituciones se piensa en tamaño de membresía, heterogeneidad, reglas de voto, monitoreo y capacidad de *enforcement*. También las organizaciones regionales han sido entendidas en un espectro entre intergubernamentalismo (cuando los estados controlan la toma de decisiones, la implementación y la resolución de disputas) y supranacionalismo (a medida que los estados no monopolizan esas capacidades anteriormente mencionadas). Esta distinción, dicen Lenz y Marks (2016), combinan dos dimensiones del diseño institucional: delegación, entendida como la transferencia de autoridad a cuerpos supranacionales, y *pooling*, que refiere a compartir la capacidad de tomar decisiones entre gobiernos a través de un proceso de reglas de mayoría calificada.

Por último, es interesante observar ciertas distinciones que realiza Closa (2016) en base a objetivos de las instituciones (libre comercio, unión económica, integración, cooperación, desarrollo, seguridad, defensa de soberanía, derechos y libertades), requerimientos de membresía (estructural, política y no específica), requerimientos de voto (unanimidad, consenso y mayorías) y modelos de integración regional (área de libre comercio, mercado común, comunidades, uniones políticas, organizaciones que se enmarcan de forma cultural y continental sin integración, organizaciones de seguridad y agencias funcionales).

#### 4.1 ¿Cuál es el diseño de estos foros regionales creados por China?

En su estudio sobre China y el regionalismo, Zhao argumenta una preferencia de China por un enfoque informal, enfatizando el voluntarismo y el consenso más que resoluciones legalmente vinculantes, siendo “este enfoque soft una gran barrera para muchas de las instituciones regionales para ir más allá de la etapa de *talking shops* para resolver efectivamente conflictos en la región” (Zhao, 2011, p. 53). En este sentido y por las diferencias con las organizaciones occidentales, desde los círculos académicos chinos se han planteado nuevos conceptos para definir estas plataformas como *forum diplomacy*, *intergovernmental multilateral consultation* y *collective dialogue mechanism* (Jakóbowski, 2018).

El Foro China-CELAC es liderado por los Ministerios de Relaciones Exteriores de China y de los Estados miembros de la CELAC, atendiendo ámbitos diplomáticos, políticos, económicos, científicos-tecnológicos,

comerciales, financieros, culturales, sociales y ambientales, entre otros, y basándose en los principios de respeto, igualdad, pluralidad, beneficio mutuo, cooperación, apertura, inclusión y no condicionalidad. En 2015 los gobiernos acordaron un documento titulado *Institutional Arrangements and Operating Rules of CELAC-China Forum* en donde se define este foro como una plataforma de cooperación intergubernamental con mecanismos que incluye una reunión ministerial, un diálogo entre el Ministerio de Relaciones Exteriores de China y un “cuarteto” de CELAC, y un encuentro entre los coordinadores nacionales. El mecanismo más importante son las reuniones ministeriales que se realizan cada 3 años donde el anfitrión se alterna entre China y el país presidente de CELAC. A su vez es importante remarcar que por parte de China se ha establecido un comité y una Secretaría para seguir las acciones del foro.

Además se decidió plantear un “Plan de Cooperación China – Estados Latinoamericanos y Caribeños 2015 – 2019”, un documento en donde los países acuerdan ciertos objetivos, que se implementan

bajo los principios de flexibilidad y participación voluntaria, de conformidad con las políticas nacionales y las provisiones de los sistemas jurídicos nacionales de los respectivos países (...), su implementación no afectará ningún programa de cooperación bilateral previamente acordado por algunas de las Partes, ni sustituirá los acuerdos bilaterales, decisiones y compromisos establecidos entre las partes” (Foro China-CELAC, 2015, p. 3).

En el caso de la plataforma “16+1”, los jefes de Estado de los países miembro se reúnen anualmente (en 2020 el noveno encuentro fue pospuesto debido a la Covid-19) y también existe una secretaría permanente en el Ministerio de Relaciones Exteriores de China (Stanzel *et al.* 2016), puesto que actualmente ocupa Qin Gang. Los dieciséis países europeos bajo el principio de voluntarismo, designaron un departamento contraparte y un coordinador para trabajar con la Secretaría. Según los documentos oficiales, la Secretaría para la cooperación entre China y CEEC es una institución que lidia con la comunicación y coordinación de la cooperación, con la preparación de los encuentros de los líderes, preparación de los foros económicos y de comercio y la implementación de esos resultados. La Secretaría además incluye miembros de 24 unidades del gobierno de China, desde la Comisión Nacional de Desarrollo y Reforma, Ministerio de Educación hasta la Administración Nacional de Turismo, entre muchos otros.

En 2013 se expresaron ciertas líneas guía para la cooperación entre China-CEEC, afirmando que la cooperación se conducirá en acuerdo a las leyes y regulaciones respectivas de los países, y en el caso de los países de la UE, se considerará dicha legislación y regulaciones. Este tipo de líneas guías se basan en un set diferente de normas (sin condicionalidad, equidad, beneficio mutuo y no interferencia en los asuntos internos) que lo propuesto por el Consenso de Washington (Alden y

Alves, 2017). En estas líneas guía del foro China-CEEC se plantearon también diversas temáticas desde la promoción de inversiones y cooperación económica, la expansión de la cooperación financiera, el fomento de la cooperación en infraestructura, la cooperación en ciencia, tecnología, innovación y cooperación tecnológica, la promoción de la dinámica pueblo a pueblo, intercambios culturales y el desarrollo de la cooperación al nivel subnacional.

Tal como se puede observar en ambos foros, la cooperación no se encuentra limitada a encuentros regulares de alto nivel, sino que se dan relaciones de cooperación sectorial, sobre la base de decenas de subforos y mecanismos e instrumentos de cooperación. Estos subforos abordan temas variados desde agricultura, *think-tanks*, partidos políticos, infraestructura, sociedad civil, entre otros. A través de los años, estas plataformas evolucionaron desde mecanismos de diálogo, a cubrir temas económicos, de desarrollo, políticos y culturales (Jakóbski, 2018). Si bien se podría argumentar que estos foros sirven como vehículos para avanzar en las relaciones económicas a través de préstamos, acuerdos en áreas como finanzas y para darle alta atención política a proyectos comerciales (Harris y Arias, 2016), no quedan dudas que hay demasiados aspectos no comerciales también incluidos.

Una de las características que se analizan sobre los diseños institucionales es la regla de membresía. Aquí podemos encontrar una diferencia entre ambos casos, ya que el Foro China-CELAC, al ser con una institución ya establecida, tiene sus integrantes ya definidos. Sin embargo, en el caso de China-CEEC, al ser un grupo de países definido arbitrariamente, cabría la posibilidad de incorporación. De hecho, eso fue lo que ocurrió en 2019 durante la VIII reunión de líderes en Dubrovnik cuando los países integrantes de la plataforma aceptaron la entrada de Grecia, por lo cual, a partir de 2019, la plataforma se transformó en un “17+1”.

Otro aspecto interesante para remarcar es la estructura informal de ambos foros. Este carácter de flexibilidad le permite a China combinar enfoques multilaterales con bilaterales, creando una marca altamente adaptable para manejar sus relaciones exteriores a escala regional (Jakóbski, 2018). A su vez, esta preferencia por la informalidad puede ser leída a través de lo que plantean Lenz y Marks (2016), quienes sostienen que la prevalencia de la informalidad puede ser un medio para que los estados poderosos ejerzan control a través de la puerta trasera. Por otra parte, una mirada desde la política exterior de China asociaría fácilmente este voluntarismo a uno de los principios clave de su política exterior: la no interferencia en los asuntos internos de otros países.

Desde una mirada realista se puede argumentar que China, al tener el rol más pronunciado en apoyar estos foros, tanto administrativa como financieramente, los valores, preferencias e intereses de China seguramente aparecen más en

las estructuras y procedimientos internos (Alden y Alves, 2017). En este sentido se puede pensar en las aspiraciones de China para moldear las reglas de la cooperación regional, con esfuerzos “para situar y ordenar las relaciones extranjeras dentro de una estructura que refleje su visión de un orden global armonioso sin la superposición de la influencia occidental” (Alden y Alves, 2017, p. 156).

Una explicación desde teorías del diseño racional (Koremenos, Lipson y Snidal, 2001) podría reconocer esta informalidad a través de la naturaleza del problema, priorizando estructuras informales ante la poca necesidad de coordinación en las temáticas abordadas, aunque este aspecto no convence para el caso de otras instituciones creadas por China. Una perspectiva constructivista haría énfasis en características culturales de preferencias de China por una baja institucionalización. Una herramienta interesante que proveen las teorías que analizan el diseño institucional es el aspecto de la difusión. En este sentido se podría argumentar que China buscó hacer una mímica institucional del FOCAC creado a comienzos de los 2000.

En base a esta discusión surge la pregunta sobre las diferencias con la OCS, un organismo que surge luego de que Rusia, China, Kazajstán, Kirguistán y Tayikistán se reunieran en 1996 y 1997 para firmar acuerdos para mejorar las relaciones militares y reducir sus fuerzas militares en las fronteras (Ambrosio, 2008). Ese grupo de los cinco de Shanghái se comenzó a reunir anualmente, ampliando el rango de temas que cubrían y sumando al encuentro de los jefes de Estado, conferencias de nivel ministerial. En 2001 se estableció una organización internacional formal – OCS – con una carta, un puesto de Secretario General, un staff permanente y una administración. Dado este antecedente, ¿por qué en el caso de la OCS se optó por crear una organización internacional y no en el caso de los foros analizados?

En conclusión, a nivel general cabe remarcar que pensado en términos de intergubernamentalismo y supranacionalidad, queda claro que estos foros analizados se ubican muy cercanos al primero, ya que no hay ni transferencia de autoridad a cuerpos supranacionales ni objetivos de compartir la capacidad de tomar decisiones a través de mayorías. Por otra parte, la amplitud de temas que cubren ambos foros dificulta encasillar estas plataformas en otro tipo de clasificaciones que se basan en los objetivos de las instituciones.

## **5 ¿QUÉ EFECTOS GENERAN ESTOS FOROS REGIONALES?**

Una tercera dimensión para analizar las instituciones regionales son los efectos que tienen. Aquí es en donde la literatura ha avanzado menos y donde los consensos aún son escasos. Una forma de ordenar esta literatura es entre quienes observan efectos macro interestatales y quienes observan efectos domésticos, mientras que

otra forma de analizar los efectos es a través de las teorías. Börzel (2016) sostiene que los enfoques basados en el poder y los racionalistas funcionalistas esperan que la cooperación regional hagan avanzar los intereses del hegemon y resolver los problemas de acción colectiva entre los estados involucrados, mientras que los enfoques de economía política internacional observan cómo el regionalismo es clave para la globalización y el multilateralismo.

Una forma de pensar los efectos es como lo plantean Börzel y van Hüllen (2015), a través de la prescripción de estándares de gobernanza y el establecimiento de instrumentos para promoverlos y protegerlos, ya sean coercitivos (militares y legales), incentivos (sanciones y recompensas), persuasivos (intercambios) o de construcción de capacidad (asistencia financiera y técnica). Esta visión de Börzel y van Hüllen (2015) se centra en efectos específicos y con una mirada centrada en temas de política o gobernanza como democracia, derechos humanos, estado de derecho y lucha contra la corrupción.

Por otra parte, también se puede observar los efectos de las instituciones desde perspectivas económicas o de seguridad. Los efectos económicos podrían vincularse a integración económica, reducción de costos de transacción o si los acuerdos de comercio regional hacen creación o desviación de comercio. Mientras que en términos de seguridad la literatura ha encontrado evidencia de que las organizaciones internacionales contribuyen a la paz. Un enfoque distinto implicaría centrarse en dimensiones específicas o en ámbitos sectoriales. En este sentido se puede pensar los efectos en términos de difusión de políticas al interior de la institución a través de intercambios de información entre burocracias de los estados miembros, incluso sin la necesidad de delegación de autoridad (Agostinis, 2019). Estos aspectos se podrían observar por ejemplo en el ámbito del turismo, educación, salud, infraestructura u otros.

Si bien la mayoría de los autores mencionados han observado efectos “positivos” de las instituciones regionales (desde un punto de vista liberal), una nueva línea de investigación en la literatura remarca otro tipo de efectos que pueden tener las instituciones. Obydenkova y Libman (2019) muestran que organizaciones regionales no democráticas pueden ejercer una influencia y ser un instrumento de los poderes autoritarios para apoyar la consolidación autoritaria. En definitiva, hay diversas maneras de pensar en los efectos de las instituciones, sin embargo, los mecanismos causales mediante los cuales estas instituciones afectan la política doméstica es aún un área menos explorada.

### **5.1 Efectos de los foros China-CELAC y China-CEEC**

No es extraño que donde menos haya avanzado la literatura de regionalismo es sobre los efectos de las instituciones, principalmente debido a la complejidad que

implica lograr un consenso sobre cómo deberíamos medirlo. Lo más lógico sería observar los objetivos que se plantean las instituciones cuando se conforman y luego mediante distintos indicadores medir si se han alcanzado. Sin embargo, esto se dificulta cuanto más difusos y diversos son esos objetivos, cuando hay metas geopolíticas de largo plazo y cuando lo que se busca por parte de los países no está escrito en el papel. En este sentido medir los efectos de China-CELAC y China-CEEC es una tarea compleja.

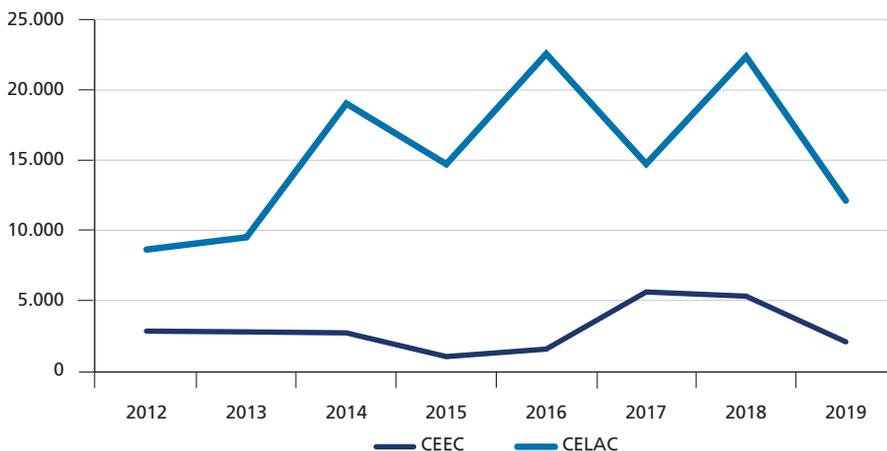
Diversos autores han remarcado el crecimiento de estas plataformas. En los primeros cinco años de existencia (2012-2017), el foro China-CEEC ha crecido en una escala sin precedentes, ya que involucra foros de políticas e intercambios entre responsables políticos y funcionarios de todos los niveles de gobierno en decenas de áreas: política, académica, periodística, empresarial, artística etc. (Vangeli, 2018). Seguramente si se midiera los efectos de los foros por la cantidad de encuentros, se podría asegurar que el Foro China-CEEC ha sido exitoso. Sin embargo, se podría argumentar que estos encuentros no dejan de ser *talking shops*, de donde no surge ningún aspecto en concreto. Pese a ello, considerando los costos de organizar cientos de estos encuentros, sería iluso pensar en que no tienen ningún efecto.

Otra forma de observar los efectos sería retrotraerse en el caso de CELAC-China al “Plan de Cooperación 2015-2019” y observar las distintas áreas consideradas: política y seguridad, asuntos internacionales, comercio, inversión y finanzas, infraestructura y transporte, energía y recursos naturales, agricultura, industria, ciencia y tecnología, aviación e industria aeroespacial, educación y capacitación de recursos humanos, cultura y deportes, prensa, medios de comunicación y publicación, turismo y amistad entre los pueblos. Para cada una de estas temáticas se podrían analizar decenas de indicadores que permitan observar si ha habido avances. Por citar un ejemplo, el artículo XI.3 del Plan de Cooperación plantea el objetivo de “promover la inversión recíproca en turismo e incentivar a las empresas de ambas partes a desarrollar conjuntamente proyectos turísticos”, lo cual es un objetivo concreto que podría ser medido analizando si se incrementaron, o no, los proyectos turísticos en conjunto. Sin embargo, observarlo desde esta perspectiva implica mirar solo un detalle dentro de un Foro que incluye más de quince temáticas y decenas de objetivos.

Para este artículo en particular observo un aspecto clave que se repite en ambos foros y que ha sido central en la creación del Foro China-CEEC: las inversiones. En este sentido, un análisis sobre las inversiones chinas tanto en los países del CEEC como de CELAC – según datos de China Global Investment Tracker – no muestran una tendencia clara mediante la cual se pueda afirmar que desde la creación de estos foros (2012 y 2015) las inversiones de China en dichos países hayan aumentado (gráfico 1). En el caso de los países de la CELAC, el gran despegue en inversiones se produjo previo a la existencia del foro y ha

promediado unos 17.590 millones de dólares al año, mientras que, si bien en los países de Europa se ha producido un aumento desde 2016 a 2017, alcanzando un pico de 5.610 millones de dólares, en 2019 el número se ha mantenido similar a 2012.

**GRÁFICO 1**  
**Inversiones de China en CEEC y CELAC (2012-2019)**  
 (US\$ millones)



Fuente: China Global Investment Tracker.

Otra forma de observar la inversión es desagregando y observando en cuantos países ha llegado inversión China en los últimos años. Si lo observamos de esta manera en CEEC (tabla 1) tampoco se observa una tendencia clara. Hay países como Rumania en los que China ha invertido en los primeros años (si tomamos en cuenta el período desde la creación del Foro China-CEEC) pero no en los últimos. Hay otros países como Serbia y Polonia, en donde las inversiones han sido constantes en el período, y otros países como Eslovenia o Letonia, donde las inversiones han aparecido por primera vez en los últimos años.

**TABLA 1**  
**Inversiones de China en países CEEC (2012-2019)**  
 (US\$ millones)

| País      | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017  | 2018 | 2019 | Total        |
|-----------|------|------|------|------|------|-------|------|------|--------------|
| Bosnia    | 0    | 280  | 0    | 460  | 0    | 640   | 310  | 100  | <b>1.790</b> |
| Bulgaria  | 210  | 0    | 0    | 0    | 0    | 0     | 0    | 130  | <b>340</b>   |
| Croacia   | 0    | 0    | 130  | 0    | 0    | 0     | 560  | 0    | <b>690</b>   |
| Eslovenia | 0    | 0    | 0    | 0    | 0    | 1.840 | 340  | 0    | <b>2.180</b> |

(Continúa)

(Continuación)

| País            | 2012         | 2013         | 2014         | 2015         | 2016         | 2017         | 2018         | 2019         | Total         |
|-----------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|---------------|
| Hungría         | 1.200        | 0            | 0            | 0            | 0            | 210          | 0            | 1.150        | <b>2.560</b>  |
| Letonia         | 0            | 0            | 0            | 0            | 110          | 0            | 0            | 0            | <b>110</b>    |
| Montenegro      | 0            | 0            | 1.120        | 0            | 0            | 100          | 0            | 0            | <b>1.220</b>  |
| Polonia         | 100          | 750          | 200          | 340          | 140          | 360          | 0            | 290          | <b>2.180</b>  |
| República Checa | 0            | 0            | 0            | 200          | 310          | 0            | 350          | 0            | <b>860</b>    |
| Rumania         | 1.300        | 540          | 270          | 0            | 0            | 0            | 0            | 0            | <b>2.110</b>  |
| Serbia          | 0            | 1180         | 970          | 0            | 970          | 2.460        | 3.740        | 380          | <b>9.700</b>  |
| <b>Total</b>    | <b>2.810</b> | <b>2.750</b> | <b>2.690</b> | <b>1.000</b> | <b>1.530</b> | <b>5.610</b> | <b>5.300</b> | <b>2.050</b> | <b>23.740</b> |

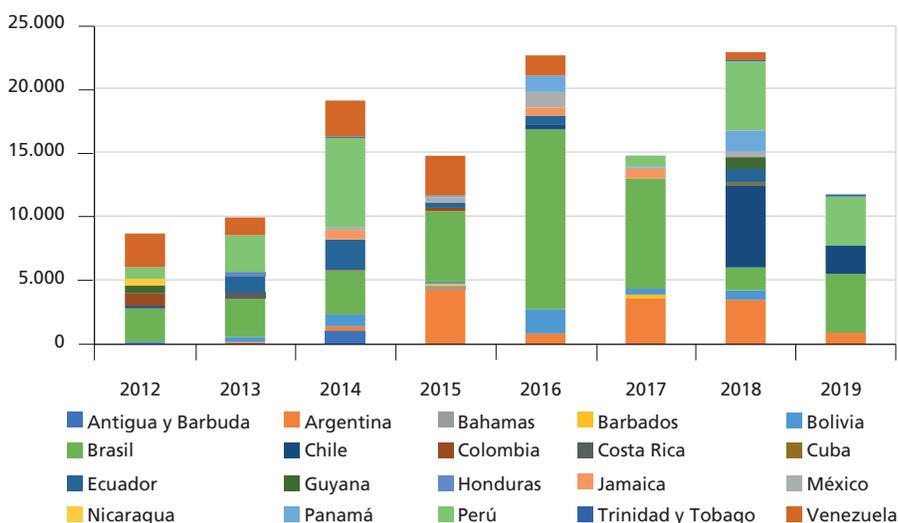
Fuente: Elaboración propia en base a China Global Investment Tracker.

En el caso de los países de la CELAC, 20 de los 33 países que conforman la organización han registrado alguna inversión de China durante el período 2012-2019 (gráfico 2), siendo Brasil con un total de 43.610 millones de dólares el país que más inversión ha recibido. Perú es el país que le sigue (20.850), superando a otras economías grandes de la región como Argentina (13.330), Venezuela (12.190) y Chile (9.210). Lo que llama más la atención es la baja inversión de China en dos economías como México (2.370) y Colombia (1.240). En este sentido, tampoco se observan tendencias claras de crecimiento en la inversión luego de la creación del Foro China-CELAC.

## GRÁFICO 2

## Inversiones de China en países de CELAC (2012-2019)

(US\$ millones)



Fuente: China Global Investment Tracker.

Otra forma de observar posibles efectos de estas plataformas es analizar objetivos no mencionados en los planes de cooperación. Con ello me refiero a objetivos generales que posee China en las distintas regiones. Un ejemplo de un enfoque así sería observar la *One China Policy* y la búsqueda por parte de China de captar reconocimiento diplomático de los países que aún poseen relación con Taiwán. En ese sentido, América Latina es una región clave ya que nueve de los quince Estados que reconocen a Taiwán son parte de CELAC. Por lo cual el involucramiento de China con un bloque regional en que se encuentran estos países es fundamental. De hecho, Panamá en 2017, El Salvador y República Dominicana en 2018 han establecido relaciones diplomáticas con China y si bien el rol que pudo haber tenido el Foro China-CELAC no es para nada claro, no puede descartarse cierta influencia.

Una mirada alternativa para observar los efectos de estas plataformas sería analizar la promoción de normas. Diversos estudios, como el de Ambrosio (2008), han analizado cómo la OCS promueve normas autoritarias en Asia Central argumentando que la organización sirve a los gobiernos autoritarios para defenderse contra las tendencias democráticas regionales y globales, y que sus principios son inherentemente conservadores y diseñados para preservar los regímenes autocráticos de la región. Sobre la misma organización, Obydenkova y Libman (2019) sostienen que la OCS incrementa la intensidad de la interacción de las élites, produciendo altos grados de confianza y nuevas oportunidades de aprendizaje autoritario. Sin embargo, hasta el momento resulta muy difícil encontrar mecanismos causales que vinculen un incremento en el autoritarismo en los países de la CELAC o CEEC con las actividades realizadas en dichas plataformas.

## 6 REFLEXIONES FINALES

En marzo de 2020 en plena pandemia de Covid-19, el presidente de Serbia, Aleksandar Vucic sostuvo que la solidaridad europea no existía, que fue un cuento de hadas sobre papel y que había enviado una carta especial a China, “los únicos que pueden ayudarnos”, pidiendo ayuda. Sin lugar a duda, el rol de China en el sistema internacional en los últimos años ha crecido, siendo un actor fundamental y generando distintos tipos de debates, desde la competencia con Estados Unidos por la hegemonía global hasta su involucramiento o creación de nuevas instituciones. En este contexto se inserta este artículo que busca debatir sobre la génesis, el diseño y los posibles efectos de los foros regionales que ha creado China desde comienzos del siglo XXI en base a las teorías mainstream de regionalismo y organizaciones internacionales. A su vez, se buscó hacer dialogar ciertas hipótesis de diversos autores que han estudiado cómo se ha involucrado China con el regionalismo, principalmente en Asia con los vínculos con la ASEAN y como fundador de la OCS.

En lo que refiere a la génesis se pueden buscar distintas explicaciones de por qué China ha creado los foros China-CELAC y China-CEEC. Un primer aspecto posible para destacar son las necesidades domésticas económicas de China: invertir capital y brindar financiamiento. En este sentido, los foros funcionarían como mecanismos para canalizar relaciones con muchos países en una misma institución. En segundo lugar, si bien se podrían descartar aspectos de seguridad a diferencia de las motivaciones que se aducen para la creación de la OCS, el posicionamiento de China en un marco de competencia de poder no puede ser descartado. De hecho, la conformación de una región en Europa Oriental y Central, que excluya a la UE, y el involucramiento con CELAC, un organismo que reúne a los países de las Américas, pero deja fuera a Estados Unidos y Canadá, es clave para pensar en un *driver* de posicionamiento hegemónico. Es decir, proyección de poder/influencia a expensas de Estados Unidos y Europa Occidental (tanto los estados individuales como UE) a través de agendas retóricamente Sur-Sur. En este sentido es clave preguntarse sobre si China podrá lograr influencia en una región como América Latina, muy cercana a Estados Unidos. A su vez, se podría pensar la génesis en términos más constructivistas de promoción de la idea de cooperación sur-sur, al excluir a países desarrollados. Por otra parte, si bien se podría pensar que estos foros forman parte de un proyecto mayor de China como el Belt and Road Initiative, otras plataformas similares como FOCAC (con África) invalidarían esta hipótesis, al ser anteriores a BRI.

Con respecto al diseño institucional, el primer aspecto relevante a remarcar es que hay una preferencia en ambos foros por un minimalismo organizacional y una baja institucionalización. Ambas plataformas poseen secretarías dentro del Ministerio de Relaciones Exteriores de China y se rigen por principios de voluntarismo, consenso, no condicionalidad y donde la no interferencia en los asuntos internos es un tema sagrado. En su conformación se puede observar una mímica institucional y un proceso de difusión con otras plataformas ya creadas por China. Una de las diferencias entre ambos foros analizados es con respecto a las reuniones de alto nivel, en CEEC con una reunión de jefes de Estado anual y en CELAC a través de una reunión ministerial cada tres años. Sin embargo, una similitud es la variedad en los temas tratados y la conformación de múltiples subforos sobre distintas temáticas. Otro aspecto relevante es en lo que refiere a la membresía, en el caso del CEEC es abierta, ya que se ha adherido Grecia en el último año, mientras que CELAC, al ser una institución ya existente, muestra una membresía cerrada. Por último, en lo que refiere a las explicaciones sobre el tipo de diseño informal, este se podría explicar a través de la poca necesidad de coordinación de las temáticas tratadas, por características culturales y preferencias de baja institucionalización o a través de un enfoque de poder que argumente que la potencia, en este caso China, priorice este tipo de diseño para tener mayor influencia.

Los efectos de estas dos plataformas es lo más complejo de analizar. Principalmente porque si lo intentamos observar a través de estándares de gobernanza del estilo que refiere la literatura como democracia, Derechos Humanos o lucha contra la corrupción, estaríamos errados ya que no son los objetivos de los foros. Tampoco estaríamos en lo cierto si se plantea una mirada desde enfoques de seguridad y objetivos de paz. En este sentido se abren varios caminos para analizar los efectos del foro China-CELAC y China-CEEC. El primero es observar aspectos puramente económicos como la inversión. Sin embargo, en el análisis realizado se observa que no ha habido grandes incrementos en esta área que pudiesen ser adjudicados a la creación de estas instituciones. Una segunda forma de medir estos efectos sería centrarse en dimensiones específicas o ámbitos sectoriales. Intentar observar cómo estos foros han podido promover áreas como salud, educación o turismo. Esto nos alejaría de grandes preguntas sobre qué efectos tienen estas plataformas en términos generales para introducirnos en aspectos micro que puedan brindar una perspectiva de ciertos avances. Quizás la mejor forma de analizar los efectos de estas instituciones es a nivel macro, pensando en cómo han mejorado o no las relaciones entre estos países y China, o si se han llevado adelante iniciativas conjuntas en el ámbito global.

En definitiva, aún resta investigación para comprender por qué China crea estas plataformas y cuáles son los efectos que han tenido. La respuesta sobre por qué China crea estos foros regionales aún no tienen una respuesta clara, y estudios cualitativos con entrevistas en profundidad a protagonistas parecería ser uno de los pocos caminos para avanzar en esta línea de investigación. A su vez, queda claro que si buscamos respuestas concretas sobre los efectos, las preguntas deben reducirse aún más, sin la necesidad de intentar responder ¿qué efectos tienen los foros? sino preguntarse ¿qué efectos particulares en un área sectorial han tenido estas plataformas? Solamente de esta manera se podrán lograr respuestas convincentes sobre un fenómeno cada vez más relevante.

## REFERENCIAS

ACHARYA, A. How Ideas Spread: Whose Norms Matter? Norm Localization and Institutional Change in Asian Regionalism. **International Organization**, v. 58, n. 2, p. 239-75, 2004.

ACHARYA, A.; JOHNSTON, A. I. **Regional international institutions in comparative perspective Crafting Cooperation**: regional international institutions in comparative perspective. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.

AEI – AMERICAN ENTERPRISE INSTITUTE. China Global Investment Tracker. **AEI**, [s.d.]. Disponible en: < <https://bit.ly/3bS0NhB> >.

AGOSTINIS, G. Regional intergovernmental organizations as catalysts for transnational policy diffusion: the case of UNASUR Health. **Journal of Common Market Studies**, v. 57, n. 5, p. 1111-29, 2019.

ALDEN, C.; ALVES, A. C. China's Regional Forum Diplomacy in the Developing World: Socialisation and the 'Sinosphere'. **Journal of Contemporary China**, v. 26, n. 103, p. 151-651, 2017.

AMBROSIO, T. Catching the 'Shanghai Spirit': how the Shanghai Cooperation Organization promotes authoritarian norms in Central Asia. **Europe-Asia Studies**, v. 60, n. 8, p. 1321-44, 2008.

AYLLÓN PINO, B. 2015. Foro China-CELAC marca hito en relaciones políticas y cooperación. **People Daily**, 3 jun. 2015. Disponible en: <<https://bit.ly/3ql4P84>>. Acceso en: 12 jun. 2020.

BÖRZEL, T. A. **Theorizing regionalism: cooperation, integration, and governance**. Oxford: Oxford University Press, 2016. p. 41-63.

BÖRZEL, T. A.; VAN HÜLLEN, V. **Governance transfer by regional organizations patching together a global script**. London: Palgrave Macmillan UK, 2015.

BÖRZEL, T. A.; RISSE-KAPPEN, T. **The Oxford Handbook of Comparative Regionalism**. Oxford: Oxford: Oxford University Press, 2016.

BRESLIN, S. Comparative theory, China, and the future of East Asian Regionalism(s). **Review of International Studies**, v. 36, n. 3, p. 709-29, 2010. Disponible en: <<https://bit.ly/3tPMdiG>>.

CHRISTENSEN, T. J. Fostering stability or creating a monster? The rise of China and U.S. policy toward East Asia. **International Security**, v. 31, n. 1, p. 81-126, 2006.

CLOSA, C. Governance structures and processes in integration organizations. *In*: CLOSA, C.; CASINI, L. (Eds.). **Comparative regional integration: governance and legal models**. Cambridge: Cambridge University Press, 2016.

CONTESSI, N. Experiments in soft balancing: China-LED multilateralism in Africa and the Arab World. **Caucasian Review of International Affairs**, v. 3, n. 4, p. 404-34, 2009.

FORO CHINA-COMUNIDAD DE ESTADOS LATINOAMERICANOS Y CARIBEÑOS (CELAC). **Declaración de Beijing de La Primera Reunión Ministerial Del Foro CELAC-CHINA**. Brasilia: Itamaraty, 2015. Disponible en: <<https://bit.ly/3ag6Qgo>>. (June 12, 2020).

FRIEDBERG, A. L. The future of U.S-China relations – is conflict inevitable? **International Security**, v. 30, n. 2, 2005.

GARLICK, J. China's economic diplomacy in Central and Eastern Europe: a case of offensive mercantilism? **Europe-Asia Studies**, v. 71, n. 8, p. 1390-1414, 2019. (DOI: <https://doi.org/10.1080/09668136.2019.1648764>).

GILPIN, R. **The political economy of international relations**. Princeton: Princeton University Press, 1987.

HARRIS, R.; ARIAS, A. China's South-South cooperation with Latin America and the Caribbean. **Journal of Developing Societies**, v. 32, p. 508-56, 2016.

JAKÓBOWSKI, J. Chinese-Led regional multilateralism in Central and Eastern Europe, Africa and Latin America: 16+1, FOCAC, and CCF. **Journal of Contemporary China**, v. 27, n. 113, p. 659-73, 2018. (DOI: <https://doi.org/10.1080/10670564.2018.1458055>).

KEOHANE, R. **After Hegemony**. Princeton: Princeton University Press, 1984.

KOREMENOS, B.; LIPSON, C.; SNIDAL, D. The rational design of international institutions. **International Organization**, v. 55, n. 4, p. 761-99, 2001. Disponible en: <<https://bit.ly/3tSqoim>>.

LAFORGIA, R. Listening to China's multilateral voice for the first time: analysing the Asian Infrastructure Investment Bank for soft power opportunities and risks in the narrative of 'Lean, Clean and Green'. **Journal of Contemporary China**, v. 26, n. 107, p. 633-49, 2017.

LENZ, T.; MARKS, G. Regional institutional design. *In*: BÖRZEL, T.; RISSE-KARPPPEL, T. **The Oxford Handbook of Comparative Regionalism**. Oxford: Oxford University Press, 2016. p. 513-37.

LICHTENSTEIN, N. **A comparative guide to the Asian Infrastructure Investment Bank**. Oxford: Oxford University Press, 2018.

MANSFIELD, E. D.; SOLINGEN, E. Regionalism. **Annual Review of Political Science**, v. 13, n. 1, p. 145-63, 2010. Disponible em: <<https://bit.ly/375DcIw>>. Acceso en: 24 mar. 2020.

MARTIN, L.; SIMMONS, B. International organizations and institutions. *In*: CARLSNAES, W.; RISSE-KARPPPEL, T.; SIMMONS, B. (Eds.). **Handbook of International Relations**. Los Angeles: SAGE Publications, 2002. p. 192-211.

MATTLI, W. **The logic of regional integration: Europe and Beyond**. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

OBYDENKOVA, A. V.; LIBMAN, A. **Authoritarian regionalism in the world of international organizations: global perspectives and the Eurasian Enigma**. New produc. Oxford: Oxford University Press, 2019.

PEVEHOUSE, J.; VON BORZYSKOWSKI, I. International organizations in world politics. *In*: COGAN, J.; HURD, I.; JOHNSTONE, I. (Eds.). **The Oxford Handbook of International Organizations**. Oxford: Oxford University Press, 2016.

REN, X. Between adapting and shaping: China's role in Asian Regional Cooperation. **Journal of Contemporary China**, v. 18, n. 59, p. 303-20, 2009.

\_\_\_\_\_. China as an institution-builder: the case of the AIIB. **The Pacific Review**, v. 29, n. 3, p. 1-8, 2016.

SHAMBAUGH, D. China engages Asia: reshaping the regional order. **International Security**, v. 29, n. 3, p. 64-99, 2004.

SOLINGEN, E. The genesis, design and effects of regional institutions: lessons from East Asia and the Middle East. **International Studies Quarterly**, v. 52, n. 2, p. 261-94, 2008.

STANZEL, A. *et al.* China's investment in influence: the future of 16+1 Cooperation. [s.l.]: European Council on Foreign Relations, 2016. Disponível em: <<https://bit.ly/3qt4gJe>>.

VADELL, J. A. El Foro China-CELAC y el nuevo regionalismo para un mundo multipolar: desafíos para la Cooperación 'Sur-Sur'. **Carta Internacional**, v. 13, n. 1, 2018.

VANGELI, A. China's engagement with the sixteen countries of Central, East and Southeast Europe under the belt and road initiative. **China & World Economy**, v. 25, n. 5, p. 101-24, 2017.

\_\_\_\_\_. Global China and symbolic power: the case of 16+1 Cooperation. **Journal of Contemporary China**, v. 27, n. 113, p. 674-87, 2018. (DOI: <https://doi.org/10.1080/10670564.2018.1458056>).

ZHAO, S. China's approaches toward regional cooperation in East Asia: motivations and calculations. **Journal of Contemporary China**, v. 20, n. 68, p. 53-67, 2011.

# A CHINA E OS ACORDOS DE SWAP CAMBIAL COM ARGENTINA, BRASIL, CHILE E SURINAME

Ana Tereza Lopes Marra de Sousa<sup>1</sup>

William Daldegan<sup>2</sup>

Os acordos bilaterais de *swap* cambial ganharam grande importância devido à crise de 2008, e a China tem sido protagonista nesse movimento. Argentina, Brasil, Chile e Suriname individualmente e em momentos distintos estabeleceram tal tipo de tratativa com os chineses. Contudo, até agosto de 2020, apenas a Argentina, desses países, havia acionado o acordo. Neste trabalho, questionamos quais aspectos explicam a utilização ou não desses acordos com a China. Por meio de levantamento de dados primários e revisão bibliográfica, este estudo afirma que os acordos de *swap* estabelecidos com a China são importantes como fontes de liquidez em momentos de vulnerabilidade externa para os países latino-americanos; todavia, seu uso é limitado devido à baixa conversibilidade externa do *renminbi* (RMB).

**Palavras-chave:** acordos bilaterais de *swap*; China; Brasil; Argentina; Suriname.

## CHINA AND THE SWAP AGREEMENTS WITH ARGENTINA, BRAZIL, CHILE AND SURINAME

Bilateral swap agreements gained great importance due to the 2008 crisis and China has been a protagonist in this movement. Argentina, Brazil, Chile and Suriname individually and at different times established such a deal with the Chinese. However, until August 2020, only Argentina, of those countries, had activated the agreement. In this paper, we question which aspects explain the use or not of these agreements with China. Through primary data gathering and bibliographic review, this study states that the swap agreements established with China are important as sources of liquidity in times of external vulnerability for Latin American countries. However, its use is limited due to low convertibility of the *Renminbi* (RMB).

**Keywords:** Bilateral Swap Agreements; China; Brazil; Argentina; Suriname.

## CHINA Y LOS ACUERDOS DE SWAP CON ARGENTINA, BRASIL, CHILE Y SURINAM

Los acuerdos bilaterales de *swap* cobraron gran importancia debido a la crisis de 2008 y China ha sido protagonista de este movimiento. Argentina, Brasil, Chile y Surinam, individualmente y en diferentes momentos, establecieron tal trato con los chinos. Sin embargo, hasta agosto de 2020, solo Argentina, de esos países, había activado el acuerdo. En este trabajo nos preguntamos qué aspectos explican el uso o no de estos acuerdos con China. A través de un relevamiento de datos

---

1. Professora adjunta do bacharelado em ciências e humanidade (BCH), do bacharelado em relações internacionais (BRI) e do Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais (PRI) da Universidade Federal do ABC (UFABC); e doutora em relações internacionais pela San Tiago Dantas, Universidade Estadual Paulista (Unesp), Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) e Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP). Orcid: <<https://orcid.org/0000-0002-7580-4797>>.

2. Professor adjunto do Instituto de Filosofia, Sociologia e Política da Universidade Federal de Pelotas (UFPel); e doutor em relações internacionais pela San Tiago Dantas, Unesp, Unicamp e PUC-SP. Orcid: <<https://orcid.org/0000-0001-5806-0557>>.

primarios y una revisión bibliográfica, este estudio establece que los acuerdos de *swap* establecidos con China son importantes como fuentes de liquidez en tiempos de vulnerabilidad externa para los países latinoamericanos, sin embargo, su uso es limitado debido a la baja convertibilidad del *renminbi* (RMB).

**Palabras clave:** contratos bilaterales de *swap*; China; Brasil; Argentina; Surinam.

JEL: F30.

DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/rtm24art9>

Data de envio do artigo: 31/8/2020. Data de aceite: 26/9/2020.

## 1 INTRODUÇÃO

No século XXI, os acordos bilaterais de *swap* (*bilateral swap agreements* – BSAs) cambial ganharam grande importância e volume a partir da crise de 2008. A China protagonizou esse movimento celebrando com quarenta países acordos que totalizaram, em 2020, 4 trilhões de *yuan*s. Na América Latina, Argentina, Brasil, Chile e Suriname individualmente se tornaram contrapartes nesses acordos. Em 2014, a Argentina tornou-se o primeiro país da região a acionar esse tipo de tratativa com a China. Os demais, à exceção do Brasil, mantêm vigentes os acordos sem ainda tê-los acionado.

Por meio de acordos de *swap* cambial, uma autoridade monetária se compromete a trocar a moeda nacional, por ela emitida, por outra moeda, também emitida e avalizada por outra autoridade monetária nacional, assim como garante sua recompra na forma preestabelecida em um determinado prazo e taxa. Os bancos centrais geralmente usam esse tipo de acordo em momentos de vulnerabilidade econômica, visando aumentar suas reservas em moeda estrangeira, obter recursos para emprestar aos seus bancos comerciais e ampliar a liquidez nos mercados. Devido às funções que os *swaps* cumprem, é esperado que países que emitem moedas de grande uso internacional sejam suas principais contrapartes, pois são eles que estão em melhores condições de oferecer moedas que provêm liquidez em momentos de instabilidade.

Desde a crise de 2008, contudo, nenhum país criou tantos acordos de *swap* quanto a China. Tal fato chama atenção, pois: i) o *renminbi* (RMB) não é uma moeda de fácil conversibilidade externa, o que limita o seu uso nos mercados internacionais; e ii) os acordos chineses, diferentemente do que ocorre em grande parte dos celebrados por outros países, não ficaram limitados ao contexto de crise, o que evidencia que possuem objetivos além dos tradicionalmente visados nesse tipo de tratativa.

Em um contexto de aumento da presença comercial e dos investimentos da China na América Latina, os acordos de *swap* representam um aprofundamento das relações financeiras e monetárias. Todavia, apenas a tratativa celebrada com

a Argentina foi acionada. Questiona-se: quais aspectos explicam a utilização ou não desses acordos com a China? Por que apenas a Argentina os acionou? Embora vários trabalhos tenham sido produzidos ao longo dos últimos anos sobre os *swaps* cambiais estabelecidos pela China, poucas pesquisas abordam casos que envolvem países latino-americanos. Há estudos que indicam que a não utilização dos acordos de *swap* pode significar que há dificuldades para o exercício da influência financeira e monetária internacional da China (McDowell, 2019). Seria esse o caso na América Latina?

O argumento desenvolvido no texto, a partir da análise dos casos, é o de que a baixa conversibilidade externa do RMB, bem como a inércia existente no Sistema Monetário Internacional (SMI), que favorece o uso do dólar, limitou a utilização dos acordos de *swap* pelos países da região com a China. O acionamento do acordo pela Argentina teve como finalidade a obtenção dos recursos em RMB para acessar dólares nos mercados externos, a fim de lidar com uma vulnerabilidade de seu balanço de pagamentos. Sendo assim, nos países em que não houve grandes problemas de restrição externa, os acordos não foram acionados. Concluiu-se que os acordos de *swap* mostram limites se pensados enquanto estratégia direta para a internacionalização do RMB, ou mesmo como meio de substituir uma terceira moeda por moedas locais para o comércio e investimentos. Contudo, a utilização do acordo pela Argentina e a prorrogação/renovação do acordo por Chile, Suriname e Argentina mostram que as tratativas podem prosperar como forma alternativa aos tradicionais emprestadores internacionais.

Para o exame das questões levantadas, este trabalho adota a revisão bibliográfica somada ao levantamento de dados primários. O esforço de análise parte da comparação dos casos para tecer suas considerações. Além desta introdução e das considerações finais, o texto é dividido como segue. A segunda seção apresenta a noção de *financial statecraft*, a qual considera os BSAs um de seus instrumentos; o panorama geral acerca do estabelecimento de acordos de *swap* pós-crise de 2008 e suas singularidades a partir daqueles que os patrocinam será abordado na terceira. Na quarta seção, analisamos a China como provedora desses acordos, seus objetivos e dificuldades. Na quinta, exibimos a análise dos acordos firmados com Argentina, Brasil, Chile e Suriname e sua importância para cada um desses.

## 2 A NOÇÃO DE *FINANCIAL STATECRAFT*

Vários autores têm considerado os BSAs estabelecidos pela China como parte de um emergente *financial statecraft* do país (McDowell, 2019; Cohen, 2017). De acordo com Armijo e Katada (2015, p. 2, tradução nossa), *financial statecraft* pode ser definido como “o uso intencional, por governos nacionais, de capacidades

financeiras ou monetárias domésticas ou internacionais para o propósito de atingir objetivos de política externa, tanto políticos como econômicos e financeiros”. Como argumenta Drezner (2009), é comum que países que concentram muitos recursos passem a utilizá-los tanto como forma de resistir à pressão externa quanto como modo de pressionar outros países a realizarem seus objetivos.

Tradicionalmente, a literatura sobre *financial statecraft* possui um viés voltado à análise da atuação das grandes potências, uma vez que são elas que têm os recursos necessários para realizar tal tipo de ação. Isso tem feito com que muitos estudos sobre o assunto foquem alguns poucos tipos de uso do *financial statecraft*, sendo o mais comum a imposição de sanções (Armijo e Katada, 2015; Roberts, Armijo e Katada, 2018). Contudo, mudanças na distribuição de poder nas últimas décadas com a ascensão de países do sul global, em especial a China, têm permitido a eles a operação do *financial statecraft* próprio.

A China é o país em desenvolvimento que possui uma das melhores situações considerando o acúmulo de recursos nas últimas décadas. Dados do Fundo Monetário Internacional (FMI),<sup>3</sup> considerando os *superavit* acumulados nas transações correntes entre 2012 e 2018, colocam a China como o terceiro país com maior saldo, sendo que as reservas chinesas são as mais volumosas do mundo. Tais recursos têm possibilitado ao país operar internacionalmente o *financial statecraft*. Adicionalmente, a melhor situação chinesa, em comparação às economias centrais, durante a crise de 2008, bem como sua importância para a recuperação da economia mundial, a tornou parceira financeira para vários países, impulsionando o seu *financial statecraft*. A América Latina pode ser um exemplo disso.

Dados compilados pelo World Integrated Trade Solution (Wits)<sup>4</sup> apontam que, enquanto em 2000 a China representava apenas 1,90% das exportações da América Latina e do Caribe, em 2018 foi responsável por 12,33%. Enquanto em 2000 sua participação nas importações era de 2,29%, em 2018 se expandiu para 18,94%.<sup>5</sup> Em termos de investimento, diversas publicações, como as de Blanchard (2016) e Rodrigues e Hendler (2018), assinalam a chegada dos fluxos chineses à América Latina em diferentes áreas, principalmente após a crise de 2008, com destaque para os setores energético, mineral, de infraestrutura, serviços financeiros, manufatura e *commodities*. Já no caso dos financiamentos, o banco de dados criado pelo *The Dialogue* mostra que, de 2005 a 2019, cerca de US\$ 137,6 bilhões foram emprestados a países da região para projetos

3. Disponível em: <<https://bit.ly/2OaeY9q>>.

4. O Wits é um sistema do Banco Mundial em que é possível gerar estatísticas e gráficos diversos de comércio exterior. Disponível em: <<https://wits.worldbank.org/countrystats.aspx?lang=en>>.

5. Disponível em: <<https://wits.worldbank.org/>>.

diversos (Gallagher e Myers, 2020). Desse modo, não só comercialmente, mas também na esfera financeira, em termos de origem de investimentos diretos e de financiamentos e empréstimos, a China tem aprofundado sua presença na América Latina.

Armijo e Katada (2015) propõem três dimensões de análise do *financial statecraft*, baseadas: i) no motivo; ii) no alvo; e iii) no tipo. Sobre o motivo, os autores assinalam que os governos dos Estados podem ser motivados por objetivos políticos que são defensivos ou ofensivos ao operarem o *financial statecraft*. Os defensivos têm como base a finalidade de proteção interna e miram ações que tendem a preservar o *status quo* doméstico. Seriam exemplos de ações de *financial statecraft* baseadas em motivos defensivos: a nacionalização de investimentos estrangeiros; a decretação de moratória de dívidas externas; o estabelecimento de controles de capital; a busca pela diversificação de fontes de capital no exterior; a promoção ao acúmulo de reservas internacionais e sua diversificação; e, entre outros, a participação mais ativa na governança monetária e financeira internacional.

Já os motivos ofensivos teriam como finalidade a alteração do *status quo* internacional com base no exercício da pressão sobre outros países e o próprio sistema para que se estabeleçam determinados cursos de ação. Seriam exemplos de iniciativas de *financial statecraft* com motivos ofensivos: o estabelecimento de sanções ou subornos; a manipulação do câmbio visando obrigar outros países a ajustarem o balanço de pagamentos; a promoção do mercado financeiro nacional como fonte de influência global; o impulso da própria moeda como meio de reserva e troca para as transações internacionais; e, entre outros, a constituição de órgãos globais de governança em que seja dado ao país poder desproporcional maior em relação aos outros membros (Armijo e Katada, 2015).

Já no que se refere ao alvo do *financial statecraft*, Armijo e Katada (2015) o distinguem como sendo bilateral ou sistêmico. No bilateral, o objeto da ação de *financial statecraft* é um Estado específico, do qual se busca determinado posicionamento ou ação, enquanto no sistêmico o foco é se defender ou exercer influência sobre o mercado global, seus regimes, regras, processos e instituições. Ressalta-se que, seja para o alvo bilateral, seja para o alvo sistêmico, tanto ações defensivas como ofensivas podem ser utilizadas visando atingir o objetivo. Tal fato depende, como mencionado, da motivação para operar o *financial statecraft* – se é a manutenção ou a alteração do *status quo* da relação bilateral ou das condições sistêmicas.

Quanto ao tipo de *financial statecraft*, Armijo e Katada (2015) assinalam que pode ser financeiro ou monetário. O financeiro envolve todos os aspectos que se relacionam aos fluxos de investimento e crédito internacional, como a ajuda

externa, a regulação de capital e empréstimos. Já o monetário refere-se ao uso do valor da moeda, suas taxas de câmbio, seu regime, ou a formas de reserva como meio para atingir um objetivo de política externa.

Armijo e Katada (2015) ressaltam, ainda, que, apesar da proposição das diferentes dimensões e maneiras de operar o *financial statecraft* assinaladas, é comum que os países mesquem os seus meios de atuação, de modo que um mesmo ator pode realizar ações que podem ser interpretadas dentro de mais de uma das categorias de atuação citadas.

Os BSAs cambiais celebrados pela China podem ser vistos como uma expressão do *financial statecraft* do país (McDowell, 2019; Cohen, 2017) – do uso da força financeira e monetária do Estado chinês com a finalidade de alcançar objetivos de política externa. Destais (2016), Yelery (2016) e Ryan (2017) afirmam que os objetivos da China em firmar os acordos são variados e incluem desde a busca por impulsionar uma diversificação do SMI, agindo para internacionalizar o RMB, até o apoio aos investimentos e ao comércio exterior, iniciativas específicas de política externa – como a Iniciativa da Rota e do Cinturão (Belt and Road Initiative – BRI) – e o provimento de maior segurança e confiança para as relações econômicas bilaterais.

### 3 PANORAMA GERAL DOS ACORDOS DE SWAP DESDE A CRISE DE 2008

Tooze (2018) coloca os Estados Unidos como o país que, em termos de valores, por meio do Sistema da Reserva Federal (Federal Reserve System – FED), que atua como banco central americano, operou o maior volume de acordos de *swap* no cenário da crise de 2008: US\$ 4,5 trilhões. Devido à importância do dólar enquanto principal moeda de reserva, unidade de conta e meio de pagamento global, no contexto da falta de liquidez que marcou a crise de 2008, os *swaps* foram vistos pelo FED como uma forma de evitar o colapso dos mercados e garantir um mínimo de atendimento à demanda internacional por dólares (Tooze, 2018).

De fato, é esperado que autoridades monetárias encarregadas de gerir moedas com funções internacionais, como o FED, responsável pelo dólar, e o Banco Central Europeu (BCE), responsável pelo euro, tenham papel de destaque na celebração de BSAs, uma vez que podem oferecer grande liquidez em momentos de crise. Foi esse o cenário que emergiu às vésperas de 2008, quando a incerteza com relação à real situação de risco das instituições financeiras bancárias e não bancárias começou a drenar a liquidez dos mercados. Naquele momento, como não se sabia o nível da exposição dessas instituições a ativos “tóxicos”, os empréstimos para acessar moedas estrangeiras começaram a ficar mais caros e difíceis, gerando pressão nas reservas internacionais de alguns países que se viram na necessidade de socorrer os bancos domésticos.

Foi visando resolver esses problemas de liquidez que o FED iniciou, no final de 2007, a abertura e a expansão de uma série de linhas de *swap*. De acordo com o FED (tradução nossa), o objetivo de tais tratativas era “ajudar a promover a disseminação eficiente da liquidez quando os mercados interbancários sem garantia estão sob tensão”.<sup>6</sup> Os acordos voltaram-se majoritariamente aos países desenvolvidos, já que eles foram vistos como mercados com maior potencial de “contaminar” a economia americana e mundial em caso de forte desestabilização (Steil, 2019).

Os primeiros *swaps* foram processados em dezembro de 2007 com o BCE e o Banco Nacional da Suíça. No entanto, após a quebra do Lehman Brothers, em setembro de 2008, em um cenário de quase paralisação das atividades interbancárias, os acordos se expandiram: mais recursos foram aportados nas linhas já abertas com o BCE e a Suíça; e celebraram-se novos acordos com Canadá, Reino Unido, Japão, Austrália, Dinamarca, Noruega, Suécia e Nova Zelândia. Além disso, os bancos europeus processaram *swaps* entre si: o BCE celebrou acordos com Suécia, Suíça, Dinamarca e Reino Unido. Em 2011, estabeleceu-se, ainda, visando prevenir problemas de liquidez, uma rede de *swaps* entre autoridades monetárias de Canadá, Inglaterra, Japão, Estados Unidos, Suíça e União Europeia – em 2013, porém, decidiu-se por manter tal rede permanentemente ativa, de forma a garantir o acesso facilitado dos países à moeda estrangeira no caso de ocorrência de crises (Steil, 2019).

Com os países em desenvolvimento, poucas linhas de *swap* foram realizadas. Foram escolhidas apenas as autoridades monetárias de mercados considerados como fontes potenciais de “contaminação” à economia regional ou global. Em outubro de 2008, o FED estendeu linhas a Coreia do Sul, Singapura e a dois países da América Latina, México e Brasil, percebidos como os países na região com maior risco de os sistemas bancários nacionais estarem comprometidos com os ativos “tóxicos” da crise. Autoridades monetárias europeias, por sua vez, realizaram acordos com Hungria, Polônia, Letônia, Estônia e Islândia (Steil, 2019).

A partir de 2010 e 2011, grande parte das linhas de *swap* citadas foi desativada, já que os problemas de liquidez provocados pelo período mais agudo da crise haviam passado. Como citado, permaneceu ativa somente a rede de *swaps* acordada entre os países desenvolvidos em 2011 e transformada em um acordo por tempo indeterminado em 2013. Aos países em desenvolvimento, não foram mantidas as tratativas (Steil, 2019). Em 2020, contudo, voltou-se a ter um maior volume desse tipo de acordo devido à pandemia de Covid-19.

---

6. Disponível em: <<http://bit.ly/2NAEcOx>>.

Com a decretação da pandemia em março de 2020, e diante do colapso dos mercados de petróleo, já prevendo os problemas de liquidez, além da utilização das linhas existentes com os países desenvolvidos, o FED celebrou novos acordos com nove autoridades monetárias: Austrália, Dinamarca, Coreia do Sul, Noruega, Nova Zelândia, Singapura, Suécia e, da América Latina, novamente Brasil e México. De acordo com o FED (tradução nossa),

essas facilidades, como aquelas já estabelecidas entre o Federal Reserve e outros bancos centrais, são projetadas para ajudar a diminuir as tensões nos mercados globais de financiamento em dólares, mitigando, assim, os efeitos dessas tensões na oferta de crédito para famílias e empresas, tanto no mercado interno quanto no exterior.<sup>7</sup>

Importante recordar que, para os países em desenvolvimento em especial, tais acordos oferecem a oportunidade de acessar dólares em momentos de restrição financeira sem precisar aderir a programas de ajuste, como acontece quando se utilizam recursos, por exemplo, do FMI. A citação anterior, contudo, corrobora a ideia de que os recursos provenientes dos países desenvolvidos por meio de BSAs ficam restritos apenas a momentos de crise. Por tal razão, interpreta-se que esses *swaps* evidenciam, nessa situação específica, um uso defensivo do *financial statecraft* desses Estados, no qual a operação mira alvos bilaterais, mas, por meio deles, busca-se a garantia do *status quo* da contraparte não só da tratativa como do próprio sistema. Tais acordos podem ser vistos ainda como voltados para o financeiro mais do que o monetário, pois buscam preservar a fluidez dos fluxos de capitais.

#### 4 BSAs E A CHINA

Os primeiros acordos de swap cambial firmados pela China ocorreram em 2000 com a constituição da Iniciativa Chiang Mai (Chiang Mai Initiative – CMI), estabelecida entre os países da Associação das Nações do Sudeste Asiático (Asean) com a China, o Japão e a Coreia do Sul. Tal acordo teve como objetivo a realização de BSAs entre cada um dos três países e deles com os da Asean, visando criar uma alternativa regional, ainda que vinculada ao FMI, para momentos de crise de liquidez.<sup>8</sup> O contexto que deu ensejo à criação da CMI foi a crise asiática que se iniciou em 1997. Tal crise mostrou as dificuldades dos países da região de acessar recursos de maneira rápida e em condições justas, levando-os a negociar o mecanismo regional de *swaps* como forma de lidar com os constrangimentos impostos pelo sistema financeiro internacional (Gowan, 2003). Nesse caso, interpreta-se que a motivação para tais *swaps* foi eminentemente defensiva, sistêmica e voltada para questões financeiras – assegurar a liquidez.

7. Disponível em: <<http://bit.ly/2My0lwi>>.

8. Estabeleceu-se que, para acessar mais de 20% dos recursos a que os países tinham direito, seria necessário firmar um acordo prévio com o FMI.

A crise de 2008 marcou um segundo momento em que a China firmou BSAs; os objetivos de tais tratativas, contudo, estenderam-se para além do provimento de recursos para momentos de crise. Os acordos que a China passou a celebrar desde então encontram como causa profunda uma nova percepção do país sobre o funcionamento do sistema financeiro e monetário internacional (Park, 2016). Sabe-se que, historicamente (desde o fim da Segunda Guerra Mundial), o sistema monetário é dominado pelo dólar, o que faz com que seu desenvolvimento dependa das decisões de política monetária dos Estados Unidos, dando a esse país um “privilegio exorbitante”, que inclui fechar suas contas na própria moeda (Eichengreen, 2011). Mesmo que tal facilidade tenha ajudado a impulsionar o consumo estadunidense de bens e serviços chineses ao longo do tempo (o que foi importante para o desenvolvimento chinês),<sup>9</sup> da perspectiva da China, a crise de 2008 marcou a crescente dificuldade de conciliação das demandas por estabilidade e crescimento globais com os interesses da política monetária dos Estados Unidos (Xiaochuan, 2009).

As ações tomadas pelos Estados Unidos no cenário da crise de 2008, em especial a política monetária expansionista do *quantitative easing* implementada pelo FED, pelo potencial de desvalorizar o dólar, causar inflação e diminuir reservas internacionais, fizeram com que a China passasse a perceber as fragilidades do sistema monetário baseado no dólar como ameaças, em médio e longo prazo, ao seu desenvolvimento (Park, 2016), que necessita de um ambiente estável sob o qual o país possa planejar e conduzir suas reformas (Deng, 2008).

Os problemas de liquidez produzidos pela crise, contudo, intensificaram num primeiro momento a dependência do sistema financeiro, com base em Wall Street, e do sistema monetário com relação ao dólar e às políticas monetárias dos Estados Unidos. Os primeiros acordos de *swap* fechados pela China no cenário da crise contribuíram para contornar esse constrangimento, de modo a evitar a ocorrência de problemas de liquidez em parceiros, em especial na Ásia, que pudessem desestabilizar a economia chinesa. O primeiro acordo celebrado pelo Banco Popular da China (People’s Bank of China – PBOC) ocorreu em 2008 com a Coreia do Sul, no valor de 360 bilhões de *yuan*s justamente com o objetivo de prover “a liquidez adequada ao sistema financeiro das duas maiores economias do leste asiático” (Zhiming e Xiaokun, 2008, tradução nossa). Ainda em 2008, foram estabelecidos BSAs com a autoridade monetária de Singapura e de Hong Kong também com a finalidade de prover liquidez de curto prazo. Todos esses acordos foram acionados pelas partes (McDowell, 2019).

---

9. Referindo ao cenário pré-crise de 2008, Ferguson e Schularik (2007) cunharam o termo *Chimerica* para encapsular a ideia de uma nova ordem econômica internacional baseada na simbiose entre as economias chinesa e americana, em que a China se destacaria pelo seu crescimento baseado nas exportações e os Estados Unidos, pelo consumo. O fato de os Estados Unidos não possuírem restrição externa, em função do uso do dólar enquanto meio de reserva global, foi um fator essencial para que o país pudesse assumir o papel de consumidor dos bens e serviços chineses.

Em 2010, a CMI evoluiu para a constituição de uma nova rede de *swaps* regionais por meio da Iniciativa Chiang Mai de Multilateralização (Chiang Mai Initiative Multilateralization – CMIM), que substituiu a CMI e os *swaps* bilaterais que existiam entre os países da Asean e de China, Japão e Coreia do Sul. Apesar de nunca terem sido acionados, esses *swaps* representaram um avanço na institucionalidade regional asiática, visando ao oferecimento de recursos em momentos de crise de liquidez.

Como aponta Yelery (2016), uma das funções das tratativas realizadas pela China – ainda dentro da visão tradicional de usar *swaps* para situações de crise – é contribuir para a proteção da própria economia em momentos de volatilidade global. Em especial, justifica-se a atenção dada até então pelos acordos aos países da Ásia, os quais teriam maior potencial de “contagiar” a economia chinesa, o que demonstra que, nessa altura, os acordos celebrados pela China ainda podem ser interpretados dentro de uma visão da utilização do *financial statecraft* – por meio dos *swaps* – de forma defensiva, mesclando ações bilaterais e sistêmicas, e voltadas às questões financeiras (o oferecimento de liquidez).

Entretanto, além dessa função mais comum que os BSAs cumprem, a partir de 2009, a China passou também a celebrar tratativas visando a outros objetivos: a internacionalização do RMB; a defesa e a garantia do comércio exterior chinês; e o atendimento de outros objetivos específicos de política externa.

No que se pode considerar uma justificativa para a internacionalização do RMB, em uma avaliação sobre o papel que deveria idealmente ser desempenhado por moedas de uso internacional, o então governador do PBOC, Zhou Xiaochuan, afirmou o seguinte.

Teoricamente, uma moeda internacional de reserva deveria primeiro ser ancorada a uma referência estável e emitida de acordo com uma estrutura clara de regras, assegurando, assim, oferta ordenada; segundo, sua oferta deveria ser flexível o suficiente para permitir ajuste oportuno de acordo com a mudança da demanda; terceiro, esses ajustes deveriam estar desconectados das condições econômicas e dos interesses soberanos de qualquer país (Xiaochuan, 2009, p. 1, tradução nossa).

Nada do que é pontuado por Zhou, contudo, podia ser aplicado ao papel que o dólar exercia (e ainda exerce) sobre o sistema monetário, motivo pelo qual as autoridades chinesas passaram a trabalhar com a ideia de que outras alternativas deveriam ser impulsionadas para dar mais diversidade monetária ao sistema, entre elas o RMB (Zhang e Tao, 2014).

Dentro desse quadro, a internacionalização da moeda chinesa foi processada como um fator que cumpriria múltiplos propósitos, desde impulsionar a continuidade das reformas financeiras domésticas chinesas que assegurariam maior inserção econômica internacional (Kroeber, 2013) até, sobretudo,

ajudar o país a lidar com os constrangimentos externos impostos pela crise, e no médio e longo prazo produzir maior autonomia e poder para a China nas relações internacionais. Como afirma Strange (1994), o poder sobre a estrutura das finanças internacionais, que envolve a capacidade de criação de moeda e crédito, essenciais para o acesso e a distribuição dos recursos necessários ao desenvolvimento, é um aspecto essencial da economia política global. A China tornou-se em 2010 a segunda maior economia do mundo, ultrapassando o Japão. Em 2011, porém, segundo dados da Swift,<sup>10</sup> o RMB ocupava apenas a 17ª posição como moeda mais utilizada para a realização de pagamentos, lugar inadequado considerando a importância econômica global do país.

Os BSAs, por sua vez, não foram os únicos instrumentos utilizados para a internacionalização do RMB. A partir de 2008, o governo chinês passou a incentivar um conjunto de diferentes ações, das quais citam-se: a inclusão do RMB na cesta dos direitos especiais de saque (DES) do FMI; a criação e posterior universalização de programas para a facilitação da liquidação do comércio e de investimentos externos em RMB; a expansão das *clearings* no exterior que podem operar RMB; a criação do China International Payment System (Cips); entre outros (Sousa e Freitas, 2018).

No que diz respeito aos BSAs, Destais (2016, p. 2258, tradução nossa) aponta que “o objetivo chinês em explorar essa ferramenta é promover a internacionalização do RMB e, eventualmente, escapar da dominação do dólar americano”. Os BSAs oferecem nesses casos a possibilidade de realizar fluxos financeiros e comerciais com a compensação das transações em moedas nacionais dos países sem a necessidade do atrelamento ao dólar. A vantagem de utilização do acordo seria resguardar os fluxos comerciais e financeiros da volatilidade do dólar, e, em caso de dificuldades de acessar a moeda estrangeira, o comércio e os investimentos bilaterais não estariam paralisados, pois seria possível contar com as moedas locais.

A partir de 2009, com o acordo celebrado com a Malásia, vários BSAs fechados pela China passaram, assim, a ter também como foco a promoção do comércio e do investimento bilateral em RMB, sendo que a utilização dos recursos do acordo para momentos de crise de liquidez começou a desaparecer como opção de várias tratativas, como a celebrada com o Brasil em 2013 ou com o Chile em 2015. Desse modo, o apoio aos investimentos e, em especial, ao comércio exterior bilateral passou a ser um fator explicativo para os BSAs celebrados pela China, aspecto que, junto com o propósito de internacionalizar a moeda, difere os *swaps* chineses daqueles estabelecidos pelos países desenvolvidos.

---

10. Disponível em: <<http://bit.ly/3kxclFq>>.

É bom frisar que o comércio exterior tem um papel importante como fator de desenvolvimento para a China. Dados do Wits<sup>11</sup> evidenciam que, entre 1970 e 2006, a exportação de bens e serviços como porcentagem do produto interno bruto (PIB) foi crescente para o país (em 2006, atingiu o pico de pouco mais de 35%). Dessa maneira, ao lado dos investimentos, as exportações ajudaram a sustentar o processo de desenvolvimento chinês. Com a crise de 2008, contudo, o comércio exterior do país foi muito afetado, havendo redução das exportações chinesas entre 2008 e 2009,<sup>12</sup> motivo pelo qual os BSAs passaram a ser pensados, como indica Ryan (2017), para ajudar a reforçar e garantir o comércio da China com seus parceiros.

O fato de a China ter amplas relações comerciais (desde 2012 é o país que possui a maior corrente de comércio do mundo) e ser uma importante parceira para muitos países – segundo Corrêa e Barbosa (2017), em 2015, era a primeira parceira comercial de 120 nações – abriu margem para a celebração de acordos no mundo todo, com destaque para os Estados em desenvolvimento. Como mostra o quadro 1, apesar de existirem BSAs da China com países desenvolvidos, a maioria deles foi firmada com o mundo em desenvolvimento, pois nele estão as economias que possuem a maior suscetibilidade de precisar dos recursos. Tradicionalmente, em momentos de crise, esses países teriam que recorrer ao FMI e em troca aceitar programas de ajuste.

Outro motivo que também tem sido elencado como propulsor dos acordos de *swap* é o BRI. O BRI é considerado a principal ação de política externa do governo Xi Jinping. É um projeto focado no desenvolvimento de infraestrutura cujo objetivo é “prover a conectividade dos continentes asiático, europeu, africano e seus oceanos adjacentes” (tradução nossa).<sup>13</sup> Contudo, países de outras regiões também têm aderido à iniciativa em busca de recursos para o desenvolvimento de infraestrutura. Na América Latina, dezoito países se juntaram ao BRI, entre eles o Chile e o Suriname. Estima-se que países que fazem parte da iniciativa e que estão desenvolvendo projetos com a China, como é o caso do Paquistão, devido à construção do Corredor Econômico China-Paquistão (CEPC), tenham acordos de *swap* impulsionados como forma de ajudar a garantir o comércio e os investimentos bilaterais.

11. Disponível em: <<https://wits.worldbank.org/>>.

12. De acordo com dados do Trade Map, enquanto em 2008 as exportações chinesas contabilizaram US\$ 1.430.693.100, em 2009 diminuíram para US\$ 1.201.646.800. Disponível em: <[https://www.trademap.org/Bilateral\\_TS.aspx](https://www.trademap.org/Bilateral_TS.aspx)>.

13. Disponível em: <<http://bit.ly/3pW09nZ>>.

**QUADRO 1**  
**BSAs estabelecidos pela China (2008-2020)**

| Região       | Data do primeiro acordo | Parceiro               | Valor (RMB)  |
|--------------|-------------------------|------------------------|--------------|
| Ásia         | 2008                    | Coreia do Sul          | 360 bilhões  |
| Ásia         | 2008                    | Malásia                | 180 bilhões  |
| Ásia         | 2008                    | Singapura              | 300 bilhões  |
| Ásia         | 2009                    | Hong Kong              | 490 bilhões  |
| Europa       | 2009                    | Belarus                | 20 bilhões   |
| América      | 2009                    | Argentina              | 70 bilhões   |
| Europa       | 2010                    | Islândia               | 3,5 bilhões  |
| Ásia/Oceania | 2010                    | Indonésia              | 100 bilhões  |
| Ásia         | 2011                    | Mongólia               | 15 bilhões   |
| Ásia         | 2011                    | Cazaquistão            | 7 bilhões    |
| Ásia         | 2011                    | Uzbequistão            | 700 milhões  |
| Ásia         | 2011                    | Paquistão              | 10 bilhões   |
| Ásia         | 2011                    | Tailândia              | 70 bilhões   |
| Oceania      | 2011                    | Nova Zelândia          | 25 bilhões   |
| Europa/Ásia  | 2012                    | Turquia                | 10 bilhões   |
| Europa       | 2012                    | Ucrânia                | 15 bilhões   |
| Ásia         | 2012                    | Emirados Árabes Unidos | 35 bilhões   |
| Oceania      | 2012                    | Austrália              | 200 bilhões  |
| América      | 2013                    | Brasil                 | 190 bilhões  |
| Europa       | 2013                    | Reino Unido            | 200 bilhões  |
| Europa       | 2013                    | Albânia                | 2 bilhões    |
| Europa       | 2013                    | Hungria                | 10 bilhões   |
| Europa       | 2013                    | União Europeia         | 350 bilhões  |
| Europa       | 2014                    | Dinamarca              | 150 bilhões  |
| Ásia         | 2014                    | Sri Lanka              | 10 bilhões   |
| Europa/Ásia  | 2014                    | Rússia                 | 150 bilhões  |
| Ásia         | 2014                    | Qatar                  | 35 bilhões   |
| América      | 2014                    | Canadá                 | 200 bilhões  |
| Europa       | 2014                    | Suíça                  | 150 bilhões  |
| Europa       | 2015                    | Armênia                | 1 bilhão     |
| América      | 2015                    | Suriname               | 1 bilhão     |
| África       | 2015                    | África do Sul          | 30 bilhões   |
| América      | 2015                    | Chile                  | 22,8 bilhões |
| Ásia         | 2015                    | Tajiquistão            | 3,2 bilhões  |
| África       | 2016                    | Egito                  | 18 bilhões   |
| África       | 2016                    | Marrocos               | 16 bilhões   |
| Europa       | 2016                    | Sérvia                 | 1,5 bilhão   |
| África       | 2018                    | Nigéria                | 15 bilhões   |
| Ásia         | 2018                    | Japão                  | 30 bilhões   |
| África       | 2020                    | Zimbábue               | 29 bilhões   |

Fonte: Destais (2016), Zhitao, Wenjie e Cheung (2016), Yelery (2016), République Française (2018), Kajimoto (2018) e Samaíta (2020).

Elaboração dos autores.

Desse modo, percebe-se que os *swaps* evoluíram na estratégia chinesa de uma forma de utilização do *financial statecraft* defensiva para uma forma ofensiva, que visa à internacionalização da moeda. Ela é operada de maneira bilateral, mas pretende atingir objetivos que são sistêmicos, como a construção de um SMI com maior participação do RMB. Tais BSAs estabelecidos pela China, além do aspecto financeiro (o oferecimento de liquidez para os países), miram também o monetário, uma vez que incentivam o uso da moeda chinesa como meio de troca e reserva. Desse modo, pode-se afirmar que os *swaps* chineses diferem substancialmente dos oferecidos pelos países desenvolvidos.

Entretanto, apesar de a China ter celebrado *swaps* com cerca de quarenta países, poucos deles foram efetivamente acionados. Como mencionado, os primeiros acordos voltados para resolver problemas de liquidez de curto prazo, ainda em 2008, com Coreia do Sul, Hong Kong e Singapura foram utilizados. Além desses, tem-se notícia apenas da utilização do acordo com o Paquistão em 2013, com a Argentina em 2014-2015 e com a Rússia em 2016 (McDowell, 2019). Em todos os três casos, os acordos foram acionados pelos países devido a problemas de restrição externa, de modo que os recursos não foram utilizados diretamente para o comércio e investimentos nem contribuíram para a internacionalização do RMB. Tal fato tem levado analistas a questionarem se a estratégia chinesa de *swaps*, visando a tais objetivos, estaria sendo bem-sucedida.

McDowell (2019) aponta a baixa internacionalização do RMB como um dos principais motivos que explicam a pouca utilização dos acordos de *swap* celebrados pela China. No que se refere a meio de reserva, apesar de países como Indonésia e Austrália e a União Europeia terem passado a acumular reservas em RMB, dados do FMI<sup>14</sup> mostram que, no fim de 2019, apenas 1,96% das reservas alocadas eram na moeda chinesa – atrás de dólar, euro, libra e *yen*. No que se refere à sua utilização enquanto meio de troca, estatísticas da Swift<sup>15</sup> mostram que, em fevereiro de 2020, 2,11% dos pagamentos operados pela plataforma foram em RMB, estando tal moeda apenas na quinta posição como a mais utilizada.

Um dos aspectos mais apontados pela literatura como explicativos para a baixa internacionalização da moeda chinesa é o relativo fechamento da conta capital e financeira da China, dado que o país ainda dificulta o acesso de entidades estrangeiras ao mercado chinês de RMB, bem como controla a quantidade de moeda nacional que disponibiliza no exterior (Park, 2016; Zhang e Tao, 2014). Tal fato torna a conversibilidade externa do RMB difícil de ser realizada, se comparada a outras moedas de uso internacional.

---

14. Disponível em: <<https://bit.ly/37Zlc1H>>.

15. Disponível em: <<https://bit.ly/3kxclFq>>.

Outro elemento destacado para explicar a dificuldade de internacionalização de moedas, em que se pode incluir o RMB, é que existe uma inércia no SMI que tende a privilegiar o uso das divisas que já são as mais utilizadas, visando, assim, facilitar as trocas, a denominação e o acúmulo de reservas por meio de uma moeda comum (Eichengreen, 2011). Se não houver a existência de fortes incentivos para a mudança das moedas de uso internacional – o que geralmente ocorre apenas em ocasiões muito especiais, como guerras mundiais –, dificilmente moedas de uso mais corrente serão abandonadas a favor das que estão em ascensão (*op. cit.*). Essas dificuldades fazem com que mesmo os países que possuem acordos de *swap* com a China prefiram manter suas transações em moedas de maior liquidez. A experiência dos últimos anos mostra, assim, que somente em casos de dificuldade de acessar recursos em outras moedas, em especial em dólar, que os acordos de *swap* com a China são considerados uma opção de uso.

## 5 ANÁLISE DOS CASOS

Com base nas informações das seções anteriores, os tópicos a seguir destacam os BSAs estabelecidos por cada um dos países – Argentina, Brasil, Chile e Suriname – e a China, bem como são explorados os motivos para sua utilização ou não.

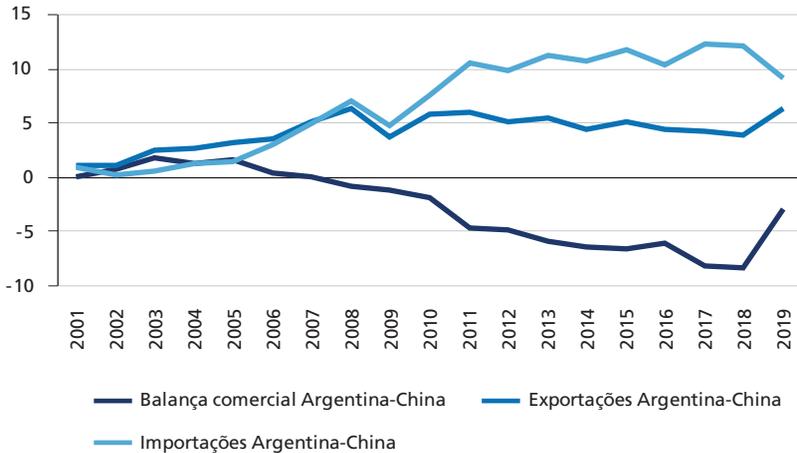
### 5.1 Argentina

China e Argentina estabeleceram relações diplomáticas em 1972. Contudo, foi apenas na década de 2000 que as relações econômicas se tornaram mais significativas, “quando a demanda chinesa criou um *boom* da soja nos Pampas, permitindo à Argentina se recuperar de sua pior crise econômica” (Stanley, 2019, p. 193, tradução nossa). Como mostra o gráfico 1, as relações comerciais entre os países foram crescentes desde então, com a Argentina acumulando saldos positivos no comércio bilateral entre 2001 e 2007.

A partir de 2008, com as crescentes importações de manufaturados diversos provenientes da China, o país ficou deficitário nas trocas bilaterais. Em contrapartida, a China gradualmente tornou-se mais importante para a economia argentina, chegando a se tornar, em 2020, no contexto da pandemia, o maior parceiro comercial argentino (Carmo, 2020).

Ao lado da intensificação das relações econômicas, também a aproximação política entre os países se aprofundou. Em 2015, foi celebrada uma aliança estratégica, e em 2019 o presidente Alberto Fernández indicou a pretensão de aderir ao BRI. Em termos financeiros e de investimentos, a China tornou-se também uma importante parceira para a Argentina. Entre 2005 e 2019, segundo dados de Gallagher e Myers (2020), doze empréstimos totalizando US\$ 12,1 bilhões foram fornecidos à Argentina, já Eleisegui (2019) destaca diferentes projetos de investimentos chineses em setores como mineração, transporte e energia.

GRÁFICO 1  
**Relações comerciais Argentina-China (2001-2019)**  
 (Em US\$ bilhões)



Fonte: Trade Map. Disponível em: <[https://www.trademap.org/Bilateral\\_TS.aspx](https://www.trademap.org/Bilateral_TS.aspx)>. Elaboração dos autores.

Foi nesse contexto de crescente aproximação que os países celebraram o primeiro acordo de *swap* em 2009. Com validade de três anos, prorrogável, o BSA teve como montante 70 bilhões de *yuan*s (cerca de US\$ 11 bilhões) (BCRA, 2009), com a expectativa de que os valores pudessem auxiliar o pagamento das importações chinesas pela Argentina. Esse acordo, porém, expirou em 2012, sem pedidos para renovação. Como assinalou o próprio Banco Central de la República Argentina (BCRA), o acordo de 2009 com a China era inflexível, permitindo poucos usos aos recursos, ressaltando que não havia a permissão para livre conversibilidade do RMB para outras moedas de uso mais corrente (BCRA, 2014). Desse modo, tais valores não poderiam ser utilizados no caso de problemas de liquidez, o que era de interesse especial argentino, pois o país enfrentava, desde o início da década de 2000, dificuldades para acessar o mercado financeiro internacional devido a problemas no pagamento de sua dívida de anos anteriores.

Em julho de 2014, contudo, um novo acordo foi estabelecido, com a mesma cifra: 70 bilhões de *yuan*s. Dessa vez, entretanto, autorizaram-se usos que não estavam previstos antes. O objetivo da tratativa, segundo BCRA (2014, p. 1, tradução nossa), foi não só “facilitar os investimentos na moeda do país provedor dos fundos”, mas também “fortalecer o nível das reservas internacionais da parte que solicitar o desembolso”. Diante das novas condições e de uma situação financeira de crise, a Argentina acionou o acordo em 2014, usando US\$ 2,7 bilhões dos recursos à disposição. Em setembro de 2015, atingiu-se o montante integral, de US\$ 11 bilhões. Esse volume de recursos chineses

representou, nas reservas internacionais argentinas, cerca de 35% do total (Brenta e Larralde, 2018). Em 2014, a Argentina, ao estabelecer o acordo com a China, destacou a possibilidade de o *yuan* poder ser convertido livremente em outras moedas (*op. cit.*), o que de fato ocorreu, a fim de atender à necessidade de suplementar as reservas argentinas em dólares (BCRA, 2015).

Diante desse cenário, a China tornou-se para a Argentina seu emprestador de última instância (Stanley, 2019), o que, considerando as dificuldades de acesso do país ao mercado financeiro internacional, permitiu-o postergar acordos de ajuda com outras instituições, como o FMI – acordo que, em 2015, findados os recursos chineses, e diante da contínua deterioração de sua situação financeira, a Argentina teve que fazer.

Se, por um lado, a utilização do acordo não contribuiu muito para a internacionalização do RMB – uma vez que os recursos não foram destinados para as reservas ou para o comércio e investimentos bilaterais –, por outro, ajudou a elevar a China como alternativa financeira viável em momentos de crise.

Em 2017, o BSA com a China foi renovado para mais três anos. Segundo BCRA (2017, tradução nossa), “o novo acordo seguirá aprofundando a relação entre ambos os bancos centrais e fomentando o fortalecimento das condições financeiras para promover o desenvolvimento econômico e comercial em ambos os países”. Durante a cúpula do Grupo dos Vinte (G20) de 2018 em Buenos Aires, acordou-se uma ampliação suplementar do *swap* de 70 bilhões para 130 bilhões de *yuan*s (cerca US\$ 19 bilhões), porém adicionou-se uma cláusula condicionante: a contratação de um acordo *stand-by*, preventivo, com o FMI de US\$ 50 bilhões a ser solicitado pela Argentina em caso de ativação do BSA. Com a suplementação de valores, a linha de *swap* passou a equivaler, naquele momento, a mais de um ano de importações provenientes da China<sup>16</sup> e a mais de um terço das reservas argentinas,<sup>17</sup> motivo pelo qual optou-se por vincular o uso dos recursos a um acordo com o FMI. Embora tal vinculação tenha atuado para oferecer mais garantias à China, foi o então chefe do BCRA, Federico Sturzenegger, que teria exigido a inclusão do ponto no acordo,<sup>18</sup> possivelmente para sinalizar ao mercado que a Argentina usaria os recursos com responsabilidade. Nenhum outro BSA da China, à exceção dos acordos estabelecidos via CMI e CMIM, havia sido vinculado ao FMI.

---

16. De acordo com dados do Trade Map, para a Argentina, em 2017, as importações provenientes da China contabilizaram cerca de US\$ 12,3 bilhões, enquanto o novo valor do acordo de *swap* subiu para US\$ 19 bilhões. Disponível em: <[https://www.trademap.org/Bilateral\\_TS.aspx](https://www.trademap.org/Bilateral_TS.aspx)>.

17. Em novembro de 2018, segundo dados do FMI, as reservas argentinas eram de cerca de US\$ 45 bilhões. Disponível em: <<https://bit.ly/37Zlc1H>>.

18. Disponível em: <<http://bit.ly/3uxNUSe>>.

Tal exigência foi retirada quando se promoveu a renovação do acordo em agosto de 2020 por mais três anos (BCRA, 2020). Com a incorporação dos valores suplementares de 2018, os recursos do novo BSA totalizaram 130 bilhões de *yuan*s (US\$ 19 bilhões). Segundo BCRA (2020, tradução nossa), a renovação dos acordos “contribui para promover o fortalecimento das condições financeiras com a finalidade de prover suporte ao comércio e aos investimentos entre ambos os países, criar maior estabilidade financeira e fortalecer a relação entre ambos os bancos centrais”. Desse modo, o acordo de 2020 retomou a flexibilidade de utilização dos recursos de *swap* que havia sido perdida com a vinculação ao FMI em 2018 – motivo pelo qual, levando-se em consideração a relação problemática que a Argentina tem com o fundo, dificilmente o acordo suplementar com a China seria acionado.

Essa experiência de BSA entre China e Argentina mostra que o acordo se tornou uma opção viável, para a Argentina, de acessar recursos em momentos de crise, o que foi possível devido à inclusão, a partir de 2014, de mais formas pelas quais o *swap* poderia ser acionado – não só a utilização para o comércio exterior e investimentos bilaterais, mas também para situações de crise de liquidez. Interpreta-se que a motivação da China ao celebrar o BSA com o país tenha sido ofensiva, pois visou, como é citado em todos os BSAs (BCRA, 2009; 2014; 2017; 2020), incentivar o uso do RMB para o comércio e investimento. Mesmo a adição, desde 2014, da possibilidade de utilização dos recursos para a crise de liquidez não pode ser considerada defensiva, pois não esteve atrelada a contextos globais ou regionais de crise que pudessem afetar a China, de modo que o que se produziu com tal inclusão foi a promoção do poder financeiro do país enquanto alternativa aos mercados globais, cumprindo o acordo, sendo mais uma função financeira que monetária. No entanto, o acordo mostrou limites se pensado como forma de internacionalização do RMB.

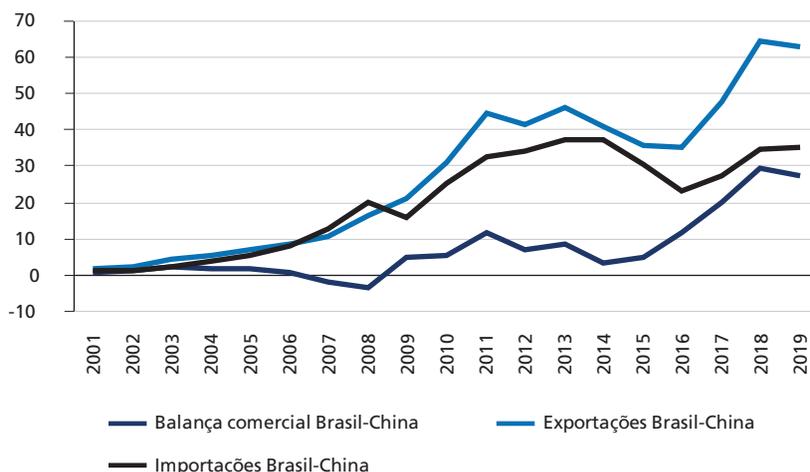
## 5.2 Brasil

Brasil e China restabeleceram suas relações diplomáticas em 1974, dentro de um cenário de universalização e multilateralização de suas políticas externas, tendo sido celebrado em 1978 o primeiro acordo de comércio entre os países (Sousa, 2016). Foi a partir da década de 2000, contudo, que as relações entre eles ganharam maior volume, tanto em termos econômicos como em termos políticos. Em 2003, a China ultrapassou o Japão como principal parceiro do Brasil na Ásia, e em 2009 ultrapassou os Estados Unidos, passando a ser a maior parceira comercial brasileira.

O gráfico 2 é ilustrativo do incremento comercial entre os dois países e realça o saldo positivo que o Brasil vem acumulando nas últimas décadas, tendo a China se tornado o principal mercado para a soja, o minério de ferro e o

petróleo brasileiro. Já a pauta chinesa para o Brasil é focada na venda de produtos manufaturados diversos.

GRÁFICO 2  
Relações comerciais Brasil-China (2001-2019)  
(Em US\$ bilhões)



Fonte: Trade Map. Disponível em: <[https://www.trademap.org/Bilateral\\_TS.aspx](https://www.trademap.org/Bilateral_TS.aspx)>. Elaboração dos autores.

Politicamente, os países se aproximaram mais na década de 2000, destacando-se: em 2004, a constituição da Comissão Sino-Brasileira de Alto Nível de Concertação e Cooperação; em 2009, a primeira realização de cúpula do agrupamento Bric (acrônimo para Brasil, Rússia, Índia e China); em 2012, a constituição do Diálogo Estratégico Global; em 2014, a evolução da institucionalidade do Brics (acrônimo para Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul) com a constituição do Novo Banco de Desenvolvimento (NBD) e do Arranjo Contingente de Reservas (ACR); em 2015, o estabelecimento do Plano de Ação Global Conjunta entre Brasil e China; entre outros (Sousa, 2016).

A própria presença econômica da China também evoluiu do comércio para os investimentos e as finanças. Considerando o período de 2005 a 2019, Gallagher e Myers (2020) afirmam que o Brasil foi o segundo país da região a receber mais financiamentos chineses, contabilizando-se um total de US\$ 28,9 bilhões. Já Schutte (2020) destaca em especial a partir de 2010, os crescentes investimentos no país, com destaque para os setores energético, manufatureiro e de *commodities*.

Foi nesse quadro de aprofundamento das relações que os países estabeleceram ainda em 2013 um BSA. Para Klein e Martins (2019), já havia uma frutífera cooperação financeira entre Brasil e China desde 2008 no âmbito do G20 e do

Brics, sendo que ambos os países já tinham externado a vontade de incentivar as moedas locais nas transações bilaterais. Em março de 2013, o BSA foi fechado, segundo a Resolução nº 4.200 do Banco Central do Brasil (BCB),<sup>19</sup> no valor de R\$ 60 bilhões (cerca de US\$ 30 bilhões), com vigência de três anos, prorrogável.

O objetivo de tal acordo, segundo as autoridades envolvidas, foi facilitar o comércio bilateral e aprofundar a cooperação monetária e financeira entre os países.<sup>20</sup> Como revelou Alexandre Tombini, então presidente do BCB, o acordo foi “um passo importante no estreitamento das relações Brasil-China”, ressaltando-se o objetivo de “facilitar o comércio entre os dois países independentemente da situação econômica internacional” (Brasil..., 2013).

Todavia, não foram realizadas operações cambiais no BSA. Alguns fatores podem ser apontados como explicativos. O primeiro, levantado por Klein e Martins (2019), é o fato de o Brasil não ter tido problema de liquidez que afetasse o comércio bilateral com a China. As autoras adicionalmente destacam que, durante a vigência do acordo, os investimentos chineses cresceram no Brasil, contribuindo positivamente para a situação externa da economia.

Ao fim do acordo em 2016, não houve prorrogação. Importante notar que nesse momento já vigorava no âmbito do Brics o ACR. Tal acordo, ainda existente, tem como função oferecer recursos aos países do Brics em momentos de crise de liquidez. A esse fato, e corroborando os argumentos citados, acrescenta-se que, segundo comentou Yu Yong, então conselheiro econômico e comercial do Consulado-Geral da China em São Paulo, os empresários brasileiros não têm tido problemas para acessar dólares, de forma que não há impedimento, considerando tal motivo, para a realização do comércio e de investimentos com a China. Renovar o acordo teria o custo de manter recursos paralisados, tanto do lado brasileiro como do lado chinês, sendo que não havia a probabilidade de que fosse necessário usá-los.<sup>21</sup>

Assim, a experiência do BSA entre Brasil e China mostra que, considerando que a função principal foi resguardar o comércio bilateral, na ausência de problemas de acesso à moeda estrangeira (dólar), não houve necessidade de acionar o acordo. Embora a tratativa possa ter servido como uma forma de prover um quadro bilateral para dar maior segurança e garantia ao comércio exterior, como concluem Klein e Martins (2019, p. 48), no caso do Brasil, o acordo pode ser interpretado como “um ato político muito mais simbólico do que realmente prático”.

---

19. Disponível em: <<https://bit.ly/3sUVmFB>>.

20. Disponível em: <<https://bit.ly/385rz5x>>.

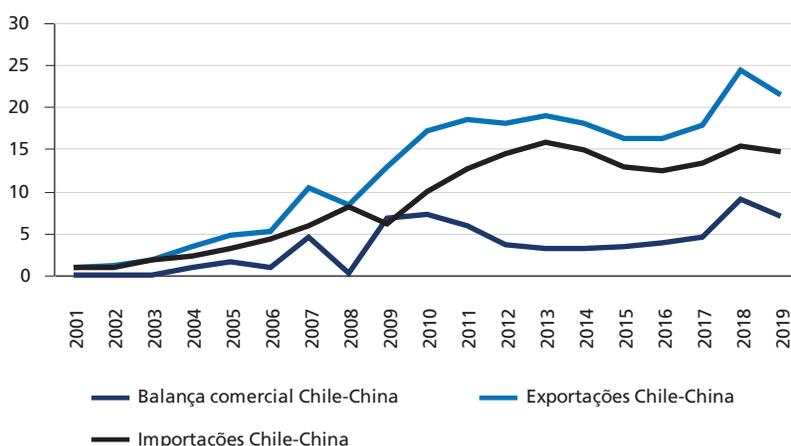
21. Em 14 de junho de 2018, ocorreu, na Universidade de São Paulo (USP), o evento RI em Debate: Fator China. Em uma das mesas, em que um dos autores deste artigo participou como palestrante junto ao conselheiro chinês, este comentou com todo o público o que aqui expressamos. Mais informações sobre o evento disponíveis em: <<https://cutt.ly/wk6KFwa>>.

De toda forma, interpreta-se que o objetivo do acordo chinês se mostrou ofensivo, visando à internacionalização do RMB – e, portanto, aspectos mais monetários que financeiros –, mas a não utilização e a não renovação do *swap* sinalizaram que com o Brasil o BSA foi, na prática, um mecanismo ineficiente para a operação do *financial statecraft*. O principal motivo para tal, como se pode concluir das informações sobre o caso, e com base na literatura que analisamos, é que não houve demanda de RMB por parte dos operadores brasileiros para o comércio com a China. Prevaleceu-se, assim, a inércia da utilização de dólares para as trocas bilaterais, em meio a um cenário em que o RMB ainda mantém baixa conversibilidade. Yu Yong, conselheiro do Consulado-Geral da China em São Paulo, já citado, confirmou que não havia interesse do empresariado brasileiro em usar a moeda.<sup>22</sup>

### 5.3 Chile

O Chile foi o primeiro país da América do Sul a restabelecer relações com a China em 1970 (Guilisasti, 2006). Todavia, até 1990, as relações bilaterais não avançaram significativamente em termos econômicos (Gutiérrez e Cesarin, 2015). A partir da década de 2000, entretanto, como mostra o gráfico 3, o comércio exterior entre os países teve um incremento significativo, sendo que em 2007 a China tornou-se o maior destino para as exportações chilenas, ultrapassando os Estados Unidos.

GRÁFICO 3  
Relações comerciais Chile-China (2001-2019)  
(Em US\$ bilhões)



Fonte: Trade Map. Disponível em: <[https://www.trademap.org/Bilateral\\_TS.aspx](https://www.trademap.org/Bilateral_TS.aspx)>. Elaboração dos autores.

22. Mais informações sobre o evento disponíveis em: <<https://cutt.ly/wk6KFwa>>.

Enquanto as exportações chilenas para a China estão focadas no cobre, as vendas chinesas ao país concentram-se em manufaturados diversos – mesmo assim, o balanço comercial tem sido favorável ao Chile. Destaque deve ser dado à assinatura, em 2005, de um acordo de livre comércio entre os países. Gutiérrez e Cesarin (2015, p. 134, tradução nossa) argumentam que a maior aproximação com a China produzida nesses marcos refere-se à estratégia do regionalismo aberto adotada pelo Chile, na qual se entende

que o modelo de desenvolvimento chileno, baseado no dinamismo das exportações e na abertura aos fluxos financeiros internacionais, necessitava de liberalização comercial concertada e a negociação de disciplinas econômicas com seus principais interlocutores na economia internacional.

Ao passo que aumentou a importância econômica da China para o Chile, politicamente, os países também aprofundaram as relações. Em 2012, as interações bilaterais foram elevadas ao patamar de parceria estratégica, refletindo o amadurecimento das relações (Song, 2015). Em 2016, evoluiu-se para uma parceria estratégica abrangente, e em 2018 o Chile assinou o termo de cooperação para aderir ao BRI na expectativa de que isso pudesse atrair mais investimentos chineses.

É nesse quadro de aproximação que os países celebraram um BSA em 2015. Segundo BCCh (2015, p. 68, tradução nossa), o objetivo do acordo era “propiciar condições que facilitem o uso do *renminbi* (RMB) no Chile”. O acordo teria validade de três anos, prorrogável. O valor estimado foi de 22 bilhões de *yuans* (cerca de US\$ 3,6 bilhões), e o foco de utilização dos recursos, de acordo com BCCh (*idem, ibidem*), seriam os investimentos bilaterais e o comércio.

O BSA, contudo, não foi acionado. Do mesmo modo que o Brasil, o país não passou por dificuldades que pudessem atrapalhar o comércio e os investimentos bilaterais. Entretanto, mesmo sem haver a utilização, o acordo foi prorrogado ao fim do seu primeiro termo. Em julho de 2020, os países concordaram em realizar uma expansão do BSA tanto nos valores, passando de 22 bilhões para 50 bilhões de *yuans* (cerca de US\$ 7,1 bilhões), como na utilização – além de apoiar o comércio e investimentos bilaterais, os recursos poderão também ser utilizados para manter a estabilidade nos mercados financeiros em casos de problema de liquidez. O Banco Central do Chile (BCCh) deixou claro que “a ampliação do acordo bilateral foi realizada com finalidade de precaução” (tradução nossa)<sup>23</sup> e reflete o aprofundamento da cooperação entre os países.

Assim, o que a experiência do acordo com o Chile indica, em especial considerando-se sua renovação e expansão com novas condições de uso, é que o país

---

23. Disponível em: <<http://bit.ly/3q4e0c4>>.

vê a China como origem de ajuda financeira em caso de necessidade, preferindo-se de tal feita manter o acordo mesmo que não tenha sido utilizado nos últimos cinco anos. Embora o objetivo inicial de promover a utilização do RMB por meio da tratativa não tenha sido alcançado pela China, havendo, portanto, ineficiência do *financial statecraft* considerando esse aspecto monetário, a continuidade do *swap*, do lado financeiro, assinala haver algum potencial. Em termos de motivação, considera-se que os BSAs com o Chile foram vistos como um *financial statecraft* de natureza ofensiva, dado o interesse na internacionalização do RMB. Mesmo a extensão das condições do acordo – para permitir-se a utilização para problemas de liquidez, em 2020 – também pode ser considerada ofensiva, pois não visou à defesa da estabilidade da economia chinesa, mas sim apresentar o país como alternativa financeira ao mercado, de maneira que, ao aspecto monetário, somou-se o financeiro na realização desse BSA.

#### 5.4 Suriname

Até 1975, o Suriname foi considerado território holandês. Só após o encerramento desse vínculo que foram estabelecidas relações diplomáticas com a China, em 1976.<sup>24</sup> Romero (2011, p. 1) destaca que só a partir da década de 1990, todavia, que as relações entre os países começaram a se intensificar, destacando que, embora “seja difícil conseguir números precisos, acredita-se que a China tenha emergido como o principal fornecedor de ajuda ao Suriname” nesta última década.

Os dados no gráfico 4 mostram que o comércio exterior tem sido crescente, sendo que o Suriname compra produtos manufaturados chineses diversos e tem como principais produtos de exportação para a China madeiras e pescados. O país tornou-se em 2019 o sexto destino das exportações surinamesas e a quarta origem das importações do país; a balança comercial, contudo, tem se revelado deficitária, como mostra o gráfico 4.

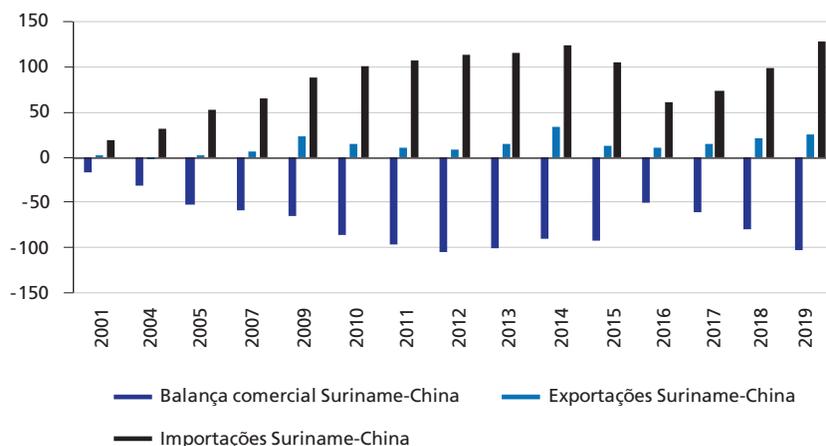
Apesar dos *deficit*, a China, segundo Koop (2020), se apresenta como importante investidora e financiadora na economia do Suriname, destacando-se por impor termos melhores que os tradicionais emprestadores internacionais, em especial considerando-se que o país tem sido mal avaliado por agências de *rating*.<sup>25</sup> Com a intensificação das relações econômicas, os países também se aproximaram politicamente – em novembro de 2019, foi reforçada a parceria estratégica, estabelecida em 2018, e o Suriname aderiu ao BRI visando atrair mais investimentos chineses.<sup>26</sup>

24. Disponível em: <<http://sr.china-embassy.org/eng/sbgxyw/t1619769.htm>>.

25. Em janeiro de 2020, a agência Fitch Ratings rebaixou a nota do país de B- para CCC.

26. Disponível em: <[http://portuguese.xinhuanet.com/2019-11/28/c\\_138589590.htm](http://portuguese.xinhuanet.com/2019-11/28/c_138589590.htm)>.

GRÁFICO 4  
**Relações comerciais Suriname-China em anos selecionados**  
 (Em US\$ milhões)



Fonte: Trade Map. Disponível em: <[https://www.trademap.org/Bilateral\\_TS.aspx](https://www.trademap.org/Bilateral_TS.aspx)>. Elaboração dos autores.

Nesse contexto de ampliação das relações, processou-se, em março de 2015, a assinatura do primeiro BSA de 1 bilhão de *yuan*s (cerca de US\$ 160 milhões) entre o Banco Central do Suriname (Centrale Bank van Suriname – CBvS) e o PBOC.<sup>27</sup> Com prazo de três anos, prorrogável, o acordo teve a finalidade de fomentar a cooperação financeira e sustentar o crescimento das relações comerciais e de investimentos entre os países. Ressalta-se que os recursos também ficaram disponíveis “para o propósito de estabilizar a paridade de poder de compra das respectivas moedas e através desse meio dar suporte à estabilidade financeira no país e na região do respectivo banco central” (tradução nossa).<sup>28</sup> Tal acordo foi prorrogado em 2019 (Swap..., 2020).

O Suriname, contudo, não acionou o BSA, apesar da situação econômica ruim. Nas palavras do novo presidente Chan Santokhi: “Nosso país está em sérias dificuldades financeiras. O Tesouro está vazio, há escassez de moedas estrangeiras e uma dívida disparada paira sobre nossas cabeças” (tradução nossa).<sup>29</sup> Diante desse cenário, o país vem discutindo a possibilidade de utilizar o BSA para garantir as importações de produtos chineses (Swap..., 2020). A indicação de acionamento do BSA, de fato, daria a flexibilidade ao país caribenho de arcar com as transações correntes com a China. Basta observar o volume mobilizado pelo acordo e o *deficit* com o país. Isso não garantiria, porém, o *deficit* total da balança

27. Disponível em: <<http://sr.china-embassy.org/eng/sbgxyw/t1247076.htm>>.

28. Disponível em: <<https://bit.ly/37TFnPI>>.

29. Disponível em: <<https://caricom.org/suriname-chan-santokhi-sworn-is-as-new-president-of-suriname/>>.

comercial.<sup>30</sup> Contudo, até o momento em que escrevemos, agosto de 2020, o acordo não foi acionado.

Sob uma análise do *financial statecraft*, interpreta-se que a China ofertou o BSA visando a motivos ofensivos – a internacionalização do RMB e estabelecer para si um papel ativo como opção financeira em momentos de crise. O acordo tem o potencial de servir, assim, tanto a aspectos monetários como a aspectos financeiros, com destaque para este último, que vem sendo discutido enquanto possibilidade no momento. A renovação do acordo, proferida em 2018, bem como as discussões vigentes sobre a possível utilização indicam, dessa maneira, como no caso do Chile e da Argentina, que o país vê a China como alternativa financeira para momentos de vulnerabilidade, sendo que esse aspecto do acordo – o financeiro – aparece como mais promissor que o aspecto monetário.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os *acordos bilaterais de swap cambial* se mostram como importante ferramenta para prover liquidez em momentos de crise. Países com potencial ofertante têm se utilizado desse instrumento sobretudo em momentos de instabilidade dos mercados globais. A crise de 2008 é um exemplo claro, quando tanto Estados Unidos como China protagonizaram a oferta de recursos. Contudo, findado o momento agudo da crise, enquanto as linhas de *swaps* de bancos centrais de países desenvolvidos se retraíram, a China continuou a expandir as tratativas.

Argumentamos que esse movimento chinês faz parte de um conjunto de estratégias que na literatura recebeu o nome de *financial statecraft*, por meio do qual se busca ampliar e consolidar a força financeira e monetária do país. Assinalou-se que, a partir da crise de 2008, a China passou a usar os BSAs com motivação defensiva e também ofensiva na economia política internacional, visando a aspectos como a internacionalização do RMB, incentivando o uso da moeda para o comércio e investimentos bilaterais, e o atendimento a objetivos específicos de política externa, como o BRI. Com a América Latina, foram realizados acordos com Argentina, Brasil, Chile e Suriname.

A análise de tais casos mostrou que as tratativas foram celebradas em um contexto de crescente aumento da importância econômica da China para os países. Os acordos teriam visado primeiramente à internacionalização do RMB e, portanto, o aspecto monetário do *financial statecraft*. Posteriormente, entretanto, os BSAs avançaram também em direção ao atendimento de aspectos financeiros, dado que, à exceção do Brasil (com o qual não houve renovação do BSA), a possibilidade de utilização dos recursos expandiu-se para o oferecimento

---

30. Disponível em: <<https://statistics-suriname.org/en/trade-statistics-2/>>.

de liquidez: no acordo com a Argentina, em 2014; no acordo celebrado com o Suriname, em 2015; e na renovação celebrada com o Chile, em 2020. A utilização do acordo pela Argentina devido a problemas de liquidez em 2014-2015, além do fato de Suriname e Chile manterem, mesmo sem utilizar, os BSAs contemplando tal possibilidade de uso, evidenciou que a China é vista como uma alternativa financeira para os países em momentos de crise. Desse modo, considerando os BSAs como instrumentos de *financial statecraft* voltados ao aspecto financeiro, não é possível que afirmemos que há ineficiência chinesa.

Contudo, como destacamos no caso do Brasil, quando o acordo visa apenas ao aspecto monetário, na ausência de problemas de liquidez para as trocas bilaterais, e considerando que há inércia da utilização do dólar no SMI e baixa conversibilidade do RMB, os BSAs não se mostram efetivos. Desse modo, os acordos de *swap* apresentam limites se pensados enquanto estratégia direta para a internacionalização do RMB, ou mesmo como meio de substituir uma terceira moeda por moedas locais para o comércio e investimentos. Há, porém, indicações que podem prosperar como forma alternativa aos tradicionais emprestadores internacionais.

## REFERÊNCIAS

ARMIJO, L. E.; KATADA, S. N. Theorizing the financial statecraft of emerging powers. **New Political Economy**, v. 20, n. 1, p. 42-62, 2015.

BCCH – BANCO CENTRAL DE CHILE. **Memoria anual 2015**. Santiago: BCCh, 2015. Disponível em: <[https://www.bcentral.cl/documents/33528/133457/bcch\\_archivo\\_161212\\_es.pdf/e859fa3c-4f66-9d1c-5e3c-f2172ebaa5e4?t=1573273886800](https://www.bcentral.cl/documents/33528/133457/bcch_archivo_161212_es.pdf/e859fa3c-4f66-9d1c-5e3c-f2172ebaa5e4?t=1573273886800)>. Acesso em: 18 jul. 2020.

BCRA – BANCO CENTRAL DE LA REPÚBLICA ARGENTINA. **Comunicado nº 49465**. Buenos Aires: BCRA, 15 abr. 2009. Disponível em: <<http://www.bcra.gov.ar/pdfs/comytexord/p49465.pdf>>. Acesso em: 27 jul. 2020.

\_\_\_\_\_. **Comunicado nº 50464**. Buenos Aires: BCRA, 30 oct. 2014. Disponível em: <<http://www.bcra.gov.ar/pdfs/comytexord/P50464.pdf>>. Acesso em: 15 jul. 2020.

\_\_\_\_\_. **Se convertirán yuanes del swap con China por US\$ 3.100 millones**. Buenos Aires: BCRA, 16 dic. 2015. Disponível em: <[http://www.bcra.gov.ar/Pdfs/Prensa\\_comunicacion/Nota\\_Prensa\\_I\\_16-12-15.pdf](http://www.bcra.gov.ar/Pdfs/Prensa_comunicacion/Nota_Prensa_I_16-12-15.pdf)>. Acesso em: 12 ago. 2020.

\_\_\_\_\_. El Banco de la República Popular de China y el Banco Central de la República Argentina renovaron hoy su acuerdo bilateral de swap de monedas. **Banco Central de la República Argentina**, 18 jul. 2017. Disponível em: <[http://www.bcra.gov.ar/noticias/Renovacion\\_swap\\_china.asp](http://www.bcra.gov.ar/noticias/Renovacion_swap_china.asp)>. Acesso em: 11 ago. 2020.

\_\_\_\_\_. New agreement with the People's Bank of China. **Banco Central de la República Argentina**, 6 ago. 2020. Disponível em: <<http://www.bcra.gov.ar/Noticias/nuevo-acuerdo-swap-banco-republica-popular-china-i.asp>>. Acesso em: 8 ago. 2020.

BLANCHARD, J.-M. F. Political aspects of Chinese investment in Latin America. **Revista Tempo do Mundo**, v. 2, n. 2, p. 35-49, July 2016. Disponível em: <<https://www.ipea.gov.br/revistas/index.php/rtm/article/view/41/35>>. Acesso em: 10 jun. 2020.

BRASIL e China fazem acordo de R\$ 60 bi para garantir comércio em crises. **BBC News**, 26 mar. 2013. Disponível em: <[https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2013/03/130326\\_brics\\_brasil\\_china\\_swap\\_jp\\_ru](https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2013/03/130326_brics_brasil_china_swap_jp_ru)>. Acesso em: 5 ago. 2020.

BRENTA, N.; LARRALDE, J. La internacionalización del *renminbi* y los acuerdos de intercambio de monedas entre Argentina y China, 2009-2018. **Ciclos: en la Historia la Economía y la Sociedad**, n. 51, p. 55-84, 2018. Disponível em: <<https://ojs.econ.uba.ar/index.php/revistaCICLOS/article/view/1355>>. Acesso em: 5 ago. 2020.

CARMO, M. 'ArgenChina': por que a China desbancou Brasil como maior parceiro comercial da Argentina. **BBC News Brasil**, 25 ago. 2020. Disponível em: <<https://economia.uol.com.br/noticias/bbc/2020/08/25/argenchina-porque-a-china-desbancou-brasil-como-maior-parceiro-comercial-da-argentina.htm>>. Acesso em: 28 ago. 2020.

CHINA'S *renminbi* has become world's second most used currency in trade finance. **MercoPress**, 2 Nov. 2015. Disponível em: <<http://bit.ly/37U4Ad4>>. Acesso em: 9 ago. 2020.

COHEN, B. J. **Renminbi internationalization: a conflict of statecrafts**. London: Chatam House, 2017. (Research Paper).

CORRÊA, G. F.; BARBOSA, P. H. B. Uma tentativa brasileira de entender o funcionamento do governo e do setor privado na China. In: BARBOSA, P. H. B. (Org.). **Os desafios e oportunidades na relação Brasil-Ásia na perspectiva de jovens diplomatas**. Brasília: Funag, 2017. (Coleção Relações Internacionais). Disponível em: <<https://bit.ly/2MxYxU2>>. Acesso em: 20 ago. 2020.

DENG, Y. **China's struggle for status: the realignment of international relations**. New York: Cambridge University Press, 2008.

DESTAIS, C. Central Bank currency swaps and the International Monetary System. **Emerging Markets Finance and Trade**, v. 5, n. 10, p. 2253-2266, 2016. Disponível em: <<https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/1540496X.2016.1185710>>. Acesso em: 20 fev. 2020.

DREZNER, D. W. Bad debts: assessing China's financial influence in great power politics. **International Security**, v. 34, n. 2, p. 7-45, 2009. Disponível em: <<https://www.mitpressjournals.org/doi/10.1162/isec.2009.34.2.7>>. Acesso em: 22 ago. 2020.

EICHENGREEN, B. **Privilégio exorbitante**: a ascensão e queda do dólar e o futuro do sistema monetário internacional. Tradução de Afonso Celso da Cunha Serra. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

ELEISEGUI, P. Invasión silenciosa: China profundiza incursión en Argentina para controlar materias primas y sectores clave. **IProUp**, 20 sept. 2019. Disponível em: <<http://bit.ly/3aYiooB>>. Acesso em: 19 ago. 2020.

FERGUSON, N.; SCHULARICK, M. Chimerica and the global asset market boom. **International Finance**, v. 10, n. 3, p. 215-239, 2007.

FIESP – FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Panorama da indústria de transformação brasileira**. 17. ed. São Paulo: Fiesp; Ciesp, 2019.

GALLAGHER, K. P.; MYERS, M. **China-Latin America finance database**. Washington: IAD, 2020. Disponível em: <[https://www.thedialogue.org/map\\_list/](https://www.thedialogue.org/map_list/)>. Acesso em: 18 ago. 2020.

GOWAN, P. **A roleta global**: uma aposta faustiana de Washington para a dominação do mundo. Rio de Janeiro: Record, 2003.

GUILISASTI, O. E. Las relaciones entre Chile y China: del simbolismo a la acción. **Revista de Estudios Internacionales**, v. 39, n. 154, jul.-sept. 2006.

GUTIÉRREZ, H.; CESARIN, S. Estudios subregionales China en el Cono Sur: regularidades, impactos y respuestas. *In*: SORIA, A. B; GARCIA, P. M. (Ed.). **China en América Latina y el Caribe**: escenarios estratégicos. San José: Flasco; CAF, 2015.

KAJIMOTO, T. China-Japan sign three-year FX swap deal to strengthen financial stability, business activity. **Reuters**, 26 Oct. 2018. Disponível em: <<http://reut.rs/388Q4yj>>. Acesso em: 28 abr. 2020.

KAPLAN, S. B. Banking unconditionally: the political economy of Chinese finance in Latin America. **Review of International Political Economy**, v. 23, n. 4, p. 643-676, 2016. Disponível em: <<https://doi.org/10.1080/09692290.2016.1216005>>. Acesso em: 10 jul. 2020.

KLEIN, I. L.; MARTINS, A. R. A. O contrato de *swap* sino-brasileiro: um mecanismo de incentivo do *renminbi* no Brasil? **Oikos**, v. 18, n. 2, p. 40-54, 2019.

KOOP, J. **China's Suriname**: a case study on China's economic developing world policy. 2020. Dissertação (Mestrado) – Universidade de Leiden, Leiden, 2020. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/1887/134008>>. Acesso em: 5 ago. 2020.

KROEBER, A. **China's global currency**: lever for financial reform. Beijing: Brookings-Tsinghua, 2013. (Monograph Series, n. 3).

MCDOWELL, D. The (ineffective) financial statecraft of China's bilateral swap agreements. **Development and Change**, v. 50, n. 1, p. 122-143, 2019. Disponível em: <<https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/dech.12474>>. Acesso em: 10 jul. 2020.

PARK, H.-S. **China's RMB internationalization strategy**: its rationales, state of play, prospects and implications. Cambridge, United States: Harvard University Press, 2016. (Working Paper Series, n. 63).

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE. Ministère de l'Économie et des Finances. **The global network of central bank swap lines**. Paris: MEF, 2018. (Trésor-Economics, n. 231). Disponível em: <<https://bit.ly/3q01R87>>. Acesso em: 28 abr. 2020.

ROBERTS, C.; ARMIJO, L. E.; KATADA, S. N. **The Brics and collective financial statecraft**. New York: Oxford University Press, 2018.

RODRIGUES, B. S.; HENDLER, B. Investimento externo chinês na América Latina e no sudeste asiático: uma análise de escopo, valores e setores-alvo. **Estudos Internacionais**, v. 6, n. 3, p. 5-25, 2018.

ROMERO, S. China expande sua presença no Suriname. **Estadão**, 15 abr. 2011. Disponível em: <<https://internacional.estadao.com.br/noticias/geral,china-expande-sua-presenca-no-suriname-imp-,706502>>. Acesso em: 29 jun. 2020.

RYAN, J. **Geopolitical influences on the future of renminbi**. Brussels: Egmont Institute, 2017. (Security Policy Brief, n. 82). Disponível em: <<http://aei.pitt.edu/86887/1/SPB82.pdf>>. Acesso em: 1 jul. 2020.

SAMAITA, K. Zimbabwe and China sign currency swap deal. **Business Day**, 15 Jan. 2020. Disponível em: <<https://www.businesslive.co.za/bd/world/africa/2020-01-15-zimbabwe-and-china-sign-currency-swap-deal/>>. Acesso em: 28 abr. 2020.

SCHUTTE, G. R. **Oásis para o capital** – solo fértil para a “corrida de ouro”: a dinâmica dos investimentos produtivos chineses no Brasil. São Paulo: Appris, 2020.

SONG, X. China y América Latina en un mundo en transformación: una visión desde China. In: SORIA, A. B.; GARCIA, P. M. (Ed.). **China en América Latina y el Caribe**: escenarios estratégicos. San José: Flacso; CAF, 2015.

SOUSA, A. T. L. M. **Relações Brasil-China: interesses, questões e resultados**. 2016. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais, Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, São Paulo, 2016.

SOUSA, A. T. L. M.; FREITAS, W. D. The 2008 financial crisis and the *renminbi* internationalization. **Conjuntura Internacional**, v. 15, n. 2, 2018, p. 33-40. Disponível em: <<https://doi.org/10.5752/P.1809-6182.2018v15.n2.p33>>. Acesso em: 5 mar. 2021.

STANLEY, L. China's financing in Argentina. In: PETERS, E. D. (Ed.). **China's financing in Latin America and the Caribbean**. Ciudad Universitaria: Editora Unam, 2019. p. 193-208. Disponível em: <<http://repositorio.cedes.org/bitstream/123456789/4558/1/Stanley-%20Chinas-financing.pdf>>. Acesso em: 29 ago. 2020.

STEIL, B. Central Bank currency swaps tracker. **Council on Foreign Relations**, 5 Nov. 2019. Disponível em: <<https://www.cfr.org/article/central-bank-currency-swaps-tracker>>. Acesso em: 10 ago. 2020.

STRANGE, S. **States and markets**. New York: Bloomsbury, 1994.

SWAP deal met China moet importen veiligstellen. **Dagblad Suriname**, 23 Maa. 2020. Disponível em: <<https://www.dbsuriname.com/2020/03/23/swap-deal-met-china-moet-importen-veiligstellen/>>. Acesso em: 28 ago. 2020.

TOOZE, A. The forgotten history of the financial crisis: what the world should have learned in 2008. **Foreign Affairs**, Sept.-Oct. 2018. Disponível em: <<https://www.foreignaffairs.com/articles/world/2018-08-13/forgotten-history-financial-crisis>>. Acesso em: 7 jul. 2020.

XIAOCHUAN, Z. Reform the international monetary system. **Bis Review**, n. 41, Mar. 2009. Disponível em: <<https://www.bis.org/review/r090402c.pdf>>. Acesso em: 15 jun. 2020.

XIN, Z. Yuan given to Russia under currency swap deal: Moscow has been grappling with a liquidity crisis amid plunging oil prices and Western sanctions. **South China Morning Post**, 6 Mar. 2016. Disponível em: <<https://www.scmp.com/business/article/1919707/yuan-given-russia-under-currency-swap-deal>>. Acesso em: 2 ago. 2020.

YELERY, A. China's bilateral currency swaps agreements: recent trends. **China Report**, v. 52, n. 2, 2016. Disponível em: <<http://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/0009445515627210>>. Acesso em: 21 fev. 2020.

ZHANG, L.; TAO, K. **The benefits and costs of renminbi internationalization**. Tokyo: ABDI, 2014. (Working Paper, n. 481).

ZHIMING, X.; XIAOKUN, L. China and South Korea in currency swap deal. **China Daily**, 13 Dec. 2008. Disponível em: <[https://www.chinadaily.com.cn/china/2008-12/13/content\\_7301572.htm](https://www.chinadaily.com.cn/china/2008-12/13/content_7301572.htm)>. Acesso em: 8 ago. 2020.

ZHITAO, L.; WENJIE, Z.; CHEUNG, Y.-W. **China's bilateral currency swap lines**. Hong Kong: GRU, 2016. (Working Paper, n. 13). Disponível em: <[https://www.cb.cityu.edu.hk/ef/doc/GRU/WPS/GRU%232016-013%20\\_YW.pdf](https://www.cb.cityu.edu.hk/ef/doc/GRU/WPS/GRU%232016-013%20_YW.pdf)>. Acesso em: 21 fev. 2020.



# OS EFEITOS MACROECONÔMICOS DO SUPERCICLO DE *COMMODITIES* E A INFLUÊNCIA DA CHINA NA ECONOMIA BRASILEIRA

Juliana Carvalho Brandão<sup>1</sup>  
Camila Moura Vogt<sup>2</sup>

No início do século XXI, com o aumento sem precedentes dos preços de *commodities* exportáveis da América Latina, o papel da demanda oriunda da China se tornou de amplo interesse na literatura econômica, a partir do fim do chamado “superciclo”, ocorrido em 2014. Neste artigo, são discutidos os efeitos dessa variação cíclica de preços de produtos minerais e alimentícios em variáveis macroeconômicas (produto interno bruto – PIB, investimento, receita e reservas internacionais) na economia brasileira, cuja exposição ao mercado internacional – e, consequentemente à demanda da China – é expressiva. A investigação de possíveis canais de contaminação da variação dos preços, por meio testes de cointegração e causalidade Engle-Granger e modelos VAR/VEC, sugeriu diferentes intensidades dos impactos do superciclo por canais semelhantes. Verificou-se uma relação de equilíbrio de longo prazo entre a receita fiscal e o PIB na economia brasileira em relação à variação dos preços, bem como na economia chilena. Na Venezuela, por sua vez, os efeitos do ciclo foram bem mais intensos em sua receita e crescimento econômico.

**Palavras-chave:** crescimento econômico; *commodities*; VAR/VEC; superciclo.

## THE MACROECONOMIC EFFECTS OF THE SUPER CYCLE OF RAW MATERIALS AND THE INFLUENCE OF CHINA IN THE BRAZILIAN ECONOMY

At the beginning of the 21st century, with an unprecedented increase in the prices of basic commodities exportable in Latin America, the role of China’s demand has increased in the interest of economic literature, since the end of this so-called “super cycle”, occurred in 2014. This article discusses the effects of this cyclical variation in the prices of minerals and food products on macroeconomic variables (GDP, investment, income and international reserves) in the Brazilian economy, with exposure to the international market – and, accordingly, the demand from China – is significant. The investigation of possible channels of contamination by varying prices, through cointegration problems and the causality of Engle-Granger and VAR/VEC models, suggested different intensities of the impacts of the Super Cycle through similar channels. There was a broadly balanced relationship between fiscal income and GDP in the Brazilian economy in relation to price changes, as well as in the Chilean economy. In Venezuela, in turn, the effects of the cycle were much more intense in their inflows and economic growth.

**Keywords:** economic growth; raw materials; VAR/VEC; super cycle.

---

1. Recém-convidada para o Programa de Pós-Graduação em Economia da UFPA, turma de 2021, pela Associação Nacional dos Centros de Pós-Graduação em Economia (Anpec). *E-mail:* <julianacbrand@gmail.com>. Orcid: <<https://orcid.org/0000-0002-5149-4472>>.

2. Professora adjunta de economia da Universidade Federal do Pará (UFPA). Doutora em economia pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUC-RS) e mestra em economia pela Universidade de São Paulo de Ribeirão Preto (USP-RP). *E-mail:* <camilavogt@ufpa.br>. Orcid: <<https://orcid.org/0000-0002-5693-9637>>.

## LOS EFECTOS MACROECONÓMICOS DEL SUPERCICLO DE LAS MATERIAS PRIMAS Y LA INFLUENCIA DE CHINA EN LA ECONOMÍA BRASILEÑA

A principios del siglo XXI, con el aumento sin precedentes de los precios de los productos básicos exportables en América Latina, el papel de la demanda de China se ha vuelto de amplio interés en la literatura económica, desde el fin de este llamado "superciclo", ocurrido en 2014. En este artículo se discuten los efectos de esta variación cíclica de los precios de los productos minerales y alimenticios sobre las variables macroeconómicas (PIB, Inversión, Ingresos y Reservas Internacionales) en la economía brasileña, cuya exposición al mercado internacional – y, en consecuencia, a la demanda de China – es significativa. La investigación de posibles canales de contaminación por variación de precios, a través de pruebas de cointegración y causalidad de Engle-Granger y modelos VAR/VEC, sugirió diferentes intensidades de los impactos del Súper Ciclo a través de canales similares. Había una relación de equilibrio de largo plazo entre los ingresos fiscales y el PIB en la economía brasileña en relación con los cambios de precios, así como en la economía chilena. En Venezuela, a su vez, los efectos del ciclo fueron mucho más intensos en sus ingresos y crecimiento económico.

**Palabras clave:** crecimiento económico; materias primas; VAR/VEC; superciclo.

JEL: F40; F50.

DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/rtm24art10>

Data de envío do artigo: 12/9/2020. Data de aceite: 25/9/2020.

### 1 INTRODUÇÃO

A partir da década de 2000, especialmente do ano de 2002, a aceleração do crescimento de países emergentes com grande potencial de consumo, como a China, produziu efeitos significativos nas economias primário-exportadoras, especialmente na América do Sul (Manzi, 2016). O chamado *boom* ou "superciclo" de *commodities* chamou a atenção de diversos economistas ao redor do mundo, que se debruçaram sobre o efeito da alta dos preços em economias primário-exportadoras. Os três principais grupos de *commodities* (combustíveis, metais e produtos agrícolas) apresentaram aumento substancial nos preços durante o período de 2003 a 2014. Em 2011, o barril de petróleo custava US\$ 100,00, o contrato de soja em 2012 custava US\$ 500,00, e a tonelada métrica de minério superava a marca de US\$ 100,00 dólares em 2010 (Manzi, 2016). Essa relação de aumento da demanda, devido à expansão de países com crescimento acelerado e em intenso processo de industrialização, aparece em diversos estudos sobre os superciclos, e muitos deles destacam a China como um dos principais países a impulsionar o fenômeno dos superciclos (Erten e Ocampo, 2012; Prates, 2007; Black, 2015).

Em um intervalo de treze anos, as importações da China atingiram a marca de US\$ 525 bilhões em 2014, provocando uma trajetória ascendente nos preços desses produtos (Manzi, 2016). Entretanto, em períodos de baixa, quando

há desaceleração no comércio de produtos primários, os efeitos negativos no dinamismo econômico de muitos países, inclusive o Brasil (Calderón e Fuentes, 2010), são inegáveis e substanciais.

A partir da crise de 2008, a resposta da China foi grandemente baseada no aumento do investimento público, particularmente em infraestrutura, o que garantiu taxas de crescimento razoáveis para aquela economia, mas não impediu que, em um momento posterior, houvesse um período de consolidação fiscal. O resultado foi uma diminuição de crescimento econômico para um “novo normal” ao redor de 6-7%, e uma redução da demanda chinesa por *commodities*, o que causou perdas consideráveis nos mercados internacionais (Balbones, 2016).

De 2014 em diante, os três grupos que mais sofreram perdas e são de grande importância para as economias da América do Sul foram os de metais, combustíveis e produtos agrícolas. No Brasil, isso significou quedas de 10%, entre 2014 e 2015, para a soja, (US\$ 509 em 2014 para US\$ 386 em 2015), e principalmente a queda nas receitas de metais. As exportações totais caíram em mais de 48% (Manzi, 2016).

Quais então os efeitos macroeconômicos específicos causados pela dinâmica dos preços de *commodities* devido à demanda chinesa? O Brasil demonstrou efeitos intensos no curto prazo em seus níveis de crescimento econômico e receita durante o superciclo, porém sem danos irreparáveis causados pelo choque externo da demanda. As exportações brasileiras correspondem a parcela relativamente modesta do produto interno bruto (PIB). Em 2014, foi verificada uma queda na poupança doméstica (Rocca e Santos Junior, 2014), resultando em uma redução no nível de investimento que desencadeou, em última instância, a grande desaceleração econômica brasileira iniciada em 2015. A investigação de uma relação de equilíbrio de longo prazo entre os níveis de investimento, receita fiscal e reservas internacionais na economia brasileira com o ciclo de alta de preços de *commodities* (CAPC) é fundamental nesse cenário.

Do mesmo modo, na América do Sul, países como o Chile e a Venezuela também sofreram impacto significativo desse choque de demanda em suas economias. Importa captar o grau de vulnerabilidade externa de duas economias sul-americanas, cuja exportação de recursos naturais tem enorme peso para entender a controvérsia sobre a entrada de capitais e os *deficit* simultâneos em conta corrente para países como o Brasil. Como parte do mesmo subcontinente, existem semelhanças e disparidades que devem ser observadas atentamente para se compreender a sua inserção na economia internacional.

Brasil e Chile são economias que não dependem totalmente de exportações – tiveram experiências similares de substituição de exportações nos anos 1950 –, mas cujo balanço de pagamentos é impactado diretamente em suas contas correntes, com efeitos instantâneos de apreciação do câmbio por fluxo de entrada de capitais. No caso do Chile, o resultado de uma política fiscal compensatória, durante a

queda de preços de 2009 (devido ao *superavit* do fundo soberano do país aplicado em instrumentos domésticos), foi uma renda capaz de manter um setor público eficiente e manufaturas domésticas (Fishlow, 2012).

Quando se compara à Venezuela o caminho percorrido pelos dois países, fica evidente o peso da adoção de políticas que diminuam a dependência de exportações, para aumento da competitividade e diminuição da vulnerabilidade. Na Venezuela, a dependência das exportações era tamanha ao ponto de o choque de demanda representar uma queda de mais de 40% nas exportações, as quais representavam 20,2% da renda nacional. Não havia recursos disponíveis para uma política fiscal compensatória como ocorreu no Chile, tampouco uma diversificação produtiva capaz de atenuar minimamente os efeitos do choque de demanda em outros setores, como ocorreu no Brasil. Pode-se dizer que o desenho institucional e formas de gestão de receitas oriundas da exportação de *commodities* fornecem elementos para analisar as reações distintas da influência externa em países da América do Sul.

## **2 FLUTUAÇÕES CÍCLICAS DOS PREÇOS DE *COMMODITIES* E SEUS EFEITOS EM ECONOMIAS COM ABUNDÂNCIA DE RECURSOS NATURAIS**

A discussão sobre os efeitos das flutuações cíclicas de preços de *commodities* em economias emergentes com especialização produtiva é extensa, e vem sendo retomada nos últimos anos devido ao fim do último superciclo de *commodities*, localizado em 2014 e iniciado em 2002 (Bredow, Lélis e Cunha, 2016). A possibilidade de a baixa dos preços durante essas flutuações ter provocado desequilíbrios no balanço de pagamentos em economias emergentes, provocando longos períodos de recessão, por conta de sua vulnerabilidade externa frente a choques negativos de demanda, foi levantada em diversos estudos (Manzi, 2016; Bredow, Lélis e Cunha, 2016; Sinnot, Nash e De La Torre, 2010; Black, 2015).

Além dos momentos de baixa, importa atentar para os momentos de alta dos preços durante um superciclo, quando pode ocorrer uma apreciação da taxa de câmbio real, e com ela o direcionamento de recursos e a atenção para setores de produção de *commodities*, em detrimento dos setores de bens manufaturados com maior valor agregado (como indústrias de transformação e de bens de consumo duráveis), acarretando prejuízo na competitividade destes últimos nos mercados e crescente tensão dos mesmos durante o *boom* (Fishlow, 2012). Quando há uma forte entrada de divisas internacionais, a consequente apreciação da moeda nacional causa impacto negativo nas contas correntes, o que, juntamente com o impacto da queda nos preços na renda interna (após o ciclo, quando os preços baixarem), pode desencadear desequilíbrios no balanço de pagamentos (Fishlow, 2012).

Apesar de muitos países emergentes com especialização produtiva possuírem tendências semelhantes para taxas menores de crescimento após o *boom* de *commodities*, existem diferenças a serem consideradas na amplitude desses ciclos e suas consequências, de acordo com o tipo de priorização de *commodity*. Os estudos de Erten e Ocampo (2012), ao analisarem as decomposições dos preços de *commodities* para metais e agricultura, petrolíferas e não petrolíferas, sugeriram que os preços dos metais apresentaram uma tendência de crescimento a longo prazo, nas décadas recentes, que não acompanhou os preços de *commodities* agrícolas.

As diferenças estruturais e institucionais desses mercados em países latino-americanos se torna, portanto, um fator determinante de preços de *commodities* exercendo sua parcela de influência nos efeitos de baixa de preços. Provém daí uma possível explicação para a intensidade e forte tendência a queda de longo prazo em preços agrícolas tropicais, diferentemente do que ocorre com os preços de *commodities* petrolíferas, por exemplo (Erten e Ocampo, 2012).

As *commodities* petrolíferas possuem uma tendência de longo prazo ascendente em seus preços, tornando-as diferenciadas quando comparadas aos metais e à agricultura. Nas últimas décadas, essa tendência se mostrou mais forte e presente, fato que pode ser relacionado à expansão das indústrias de energia e automobilística, e também à financeirização proporcionada por países desenvolvidos que estimulam essa demanda. Se houver um interesse comercial para compor esse mercado, configura-se aí uma lógica de direcionamento do ciclo pelo lado da demanda, a qual teria influenciado significativamente as *commodities* de metal e petróleo, fontes importantes de materiais para infraestrutura e desenvolvimento de cadeias de produção e urbanização em países desenvolvidos e superpotências como a China, por exemplo (Erten e Ocampo, 2012).

*Commodities* essenciais para infraestrutura e urbanização apresentaram superciclos com amplitude bem maior do que as de produtos agrícolas nas décadas recentes, as quais apresentam tendência de preços cada vez menores de ciclos recentes em relação a ciclos anteriores. Além da importação de *commodities* brasileiras para infraestrutura e desenvolvimento de cadeias de produção, a China também influencia a produção de *commodities*, devido aos investimentos diretos realizados no Brasil. Os investimentos diretos daquele país no Brasil desde 2003, nos setores de petróleo e gás, foram de 26% do total dos investimentos chineses (que ultrapassam US\$ 53 bilhões). Desses investimentos, a maior parte proveio de empresas estatais (Puty, 2018).

Apesar de apresentar tendência à estabilização, acompanhando os fluxos de demanda e crescimento de países desenvolvidos, as *commodities* petrolíferas possuem um caráter não renovável capaz de contribuir para fenômenos de sobre-exploração e

externalidades negativas (poluição, por exemplo). Nota-se, portanto, a importância do efeito renda para minimizar ou não os riscos de colapsos econômicos em momentos de baixas de preço em países dependentes de *commodities*, abundantes em recursos naturais. Se grande parte da receita das instituições governamentais provém das rendas de recursos naturais, principalmente por meio das exportações, essa renda tende a ser volátil, seguindo a tendência dos ciclos dos preços desses recursos. Surge daí um “padrão *stop and go*”, no qual os gastos públicos reduzem, devido às flutuações, os investimentos e serviços públicos, diminuindo o potencial de crescimento do país.

Crises econômicas, como a de 2014 no Brasil, podem ser analisadas como resultantes de um processo de recessão em que a queda dos preços das *commodities* produziu impacto secundário, porém significativo. Esse impacto, apesar de não ser o maior determinante da última crise brasileira, teve sua importância, por atingir diretamente setores produtivos de peso nas exportações e na dinâmica econômica do país (petróleo, agronegócio e mineração), e afetar os rendimentos auferidos pelas trocas comerciais, os quais se reduziram drasticamente durante a baixa dos preços.

Alguns estudos, como o de Manzi (2016), sugerem que, especialmente no Brasil, esse impacto nos rendimentos aconteceu em 2011, acarretando grave crise econômica. A queda dos investimentos foi o maior fator determinante, tendo sido, portanto, a queda dos preços um fator importante, porém secundário, o que sugere problemas internos como os principais agravantes da recessão no período. O autor ressalta que o Brasil apresenta um nível de dependência de exportações razoável (presente, porém menor quando comparado a outros países da América Latina), além de que seu período de recessão teve início antes do fim do superciclo das *commodities*, no início de 2014.

A vulnerabilidade externa de países com especialização produtiva e primarização da exportação de *commodities* pode se expressar tanto em momentos de alta quanto de baixa de preços durante um superciclo de *commodities*. Conforme dito anteriormente, em um momento de alta, é possível ocorrer uma apreciação da taxa de câmbio real, além da canalização de recursos para setores de produção e *commodities*, em detrimento dos setores de bens manufaturados com maior valor agregado, diminuindo a competitividade destes últimos nos mercados internos e externos (Fishlow, 2012).

Existe uma crescente tensão entre o *boom* causado pela alta dos preços e o espraiamento da “doença holandesa” em países com abundância de recursos naturais, devido à perda dos fatores de produção no setores manufatureiros decorrente desse fenômeno, o que posteriormente causará um efeito negativo na produção industrial de produtos comercializáveis (Fishlow, 2012). O crescente

influxo de divisas internacionais gera apreciação da moeda nacional e *deficit* em conta corrente, o que, juntamente com o impacto da queda nos preços na renda interna em um momento de baixa nos preços, pode gerar desequilíbrios graves no balanço de pagamentos (Bredow, Lélis e Cunha, 2016; Fishlow, 2012).

### **2.1 Efeitos de longo prazo e efeitos de curto prazo da dependência econômica de exportações em economias com tendência à especialização produtiva**

Os efeitos de curto prazo da variação dos preços na dinâmica comercial de países emergentes e na sua gestão macroeconômica em momentos de baixa dos preços nos ciclos foram objeto de estudo em muitos trabalhos, tais como os de Bredow, Lélis e Cunha (2016), Prates (2007), Castilho e Luporini (2010), entre outros. Para alguns autores, se existem efeitos da baixa dos preços das *commodities* durante um superciclo, tais efeitos têm consequências negativas nas dinâmicas de curto e médio prazo em economias baseadas em especialização produtiva, como é o caso de países dependentes de *commodities*, ao se comprometer a formação bruta de capital nessas economias (Calderón e Fuentes, 2010).

O alto nível de dependência de exportação e centralização de investimento no setor de *commodities* comprometeria a formação de uma indústria diversificada e com possibilidades de geração de lucro e acumulação de capital para economias com esse tipo de especialização produtiva, especialmente em momentos de estancamento na entrada de capitais durante a baixa dos preços.

Não obstante, os efeitos negativos desses ciclos também afetariam a dinâmica econômica dessas economias no longo prazo. Esse argumento parte do pressuposto da validade da hipótese Prebisch-Singer, na qual é desconstruída a ideia de haver um equilíbrio entre os benefícios que os países desenvolvidos e subdesenvolvidos logram em suas respectivas posições na divisão internacional do trabalho (Prebisch, 1962). Tal hipótese é fundamentada na noção de declínio constante no preço das *commodities* e deterioração dos termos de troca, o que resultaria em desequilíbrios no balanço de pagamentos e aumento da vulnerabilidade externa. Tais desequilíbrios se tornariam empecilhos para a formação de um processo de industrialização consistente, capaz de formar capital e impedir que a baixa elasticidade das *commodities* se transferisse aos preços.

Infere-se que os países emergentes não conseguiriam atingir um patamar de desenvolvimento econômico proporcional aos países desenvolvidos, por não serem capazes de manter um nível de exportações necessário para satisfazer os níveis pretendidos de importações, produção e consumo característicos de países economicamente estáveis (Prebisch, 1962). Ainda segundo Prebisch (1962), no longo prazo a instabilidade resultante da incapacidade de formar capital,

somada à falta de investimento em outros setores para priorizar a produção de *commodities* provocaria uma diminuição nos estoques de capital, ocasionando um efeito em cadeia, caracterizado por: diminuição na produção; aumento de preços; diminuição na renda interna nacional e no consumo; pressão para queda dos salários, em decorrência da manutenção do sistema produtivo; vulnerabilidade à contração de renda; e dependência de importação.

A incapacidade de formar capital, contida na hipótese de Prebisch-Singer, possivelmente resulta da vulnerabilidade e volatilidade intrínsecas a economias emergentes com especialização produtiva, as quais apresentam maior propensão à deterioração dos termos de troca, bem como a paradas repentinas de entrada de capitais. Tais características produzem efeitos substancialmente distintos nos momentos de variação de preços em relação a países desenvolvidos de economias industriais, com períodos de expansão econômica menores, e de recessão maiores.

A incapacidade de formação bruta de capital acompanha a hipótese de deterioração dos termos de troca de Prebisch, na qual se verifica forte relação com a desvalorização dos preços das *commodities* em um período de baixa. Tal deterioração, conforme explicado anteriormente, resulta de uma diferença significativa entre as elasticidades-renda de produtos primários e industrializados. Atuam, como fatores determinantes para essa diferença, a tendência para uma taxa de crescimento cada vez menor da demanda por alimentos e os efeitos do progresso tecnológico sobre a produção de bens primários. Esse segundo fator influenciou diretamente a demanda por *commodities* industriais, diminuindo a participação desses insumos, com a criação de materiais sintéticos, e aumentando os gastos em produtos com maior valor agregado.

Atrair a diversificação e a industrialização a economias com forte tendência ao crescimento é algo que tem sido feito desde Kaldor e Mirrles (1962), de modo que é importante destacar que existe um forte indício de que considerar a relação dos termos de troca e sua deterioração crescente no momento de criação de políticas anticíclicas pode gerar fortalecimento e diversificação das indústrias. Além disso, diversos estudos sugerem a possibilidade de uma política econômica voltada para a criação de fundos de gastos para prevenir momentos de declínio dos preços das *commodities*, com efeitos significativos de defesa das economias emergentes com especialização produtiva, frente ao comércio internacional (Black, 2015).

## **2.2 Possíveis canais de contágio da economia brasileira pelo efeito da variação dos preços de *commodities***

Estudos mostraram que países com alto grau de abertura e considerável participação de *commodities* na sua pauta de exportações podem apresentar

variações em suas receitas fiscais e cambiais, além de elevado nível de incerteza para decisões de investimento de longo prazo correspondentes a flutuações dos preços de *commodities* (Sinnot, Nash e De La Torre, 2010; Carneiro, 2012). Nesse cenário, as receitas se tornam possível canal de contágio, e um dos motivos para isso é a baixa elasticidade-renda existente nos preços das *commodities* (a qual pode acarretar deterioração dos termos de troca a longo prazo).

Como pontuado por Fernandez e Amado (2015), produtos primários tendem a ter sua demanda reduzida conforme aumenta o progresso técnico, sendo substituídos por sintéticos, diferentemente dos produtos industrializados que se encontram na fronteira tecnológica. Portanto, a assimetria de mercados de produtos primários e industrializados, caracterizada pelo poder de mercados destes em contraste com a competitividade daqueles gera uma pressão dos efeitos na diferença entre suas elasticidades-renda, ocasionando a deterioração dos termos de troca dos primeiros em relação aos segundos.

No longo prazo, os efeitos da deterioração dos termos de troca, bem como a baixa elasticidade-preço dos produtos primários, pode implicar agravamento da restrição de crescimento em países com considerável nível de especialização, além de dificuldades nas decisões de investimento e entraves para a diversificação e flexibilidade de seu setor produtivo. A relação entre os limites do crescimento econômico de um país e o ritmo de expansão da demanda já havia sido apontada por Thirlwall, quando esse autor estabeleceu como condição de equilíbrio para uma economia a variação proporcional exata entre a taxa de crescimento do produto e a razão do nível de exportações com a elasticidade-renda das importações (Fernandez e Amado, 2015).

Para Carneiro (2012) e Sinnot, Nash e De La Torre (2010), a intensa volatilidade dos preços das *commodities* seria resultado da baixa elasticidade-preço da demanda desses produtos, e essa baixa elasticidade seria independente das tendências dos preços, contaminando a economia através de riscos e incertezas sobre variações de renda e taxas de câmbio. Essas variações afetariam o nível de investimento de acordo com o nível de especialização produtiva em cada economia. Uma vez que os choques de preço das *commodities* são transmitidos às taxas de câmbio, os ajustes são mais lentos em regimes menos flexíveis. Por seu turno, em regimes mais flexíveis, estes se tornam mais sujeitos à volatilidade em suas taxas de câmbio (contaminadas pela volatilidade dos termos de troca contida nos preços das *commodities*). Portanto, é de se esperar que ocorram diferentes efeitos das flutuações nos preços e diferentes respostas a esses efeitos entre países mais ou menos especializados em produção de *commodities*.

A instabilidade nas receitas fiscais foi contornada por alguns países produtores de *commodities* (a exemplo do Brasil), de acordo com o seu nível de

especialização, com diversos instrumentos de política econômica. Diferentes estratégias foram utilizadas, tais como a busca por estabilização e a criação de fundos de riqueza, regras fiscais e legislação de responsabilidades fiscais (Fishlow, 2012). Países que concentram exportações em petróleo e mineração, por exemplo, sofrem influência do caráter não renovável de suas *commodities*, as quais imprimem uma necessidade de dinamizar seu uso e preservar o ambiente ao redor de sua produção ao longo do tempo, demandando mudanças estruturais para abarcar projetos de produção que geralmente possuem altos custos para as receitas do país.

A volatilidade e o comportamento pró-cíclico da economia que concentra exportações desses bens depende, entre outros fatores, da capacidade do país de manter um nível de valorização de seus produtos em vendas internacionais, as condições de concorrência do mercado internacional para a entrada dos setores produtivos desses países e, posteriormente, o nível de investimento e crescimento gerado para manter a capacidade produtiva (Carneiro, 2012).

As dificuldades que diversos países enfrentam, ao tentarem manter taxas de crescimento estáveis perante as flutuações cíclicas de preços de produtos básicos (por meio de diversificação e expansão industrial), possuem diversos motivos (Carneiro, 2012). Entre elas, citam-se as barreiras encontradas pelos países periféricos para controlar os canais de comercialização, a concentração de mercados, e o entrave na internalização de setores de produção de equipamentos. Todas essas dificuldades contribuem para a vulnerabilidade de países periféricos com alto grau de especialização produtiva, e dizem muito mais respeito às condições impostas por acordos de troca internacionais do que às questões institucionais dos próprios países periféricos.

No Brasil, a dificuldade de manter taxa estável de crescimento teve uma relação direta com a queda das receitas, devido ao impacto da alta dos preços nas empresas, e em suas taxas de retorno. Em 2014, os preços despencaram, por um efeito combinado da desaceleração econômica chinesa com as mudanças no regime de oferta do petróleo (no caso das petrolíferas). Apesar da redução dos preços internacionais, não foi possível perceber uma deterioração nos termos de troca (Manzi, 2016). Por outro lado, observou-se no país (no período de 2010 a 2014, fim do ciclo de alta dos preços das *commodities* primárias) uma queda acentuada na poupança doméstica. Concomitantemente a ela, ocorreu também uma forte queda na taxa de retorno do capital próprio (ROE), influenciada pela baixa nos lucros brutos das empresas, devido à alta nos custos de produção (Rocca e Santos Junior, 2014).

### 3 METODOLOGIA E SÉRIES TEMPORAIS UTILIZADAS PARA ANÁLISE DE COINTEGRAÇÃO E CAUSALIDADE, ENTRE O SUPERCICLO DE *COMMODITIES* E VARIÁVEIS MACROECONÔMICAS NO BRASIL, CHILE E VENEZUELA

#### 3.1 Modelos empíricos e o uso da metodologia de vetores autorregressivos (VAR/VEC)

Diversos estudos utilizaram a metodologia dos vetores autorregressivos para avaliar a existência de relações de equilíbrio de longo prazo entre as variáveis macroeconômicas ou índices de mercados de ações, bem como analisar os seus possíveis efeitos quando há choques de preços (Vartanian, 2010; Nunes, Costa Junior e Meurer, 2005; Ribeiro, Leite e Justo, 2016). Como se verificou a partir de Bredow, Lélis e Cunha (2016), e Ribeiro, Leite e Justo (2016), os modelos VAR/VEC permitem verificar com eficiência a existência de cointegração entre variáveis escolhidas a partir da investigação de uma relação de equilíbrio de longo prazo entre as séries. Os modelos VAR foram desenvolvidos por Sims (1980) (Gujarati, 2006, p. 769-779) com o intuito de demonstrar uma simultaneidade entre um conjunto de variáveis, a partir da estimação de um vetor, considerando-se seus valores defasados (daí a expressão “modelos autorregressivos”).

O modelo VAR apresenta a seguinte estrutura, demonstrada por Ribeiro, Leite e Justo (2016):

$$Ax_t = A_0 + \sum_{i=1}^p A_i x_{t-i} + \varepsilon_t \quad (1)$$

na qual  $Ax_t$  representa um vetor endógeno, afetado por um vetor de constantes  $A_0$ , uma matriz de coeficientes representado pela somatória e um vetor de choques que nada mais é do que a representação matemática de uma função de resposta ao impulso ( $\varepsilon_t$ ). A função de resposta ao impulso é um componente importante para análises econométricas que utilizam o VAR, pois é ela quem vai demonstrar o comportamento das variáveis após o choque (Bredow, Lélis e Cunha, 2016; Vartanian, 2010).

Para os testes de cointegração é ainda necessário garantir a estacionariedade das séries. Um dos testes mais populares é o teste de Dickey-Fuller aumentado, no qual a hipótese nula é de que a série possui raiz unitária e portanto é não estacionária ( $H_0: \delta=0$ ), e a hipótese alternativa é de que a série possui uma tendência determinística, ou seja, não possui raiz unitária ( $H_0: \delta<0$ ). Apesar de sua baixa potência, o teste de Dickey-Fuller aumentado é utilizado por vários estudos econométricos para verificar a existência de raiz unitária (tais como Ribeiro, Leite e Justo, 2016; Bredow, Lélis e Cunha, 2016).

A partir daí, confirmadas as hipóteses de estacionariedade, podem ser feitos os testes de cointegração. Devido ao uso das primeiras diferenças, os testes passam a compor um modelo de correção de erros (VEC), conforme exposto por Ribeiro, Leite e Justo (2016) e justificado por Bredow, Lélis e Cunha (2016). Os modelos vetoriais autorregressivos com correção de erros (VEC) utilizam termos defasados como variáveis explicativas com autorregulação, podendo gerar resultados de análises de curto e longo e prazo, com as seguintes equações, elaboradas por Lamounier, Nogueira e Pinheiro (2006):

$$\Delta x_{1t} = \alpha_0 + \delta_1(x_{2t-1} - \gamma x_{1t-1}) + \sum_{i=1}^k \alpha_{1i} \Delta x_{1t-i} + \sum_{i=1}^k \alpha_{2i} \Delta x_{2t-i} + \epsilon_{1t} \quad (2)$$

$$\Delta x_{2t} = \beta_0 + \delta_2(x_{2t-1} - \gamma x_{1t-1}) + \sum_{i=1}^k \beta_{1i} \Delta x_{1t-i} + \sum_{i=1}^k \beta_{2i} \Delta x_{2t-i} + \epsilon_{2t} \quad (3)$$

onde  $\delta_2(x_{2t-1} - \gamma x_{1t-1})$  é o termo de correção de erros e  $\delta$  representa o quão rapidamente uma variável pode se ajustar para entrar em equilíbrio de longo prazo. Um desses termos deve ser diferente de zero para que essa relação se estabeleça e ocorra cointegração; no caso deste trabalho, utilizou-se o teste de cointegração proposto por Johanssen, de acordo com a especificação para VEC observada em Ribeiro, Leite e Justo (2016).

Segundo Lopes (2012 *apud* Ribeiro, Leite e Justo, 2016, p. 725), o teste de cointegração de Johanssen é baseado no modelo do vetor de correção de erros (VEC). O estudo de Ribeiro, Leite e Justo (2016) destacou que, para determinar o número de vetores de uma cointegração nesse caso, é necessário conhecer o posto da matriz apresentada na seguinte relação (Ribeiro, Leite e Justo, 2016, p. 725):

$$\Delta X_t = \Gamma_1 \Delta X_{t-1} + \sum_{i=1}^{k-1} \Gamma_i \Delta X_{t-i} + \Pi X_{t-1} + \theta D_t + \epsilon_t \quad (4)$$

O teste apresenta as seguintes possibilidades, segundo o autor: posto  $\Pi$  ser completo, nulo ou reduzido. A primeira caracteriza um caso onde há estacionariedade em todas as variáveis; a segunda, em que não há cointegração e, portanto, devem-se utilizar as primeiras diferenças das variáveis; e a terceira, em que existem  $r$  vetores de cointegração, sendo  $r$  maior que 0 e menor que  $n$ . Os testes que definem o número de raízes, segundo Ribeiro, Leite e Justo (2016), são as estatísticas do traço e do máximo autovalor. A partir delas, é possível determinar um VAR com dois componentes – um de longo prazo e outro de curto prazo, conforme será exposto pelos resultados.

### 3.2 Descrição dos dados

A econometria utilizada neste trabalho fez uso de séries de agregados macroeconômicos de variáveis do Brasil, em séries temporais do Ipea (Ipeadata), Banco Central do Brasil e Fundo Monetário Internacional (FMI). Os dados

possuem periodicidade trimestral (1997-2015): preços de *commodities*, investimento direto no país, receita fiscal, reservas internacionais e exportações.

Foram utilizadas séries temporais de preços de *commodities*, instituídos pelo índice “Index PALFNF” de todos os preços de *commodities*, combustíveis e não combustíveis da base do FMI; investimento direto (deflacionado e elaborado pelo Ipeadata, com dados do Sistema de Contas Nacionais do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE); exportações e variação do PIB, receita, administrada pela Secretaria da Receita Federal (em R\$ milhões); e reservas internacionais (obtidas a partir da média dos valores mensais da série fornecida).

Para a Venezuela, utilizou-se, tal como para o Brasil, dados de 1997 a 2015. As séries possuem origem no Banco Mundial e no FMI, além do Banco Central da Venezuela e da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Do balanço de pagamentos do Banco Central da Venezuela, temos exportações e reservas internacionais. As variáveis foram deflacionadas com a variação da inflação no ano obtida a partir de dados do FMI. Para análise dos choques do superciclo, foi utilizada a mesma série do FMI empregada para o caso do Brasil.

Para o Chile, foram utilizados preços de *commodities* (PCOMM), do FMI, conforme explicitado anteriormente; PIB do Banco Mundial; receita do país, do Banco Mundial, além de formação bruta de capital fixo (FBKF) e exportações (EXPORT). As extensões das séries foram utilizadas para os testes de cointegração e, para os modelos VAR, as séries utilizadas abrangeram o período que localiza o superciclo de *commodities* (2002-2014), com base no trabalho de Bredow, Lélis e Cunha (2016).

#### **4 RESULTADOS DAS ANÁLISES DE COINTEGRAÇÃO E CAUSALIDADE E FIR DOS AGREGADOS MACROECONÔMICOS E VARIAÇÃO DOS PREÇOS DURANTE O SUPERCICLO DE *COMMODITIES***

Definidas as metodologias de análise de cointegração e causalidade de Engle-Granger para ordenamento por critério AIC e SC de exogeneidade, e realizada verificação de relação de equilíbrio de longo prazo, foram feitos testes para identificar quais seriam os principais canais de contaminação dos preços no Brasil, no Chile e na Venezuela, durante o superciclo de *commodities*. Os testes de raiz unitária precederam os testes de cointegração das séries temporais usadas, e os resultados apontaram para a maior parte das séries como sendo não estacionárias. Os testes de raiz unitária precedem diversos trabalhos econométricos para análises de cointegração, tais como Lopes (2012) e Nunes, Costa Junior e Meurer (2005).

A partir das regressões, foi possível identificar quais variáveis seriam impactadas pelo ciclo de preços, e, a partir daí, estabelecer um erro que

possibilitaria identificar o grau de relação de um agregado com o superciclo de *commodities*. Vale ressaltar que duas variáveis ou mais são cointegradas quando possuem tendências similares, e seus resíduos são estacionários (se ocorre, então as séries são cointegradas). A hipótese nula para um teste de cointegração de Dickey-Fuller aumentado é a de não estacionariedade, e portanto, procuramos rejeitá-la em nossos testes. As equações das regressões, testes de estacionariedade, VEC e correlogramas para as variáveis utilizadas podem ser encontrados no apêndice A deste trabalho.

TABELA 1

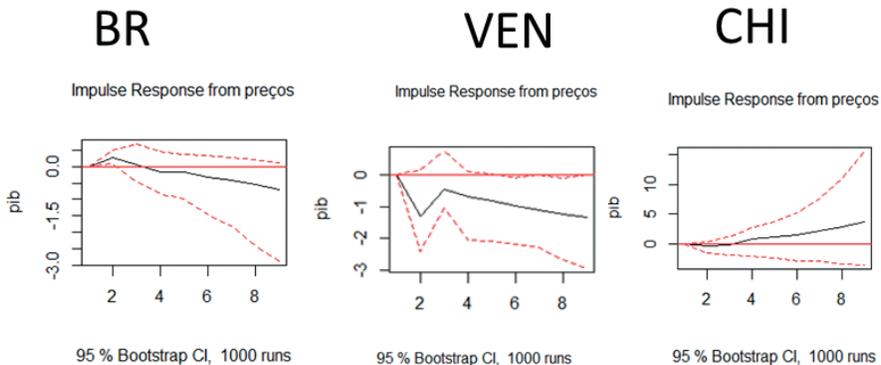
**Resultados do teste de cointegração de Engle-Granger do PIB do Brasil em relação à variação de preços de *commodities***

| Variável dependente | Defasagens | Estatística <i>t</i> | Pr (> t ) | Estimativa |
|---------------------|------------|----------------------|-----------|------------|
| PIB                 | 2          | 0,14                 | 0,89      | 0,02       |

Elaboração das autoras.

GRÁFICO 1

**FIR de PIB em relação a preços – Brasil, Venezuela e Chile**



Elaboração das autoras.

Obs.: Gráfico cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

Para o caso do PIB, os resultados apresentados no apêndice A sugerem que a variável é determinada endogenamente pelo sistema de equações proposto, e que, a 1% de significância do PIB é causada, no sentido de Granger (tabela 1), pelas outras variáveis do modelo, pela variação dos preços, da receita e das reservas (equação 1, no apêndice A). Ao se analisar a FIR, é possível perceber uma sensibilidade da variável em relação ao choque de preços, com maior efeito a partir do quarto período (gráfico 1). Infere-se, portanto, que uma variação

no ciclo de preços influencia a taxa de variação do crescimento do produto na economia brasileira.

Para o Chile, de acordo com o modelo de correção de erro, o impacto estimado da variação dos preços de *commodities* em relação ao PIB é de 13% (equação 4, no apêndice A), superando os 1% estimados para o crescimento da economia brasileira em situação de alta dos preços (tabela 2). A análise do desvio do termo de correção permite que se rejeite a hipótese nula de não estacionariedade, e pode-se considerar que existe uma relação estável de equilíbrio entre PIB e variação dos preços durante o superciclo para as duas economias.

TABELA 2  
Vetor de correção de erros PIB – ciclo de preços – Brasil

|     | Termo      | Estimativa | Erro-padrão | Estatística <i>t</i> | p-valor |
|-----|------------|------------|-------------|----------------------|---------|
| BR  | Intercepto | 0,01       | 0,08        | 0,14                 | 0,89    |
| BR  | L          | -0,1       | 0,11        | -0,88                | 0,4     |
| VEN | Intercepto | 0,45       | 0,08        | 5,99                 | 0       |
| VEN | L          | -0,2       | 0,51        | -0,39                | 0,71    |
| CHI | Intercepto | 0,13       | 0,03        | 5,04                 | 0       |
| CHI | L          | 0,03       | 0,01        | 2,58                 | 0,03    |

Elaboração das autoras.

Na Venezuela, o impacto dos preços de *commodities* sobre o PIB expresso em uma possível relação de cointegração é de 1,28 (equação 6, no apêndice A). Trata-se de um resultado esperado, devido ao peso das exportações para a formação de capital no país. O vetor de correção para a Venezuela nas seções anteriores apresentou coeficiente do resíduo da regressão do PIB em relação ao ciclo de *commodities* que rejeita hipótese nula de não estacionariedade.

TABELA 3  
Teste de cointegração da receita do Brasil em relação ao PIB

| Variável dependente | Defasagens | Estatística <i>t</i> | Pr (> t ) | Estimativa |
|---------------------|------------|----------------------|-----------|------------|
| Receita             | 2          | -2,92                | 0,01      | -0,82      |
| Reservas            | 2          | -0,78                | 0,45      | -0,06      |

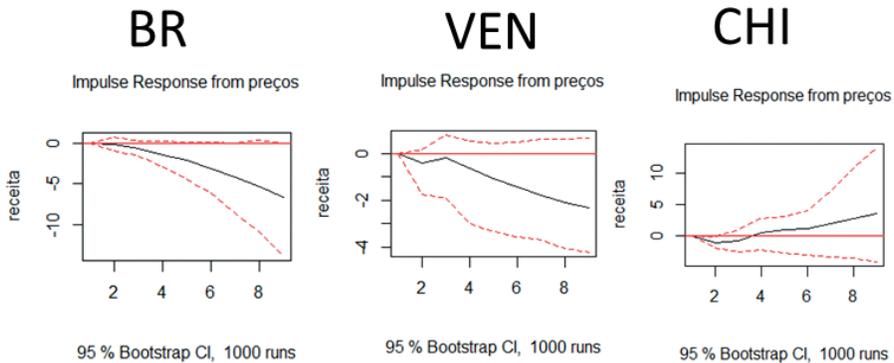
Elaboração das autoras.

No que diz respeito à receita fiscal, os testes para o Brasil demonstraram relação de cointegração em relação aos preços durante o superciclo, e o modelo de correção de erros estimou um impacto de 1,71 (equação 11, no apêndice A). A estimativa de impacto em uma relação de cointeração é de -0,82. As reservas

internacionais também responderam a uma relação de causalidade a 1% de significância. A reação ao choque nos preços é muito mais sensível na receita da Venezuela já a partir do segundo período do que no Brasil e no Chile. No entanto, os resultados para a FIR, no caso brasileiro, corroboram o impacto negativo, apesar de um comportamento cíclico menos acentuado do que na Venezuela e no Chile.

GRÁFICO 2

FIR de receita fiscal em relação a preço – Brasil, Venezuela e Chile



Elaboração das autoras.

Obs.: Gráfico cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

TABELA 4

VEC de receita em relação a preços para Brasil, Venezuela e Chile

|        | Termo      | Estimativa | Erro-padrão | Estatística t | p-valor |
|--------|------------|------------|-------------|---------------|---------|
| Brasil | Intercepto | 1,71       | 0,08        | 20,79         | 0,0     |
| Brasil | L          | -0,03      | 0,02        | -01,71        | 0,12    |
| Chile  | Intercepto | 0,12       | 0,04        | 3,08          | 0,01    |
| Chile  | L          | 0,03       | 0,02        | 1,70          | 0,12    |

Elaboração das autoras.

Os coeficientes de análise para efeitos de curto prazo dos vetores de correção demonstram comportamento semelhante da economia brasileira em relação ao Chile, porém o coeficiente foi de 0,12 (tabela 4), também na receita fiscal. A proximidade de valor em relação ao impacto estimado no teste anterior de cointegração (PIB-preços) pode sugerir uma relação de causalidade entre o ciclo de preços, o crescimento econômico e a receita fiscal no caso das economias chilena e brasileira.

TABELA 5  
**Teste de cointegração de investimento em relação a preços**

| Variável dependente | Defasagens | Estatística <i>t</i> | Pr (> t ) | Estimativa |
|---------------------|------------|----------------------|-----------|------------|
| Investimento        | 2          | 0,83                 | 0,43      | 0,13       |
| Exportações         | 2          | 0,23                 | 0,82      | 0,08       |

Elaboração das autoras.

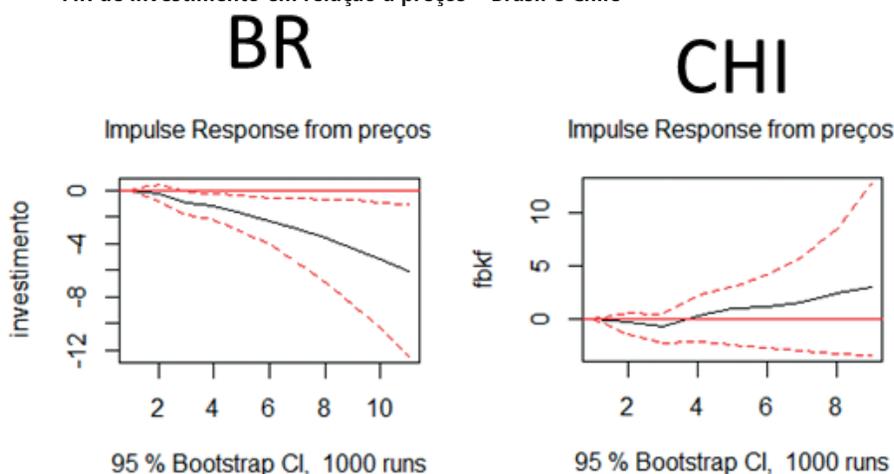
Para o investimento direto, o teste de cointegração de causalidade verificou coeficiente de 0,1323 do investimento em relação à variação dos preços de 0,0835, no que diz respeito às exportações para o caso do Brasil, apontando para uma causalidade dos investimentos em relação aos preços ao nível de significância de 1% (tabela 5). Os resultados se confirmam também pelos resultados da FIR, e se complementam no modelo VEC para o investimento.

TABELA 6  
**Vetor de correção VEC para investimento e FBKF – Brasil e Chile**

|        | Termo      | Estimativa | Erro-padrão | Estatística <i>t</i> | p-valor |
|--------|------------|------------|-------------|----------------------|---------|
| Brasil | Intercepto | 1,81       | 0,09        | 21,02                | 0,0     |
| Brasil | L          | -0,12      | 0,06        | -2,13                | 0,06    |
| Chile  | Intercepto | 0,14       | 0,04        | 3,38                 | 0,01    |
| Chile  | L          | 0,03       | 0,02        | 1,45                 | 0,18    |

Elaboração das autoras.

GRÁFICO 3  
**FIR de investimento em relação a preços – Brasil e Chile**



Elaboração das autoras.

Obs.: Gráfico cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

A variação das *commodities* impacta a formação de capital em 1,81 (tabela 5). No Brasil, o resultado aponta para uma variação ao nível de 1,82 na receita, por ocasião de uma variação dos preços no período de 2002 a 2014 (tabela 5). Em termos exatos, a influência da variação dos preços na formação bruta de capital fixo é de 0,14.

Em termos gerais, os testes de cointegração, bem como os vetores de correção de erros e as FIR, possibilitaram demonstrar o grau de impacto significativo do superciclo na receita para a economia brasileira, o que pode ser avaliado como um comportamento inesperado diante de uma política fiscal de fortalecimento das suas receitas, com fundos de estabilização e regime de metas flexíveis, entre outras estratégias governamentais, de acordo com os estudos de Fishlow (2012) e Black (2015).

As funções de resposta ao impulso, para o caso do Chile, demonstraram haver uma forte sensibilidade de causalidade entre FBKF, receita e exportações durante o superciclo, portanto, pode-se inferir uma relação de longo prazo entre os preços de *commodities* e os níveis de investimento do país. No caso da FBKF, representativa do nível de investimento e produtividade do país, a variável mostra comportamento estável em relação aos preços, acompanhando a variação, com tendência a queda no terceiro período e recuperação no quarto.

Por sua vez, a resposta dos investimentos e exportações aos preços de *commodities* pode significar uma corroboração da análise feita por Prebisch (1962) sobre os impactos na formação bruta de capital em países latino-americanos mediante choques externos, devido à defasagem de seus termos de intercâmbio e à situação histórica de vulnerabilidade em relação a países desenvolvidos. Do mesmo modo, Rocca e Santos Junior (2014) aponta uma relação do espraiamento dos preços via doença holandesa, o que inviabiliza também a capacidade de financiar investimentos em momentos de queda nos preços das *commodities*, impactando a poupança doméstica dos países com forte tendência a especialização produtiva.

A existência de cointegração com os testes do Chile e os parâmetros de ajustamento permitiram concluir que tanto a formação bruta de capital fixo quanto as exportações são variáveis que respondem a desvios de longo prazo no modelo, sendo possível inferir que o preço de *commodities* afeta no longo prazo o nível de investimentos pelo canal das exportações, não sendo a receita um canal direto, mas indireto de transmissão dos preços no caso do Chile.

Estudos como os de Isham *et al.* (2005) e Erten e Ocampo (2012), entre outros, já demonstraram que os tipos de *commodities* e sua concentração produtiva também são fatores determinantes de ocorrência ou não de prejuízo econômico e institucional em economias emergentes, nos momentos de

flutuações. O impacto na demanda por *commodities* industriais, especialmente os metais, produz um efeito direto nos custos de produção em fases de recessão de ciclos de preços em países emergentes. Para as economias desses países, os custos de produção desses momentos de contração são muito maiores do que para países os desenvolvidos da OCDE, e esses custos se devem principalmente à forma como são estruturados os termos de troca em momentos de choque. A deterioração dos termos de troca pode ocasionar a perda de produto em países de economias abertas num momento de recessão de países com economias industriais e estrutura diversificada de produção.

Além disso, a influência de economias desse tipo em um contexto de intensa globalização e rede de exportações pode influenciar o influxo de capitais em países emergentes, ocasionando paradas súbitas por choques de taxas de juros em mercados financeiros pouco estruturados (Calderón e Fuentes, 2010). Não apenas a resiliência dos mercados financeiros, mas também a importância da qualidade das instituições foi levantada como um fator considerável na intensidade do impacto da variação de preços em países emergentes, uma vez que a força dessas estruturas organizacionais irá permitir, através da fluidez dos mecanismos financeiros e robustez dos investimentos, a diminuição dos custos de produção em momentos de baixa dos preços e recessão.

## **5 DISCUSSÃO DOS RESULTADOS E POLÍTICAS MACROECONÔMICAS ANTICÍCLICAS UTILIZADAS PELO BRASIL E OUTRAS ECONOMIAS DA AMÉRICA DO SUL**

O modelo de cointegração vetorial por correção de erros (VEC) aplicado aos três países no tópico anterior demonstrou cointegração de receita e PIB em relação à variação dos preços de *commodities*. Os resultados das funções de resposta ao impulso (FIR) para os países complementam os resultados obtidos, com especificações importantes para Chile e Venezuela, os quais demonstraram também que choques nos preços impactam consideravelmente seus níveis de investimento.

Ao nível de significância de 5%, as FIR demonstram elevada sensibilidade das variáveis PIB, receita e exportações. Foram considerados dez períodos, e, para o PIB, a trajetória de crescimento segue estável em declínio, sendo o efeito negativo acentuado a partir do quarto período, o mesmo acontecendo com o investimento. O modelo VAR estimado utilizado para testar os choques de preços na economia brasileira (equação contida no apêndice A deste trabalho) indicou coeficiente de aproximadamente 0,009 no PIB, 0,008 na receita e 0,082 nas exportações, no caso de uma variação de 1% nos preços (equação 19, no apêndice A).

No caso do Chile, as funções de impulso resposta demonstraram que existe uma forte relação de causalidade entre FBKF, receita e exportações. No caso da FBKF, representativa do nível de investimento e produtividade do país, a variável mostra comportamento estável em relação aos preços, acompanhando a variação, com tendência a queda no terceiro período e recuperação no quarto.

A receita do Chile segue a tendência da variação do mesmo modo que se comporta a curva de FBKF, o que demonstra que, dado o impacto no nível de investimentos, o impacto é semelhante no nível de arrecadação. FBKF e receita mostraram reação cíclica que acompanha a trajetória da variação de preços, com maior elasticidade. As exportações possuem tendência mais estável, não demonstrando comportamento cíclico em relação à variação de preços, com forte tendência a queda.

As variáveis macroeconômicas da Venezuela, por sua vez, apresentaram todas comportamento sensível aos choques induzidos pela variação dos preços. Destaca-se o comportamento cíclico do PIB em relação à variação de preços, com queda a partir do segundo período, recuperação entre o segundo e o quarto período, estabilização até o sexto e queda novamente até o oitavo período. A sensibilidade do PIB em relação à variação de preços de *commodities* denota um nível de vulnerabilidade já esperado, uma vez que se trata de uma economia altamente dependente de exportações.

As exportações da Venezuela se mostraram elásticas em relação à variação dos preços, com maior distanciamento a partir do quarto período, quando se estabiliza e se afasta do comportamento cíclico, com tendência a queda. Fica evidente o peso dessa variação na pauta exportadora do país, expresso na variação a nível de 0,17 e sinal negativo (equação 21, no apêndice A).

### **5.1 Os efeitos do superciclo no crescimento econômico e na receita para o caso brasileiro**

As FIR demonstram elevada sensibilidade da série da variação de preços às variáveis PIB e receita. Foram considerados dez períodos, e, para o PIB, a trajetória de crescimento segue estável em declínio, e o efeito negativo é acentuado a partir do quarto período, o mesmo acontecendo com o investimento. A receita demonstra uma relação negativamente acentuada já a partir do segundo período, com comportamento similar das reservas e exportações. No caso brasileiro, há maior elasticidade para o PIB, a receita e as exportações em relação à variação de preços de *commodities*.

Quando se consideram os efeitos diretos desse comportamento até o fim de 2013, nos estudos de Rocca e Santos Junior (2014), observa-se que, devido ao aumento nos custos unitários de trabalho e nos custos de produção, houve uma queda considerável nos lucros líquidos das empresas não financeiras. Logo

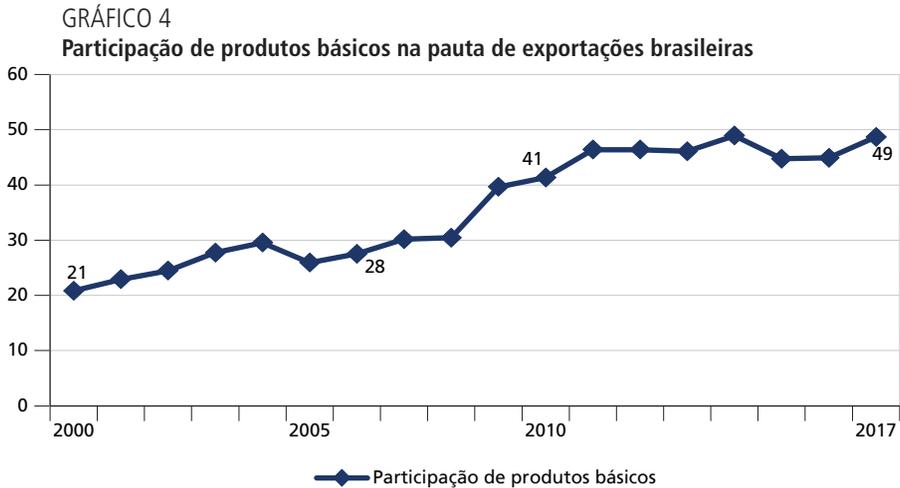
após, houve queda significativa nos investimentos, o que pode se apresentar como um efeito indireto da conjuntura internacional sobre o cenário de crise posterior iniciado em 2014. Os investimentos foram financiados pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) no período, e pelo aumento da dívida, o que, juntamente com a queda dos lucros líquidos e o retorno sobre o capital próprio, resultou em uma redução significativa de poupança e investimentos. Portanto, os dados apresentados demonstram válida a investigação de uma relação indireta, para o caso do Brasil, de uma contaminação via receitas fiscais, especialmente quando se observa a queda dos lucros das principais empresas e se verifica, como efeito, um aumento de custos.

A elasticidade da variação dos preços em relação ao PIB e a receita para o caso brasileiro demonstra que o país ainda é um dos menos vulneráveis a choques externos na América Latina. Isso não significa que o impacto gerado não seja considerável, pois só a queda das exportações dos minerais metalúrgicos foi de R\$ 25 bilhões, em 2014, para R\$ 14 bilhões, em 2015, e, no grupo de produtos básicos e agrícolas, a diminuição total foi em torno de R\$ 22 bilhões no intervalo de um ano (Manzi, 2016). A questão a que Manzi (2016) propõe atentar é de que, apesar da magnitude dessas quedas, o peso das exportações líquidas no PIB era de apenas 4% em 2016.

O Brasil também é um grande importador de vários países, o que significa que os termos de troca não são significativamente deteriorados na ocasião de uma redução nas exportações, pois as importações seguem o mesmo comportamento. Não necessariamente um choque internacional desfavorável de demanda pode atingir negativamente a receita de um país, uma vez que esse efeito irá depender do nível de dependência do país em exportações internacionais de *commodities*. No entanto, de 2000 até 2014, é possível verificar que, concomitantemente a essa tendência no peso dos produtos primários na pauta de exportação brasileira, houve uma evolução significativa no crescimento dos preços das *commodities* internacionais, e as flutuações aumentam quando se observam as séries a partir de 2000 até o último ano (2017), com quedas expressivas em 2009 e a partir do ano de 2014.

Devido ao equilíbrio de importações e à diversificação industrial, o Brasil é um país latino-americano menos vulnerável às flutuações de *commodities* do que outros (Fishlow, 2012). No entanto, é passível de investigação a hipótese de que a queda da poupança no país, e por consequência a queda da sua capacidade de financiar investimentos nos períodos de 2010 a 2013 (Rocca e Santos Junior, 2014), tenha sido influenciada pelas flutuações cíclicas dos preços das *commodities* no período. A pauta das exportações brasileiras vem sofrendo influência direta da reprimarização e importância das *commodities*

internacionais, especialmente os bens básicos e agrícolas, os quais formavam, em 2010, 41% das exportações totais. Em 2017, as exportações de produtos básicos no país atingiram a marca de 46% das exportações totais. A tendência da expressividade ascendente das *commodities* nas vendas internacionais do Brasil é nítida, quando se observa a série de exportações por fator agregado de 2011-2017 do Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços (MDIC), como exposto no gráfico 4.



Fonte: Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços (MDIC).  
Elaboração das autoras.

Na indústria, esses custos se expressaram em aumento no custo unitário de trabalho, devido à valorização da taxa real de câmbio e também à queda dos preços relativos dos bens comercializáveis. Ora, se no período considerado houve forte redução na geração de recursos próprios no país, como demonstrou Rocca e Santos Junior (2014), e o custo unitário de trabalho subiu na indústria (dificultando a passagem do crescimento desse custo aos preços), é passível de investigação a possibilidade de uma influência do cenário de alta nos preços das principais *commodities* para insumo industrial sobre esse aumento de custos.

A influência de *commodities* minerais (importantes insumos industriais e potenciais de dinamização e competitividade da economia) é evidente, quando se verifica a queda de receitas oriundas dos metais metalúrgicos, que foram reduzidas de US\$ 25 bilhões, em 2014, para US\$ 14 bilhões em 2015. Não somente as *commodities* minerais, mas também as exportações de produtos básicos e agrícolas, diminuíram significativamente durante o período, tendo seus preços se reduzido em 20% (Manzi, 2016). Todas essas reduções representaram perdas

nas receitas fiscais do país, cujas variações no período aparentaram acompanhar as variações cíclicas dos preços de *commodities* internacionais.

As flutuações verificadas convergem com as quedas dos preços a partir de 2014, e se constituem em acumulados das arrecadações das exportações referentes a agricultura, atividades de extração mineral, petróleo e gás natural, minerais metálicos e não metálicos. A escolha dessas atividades e a delimitação amostral para a exposição acima foi baseada no fato de que o país vem experienciando combinar exportações agrícolas, minerais e petrolíferas nos últimos anos, inclusive de etanol e biodiesel, e suas empresas de minério e petróleo estão entre as maiores do mundo (Fishlow, 2012).

O que se verificou até o fim de 2013, segundo os estudos de Rocca e Santos Junior (2014), foi que, devido ao aumento nos custos unitários de trabalho e nos custos de produção, houve uma queda considerável nos lucros líquidos das empresas não financeiras. Logo após, houve queda significativa nos investimentos, o que pode se apresentar como um efeito indireto da conjuntura internacional sobre o cenário de crise posterior iniciado em 2014. Os investimentos foram financiados pelo BNDES no período, e pelo aumento da dívida, o que, juntamente com a queda dos lucros líquidos e o retorno sobre o capital próprio, resultou em uma redução significativa de poupança e investimentos. Portanto, os dados apresentados demonstram válida a investigação de uma relação indireta, para o caso do Brasil, de uma contaminação via receitas fiscais, especialmente quando se observa a queda dos lucros das principais empresas e se verifica, como efeito, um aumento de custos.

## **5.2 Algumas diferenças nas políticas macroeconômicas da América do Sul em relação à dependência de exportações e choques na demanda: uma comparação entre as economias do Brasil, da Venezuela e do Chile**

É importante destacar que a escolha do Chile e da Venezuela para analisar a maneira como o superciclo afetou as economias do subcontinente se dá em razão da possibilidade de estabelecer uma diferença nítida em adoção de políticas anticíclicas, devido às diferenças evidentes nas intensidades de contaminação dos preços em economias tão distintas. O Brasil passou por um processo de substituição de importações, tal qual o Chile, e deixou de ser uma economia com pauta única. Diferentemente do país andino, o Brasil se diversificou em um mercado amplo e em expansão, e se tornou uma potência agrícola. Apesar de incluir vinhos e alguns produtos agrícolas em sua pauta exportadora, o Chile não configura uma potência agrícola, mas seu processo de industrialização também passou por reformas orientadas, e possui um elevado percentual da participação das exportações na renda nacional. Ademais, os dois países sofreram violentas rupturas em seus processos democráticos e tiveram situação inflacionária com altas alarmantes (no Chile, de até 900%), que culminou em *deficit* fiscal e intensa recessão.

Assim como no Brasil, os atenuantes oriundos de profundas mudanças institucionais, no Chile, influenciaram e localizaram os papéis definidos dos setores público e privado e permitiram que o país mantivesse uma taxa de crescimento estável mesmo em 2008, bem como taxas de juros reais mais baixas para se manter uma indústria doméstica (Fishlow, 2012). A produção de cobre, no caso do Chile, cuja volatilidade dos preços constitui uma dificuldade para manter os níveis de investimento, tornou fundamental a atuação do governo para garantir a regularidade fiscal. Essa atuação também se mostrou essencial para a constituição do Fundo Soberano e dos gastos públicos em política social, que permitiram que a renda mantivesse a demanda e a confiança dos investidores.

Se fosse possível estabelecer uma escala de eficácia de políticas anticíclicas diante de um choque externo de demanda, o Chile estaria localizado como um caso de sucesso em comparação ao Brasil e Venezuela (ineficaz), especialmente quando se consideram os ganhos de uma política fiscal compensatória: os recursos do Fundo Soberano puderam ser acessados em 2010, quando da recuperação do terremoto, e chegaram ao montante de US\$ 15 bilhões em 2012.

Devido à concentração de exportações em *commodities*, seria de se esperar uma posição vulnerável aos choques de preço das *commodities*. Até 2015, o Chile havia demonstrado resiliência em suas receitas perante esses choques, o que só foi possível devido ao seu Fundo de Estabilização e ao regime de metas fiscais flexíveis (Black, 2015). Entre os países da América Latina, o Chile foi um dos únicos que conseguiram atenuar os efeitos da volatilidade dos preços, com lento crescimento em seus gastos primários em relação às receitas totais, o que se refletiu em uma evolução menos oscilante de suas taxas de crescimento no período do último superciclo, de 2008 a 2014.

Concomitantemente, esses gastos cresceram proporcionalmente às receitas de não *commodities*, e vale destacar que, durante o período do *boom*, o governo utilizou as receitas auferidas e o choque positivos de preços para aumentar financiamentos em áreas de suporte ao bem-estar social e combate à pobreza, tais como saúde, educação, habitação e programas proteção social (Sinnott, Nash e De La Torre, 2010).

O Chile serviu de exemplo devido às suas estratégias de valorização e elevação dos preços, além de forte intervenção governamental, para controle das taxas de juros, e criação de fundos de estabilização; por seu lado, o Brasil foi tomado como exemplo de razoável resiliência decorrente da manutenção do dinamismo do setor produtivo interno, capaz de mobilizar as indústrias mesmo em um período de crise mundial, na ocasião da crise de 2008, e também por redução da dívida externa e aumento das reservas (via conta capital e financeira), nesse mesmo ano (Fishlow, 2012; Black, 2015).

Apesar de haver inegável grau de dependência de exportações e um processo de reprimarização em andamento, as economias chilena e brasileira demonstraram que não existe algo que se possa chamar de maldição dos recursos naturais. A *performance* da economia do Chile corrobora a hipótese de que é possível amenizar os efeitos negativos da volatilidade intrínseca às *commodities*. Mesmo em momentos de impactos diretos da flutuação cíclica de preços, especialmente do cobre, houve uma política fiscal e cambial que permitiu uma gestão macroeconômica eficaz. Os meios de perseguir uma estabilização econômica e absorver os choques externos nos preços das *commodities* no Chile derivaram de suas políticas macroeconômicas, além de estratégias de regras fiscais baseadas em metas de orçamento, e, como resultado, as taxas de juros interventivas diminuíram em 60% a volatilidade desse produto (Gregorio e Labbé, 2011).

Os resultados para o Chile conduzem à observação, feita por Fishlow (2012), de que a eficiência das políticas anticíclicas diz mais respeito à dotação de produtos primários, uma vez que existem experiências bem-sucedidas de países com alto nível de exportações de *commodities* e que se desenvolveram tendo esses produtos como base, tais como a Noruega, a Austrália e o Canadá, entre outros. O autor já apontava a questão da industrialização e diversificação *à la* Prebisch como um condicionante para a manutenção do crescimento concomitante às flutuações cíclicas de *commodities*, inclusive para se escapar à suposta maldição dos recursos naturais de Sachs e Warner (1995).

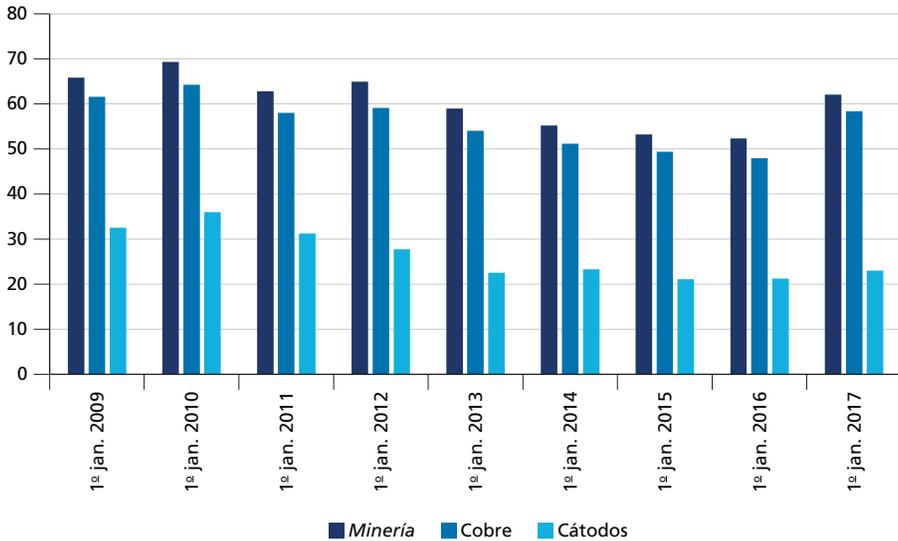
No Chile, as principais receitas oriundas de exportações provêm do cobre, frutas e vegetais, produtos florestais e vinho (Fishlow, 2012). O peso das exportações de *commodities* nas receitas totais fica evidente quando se observa o impacto do fim do último superciclo de *commodities* no país, momento no qual as exportações totais do Chile foram reduzidas em 16,8% (Manzi, 2016). Além disso, dados do FMI apontam para uma participação robusta das exportações no PIB chileno até o último ano, com variações de 27 a 34% desde 2014, e, entre os componentes da pauta de exportação do país, as *commodities* metálicas aparecem com maior peso, tendo o cobre representado 58% das exportações totais em dezembro do último ano (gráfico 5).

Parte das receitas auferidas durante o *boom* do último superciclo foi direcionada ao Fondo de Estabilización Económica y Social (Fundo de Estabilização Econômica e Social), instrumento utilizado pelo governo chileno que permitiu ao país seguir uma política anticíclica quando os preços caíram. Nas primeiras décadas do século XXI, até o fim de 2008, o país conseguiu acumular US\$ 20 bilhões em seu fundo, o que equivalia a 12% do PIB, e financiou aproximadamente 15% dos gastos públicos na época. Essa medida permitiu ao Chile estabilizar seus níveis de investimento durante o período pós-crise, em 2009 (Black, 2015; Sinnot, Nash e De La Torre, 2010).

GRÁFICO 5

Participação das *commodities* minerais nas exportações – Chile (2009-2017)

(Em %)



Fonte: Banco Central do Chile.  
Elaboração das autoras.

O Fundo de Estabilização Econômica e Social, assim como a política fiscal anticíclica do país, resultam de um processo histórico, político e econômico, no qual, após diversas tentativas infrutíferas de superar um *deficit* fiscal intensificado nos anos 1970, o país conseguiu superar um regime ditatorial e estabelecer a democracia. Com o governo de Allende, que se prolongou até 1973, com mudanças de regime macroeconômico, participação da iniciativa privada e também do Banco Central Chileno, o país conseguiu reverter um quadro de recessão e contração cujo *deficit* orçamentário, que, até 1971, atingia o patamar de 10,7% do PIB.

A partir de 1972, a inflação gerada pela contração da demanda alcançara o nível de 75% ao ano, e o Chile apresentava descontrole fiscal e desvalorização cambial. De 1982 até 1990, o Chile passara a manter um regime de minivalorizações cambiais, com vistas à manutenção da competitividade. Até os anos 1990, não havia se estabelecido um ritmo de crescimento estável, somente auferido após as baixas em suas tarifas aduaneiras, além de mudanças institucionais na previdência (Fishlow, 2012; Gala e Cunha, 2009).

Em 1990, o Chile apresentou um crescimento econômico considerável, além de experimentar uma fase de queda contínua de inflação, reaquisição da indústria (a queda dos juros favoreceu os níveis de investimento no país), e a

abertura cada vez maior ao mercado internacional foi seguida de uma manutenção de regime fiscal, com sinalização para a produção e presença significativa do Estado em medidas de bem-estar social. Os gastos públicos foram parte de uma política fiscal com vistas à elevação da qualidade de vida, estando entre as principais medidas melhorias nas áreas-chave (educação, saúde e moradia), financiados por, entre outras fontes, uma política fiscal de elevação dos preços para se compensar a abertura comercial, especialmente nos preços do cobre (Fishlow, 2012).

Nesse contexto de compensação fiscal, surgiu o Fundo Soberano, o qual, a partir de 2003, armazenou o *superavit* proporcionado (que, em 2015, chegou US\$ 15 bilhões) pelos ganhos excepcionais das exportações de cobre e foi utilizado posteriormente em transações comerciais e despesas públicas de bem-estar social, além de possibilitar ao país recorrer a reservas emergenciais em momentos de crise internacional, como em 2008, quando o Chile foi um dos poucos países da América Latina a conseguir amenizar os efeitos da crise internacional (Fishlow, 2012).

O cobre possui papel importante na dinamização da economia chilena, e seu peso nas exportações é considerável, possuindo as receitas oriundas de suas vendas grande impacto positivo nas receitas totais. É de se esperar, portanto, que choques de preço e flutuações produzam uma volatilidade maior no produto; no entanto, o que se observa é uma resiliência crescente (especialmente a partir das primeiras décadas do século XXI) de sua economia aos choques dessa *commodity* e também à volatilidade de produto, a qual vem declinando continuamente (Gregorio e Labbé, 2011). Muito dessa resiliência provém de uma mudança em políticas macroeconômicas, taxas de câmbio flexíveis e uma política fiscal fortemente regulatória.

Grande tem sido a discussão sobre o uso do expressivo fluxo de divisas internacionais que a fase ascendente dos ciclos proporciona, além das políticas econômicas utilizadas como instrumentos de amenização, o que perpassa um debate sobre as *commodities*, que supostamente prejudicariam o desenvolvimento institucional (petróleo, minérios), e as que não o fariam (agrícolas), como sugerem os estudos de Isham *et al.* (2005), além de Lederman e Maloney (2007). Para esses autores, a via *receita fiscal* se constitui de um canal importante de contágio da volatilidade dos preços de *commodities*, e arranjos institucionais poderiam evitar cenários de instabilidade macroeconômica que tornassem mais intenso o efeito perverso de uma queda nos preços.

A economia venezuelana, perante choques externos de demanda, é um caso evidente de uma política comercial vulnerável em uma economia primário-exportadora. Os resultados deste estudo apresentaram funções de resposta ao impulso do PIB e da receita, com comportamentos extremamente sensíveis aos choques induzidos pela variação dos preços. O comportamento

cíclico do PIB em relação à variação de preços ficou evidente pelas FIR para o caso da Venezuela, com queda a partir do segundo período, recuperação entre o segundo e o quarto período, estabilização até o sexto, e queda novamente até o oitavo.

As exportações da Venezuela se mostraram elásticas em relação à variação dos preços, com maior distanciamento a partir do quarto período, quando se estabiliza e se afasta do comportamento cíclico, com tendência a queda. Fica evidente o peso dessa variação na pauta exportadora do país, expresso na variação a nível de 0,17 e sinal negativo. É necessária, portanto, uma análise cuidadosa da constituição da pauta exportadora desse país, para a compreensão de por que se distancia tanto da realidade brasileira de reação a choques de demanda.

Séries históricas do Banco Central da Venezuela, desde 1997, demonstram significativa tendência à especialização produtiva no país, refletida tanto na participação das exportações da *commodity* (chegaram a apresentar níveis de até 97% em 2015) quanto no seu nível de produção, que perfazia 1,9 milhão de barris por dia até o último ano (Relatório Mensal do Mercado de Petróleo; OPEC, 2018).

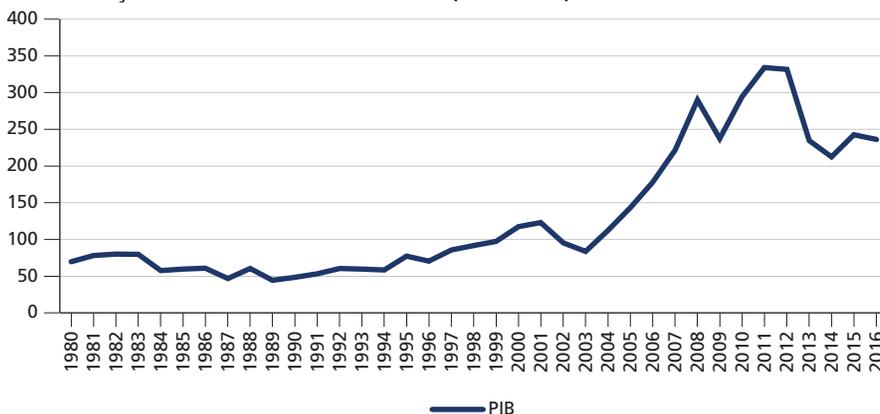
As exportações de petróleo representam grande parte da receita fiscal, e o país chegou a alcançar a maior renda *per capita* da América Latina nos anos 1950. Depois de sua entrada na Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP), os ganhos foram ainda maiores, e, com o aumento do petróleo nos anos 1970 e até 1980, a sua economia cresceu mais rápido do que qualquer outra no mundo (Fishlow, 2012). Em 1970, houve uma não desvalorização nominal do câmbio, resultado de uma influência da inflação norte-americana, o que permitiu à Venezuela manter sua inflação em níveis baixos, aumentar sua receita de petróleo e expandir seus gastos públicos. Apesar desse período de bonança, havia a preocupação de que o fim do petróleo acarretasse problemas para o balanço de pagamentos, e uma medida de prevenção do governo para contornar foi o Plano de Desarrollo Nacional, o qual previa ações de impulsionamento das indústrias básicas, o que só foi parcialmente efetivado.

A partir de 1976, as transações correntes ficaram negativas na Venezuela, e a dívida externa aumentou para que se mantivessem os níveis de investimento, sendo que parte significativa desse endividamento externo foi ilegal. Movimentações financeiras em bancos americanos, transações ocultas, rendimentos invisíveis e o movimento do narcotráfico e do contrabando impedem uma interpretação precisa das contas da Venezuela no período. De qualquer modo, é correto afirmar que houve uma pressão na balança comercial (proveniente do acordo de indústria automobilística assinado pelo Grupo Andino) do país a partir de 1970, que resultou em um *deficit* de US\$ 4,8 bilhões (Cano, 2002).

Em 1980, as importações de bens de consumo na Venezuela já somavam 8,7% da pauta total, e, a partir de 1979, os preços de petróleo oscilavam em US\$ 12 o barril, com a Revolução do Irã. Decorrente dos preços, a desaceleração do PIB foi agravada, e houve uma valorização do câmbio para elevar a receita fiscal e evitar a depressão. No entanto, essa valorização exigiu um aumento da dívida pública, o que conteve a inflação, porém acarretou em grande endividamento externo, especialmente após a política de alta de juros do governo norte-americano. Os impactos foram em direção aos investimentos, de modo que a fuga de capital foi intensa, e o aumento do gasto público agravou o *deficit* fiscal. Com consequência, o país enfrentou aumento do desemprego e redução do salário real (Cano, 2002).

A partir de 1989, foram feitas tentativas diversas de reformas de corte neoliberal. As desvalorizações cambiais e o aumento da produção de petróleo contiveram, por algum tempo, o efeito da queda de preços, e permitiram o investimento público. No entanto, o reaquecimento da demanda aumentou as importações e gerou mais *deficit* comerciais. A inflação continuou, e a redução das taxas de juros mais uma vez ocasionou a fuga de capitais do país. Portanto, nota-se que a Venezuela possuía dificuldades em manter estáveis suas taxas de crescimento, mesmo em momentos de reativação da demanda e dos investimentos (Cano, 2002), como é possível observar a partir da evolução de seu PIB nominal no período de 1989 a 2002.

GRÁFICO 6  
Evolução do PIB nominal da Venezuela (1980-2016)



Fonte: Fundo Monetário Internacional.  
Elaboração das autoras.

Apesar do aumento da receita do governo, os persistentes *deficit* fiscais, com ausência de uma política fiscal capaz de conter a desvalorização do câmbio, fizeram, entre outros fatores, com que as taxas de câmbio múltiplas retornassem.

Não havia recursos para uma política fiscal compensatória e as reservas acumuladas não eram suficientes. Posteriormente, a alta dos preços do petróleo no mercado mundial, no início de 2011, com as revoltas populares na África, atenuou um momento de grave desequilíbrio da economia venezuelana; no entanto, não foi capaz de passar ao crescimento econômico, ao emprego e à renda *per capita* os resultados do aumento da receita.

## 6 CONCLUSÃO

As relações encontradas nos trabalhos econométricos realizados nos agregados macroeconômicos da economia brasileira, durante o superciclo de *commodities*, corroboram a hipótese levantada por Rocca e Santos Junior (2014) e Manzi (2016) sobre os efeitos de choques de demanda sobre os investimentos na poupança doméstica, fato que pode ser analisado para outros países, como o Chile, cujo impacto na formação bruta de capital fixo demonstrou variação de 28% em relação a variação de 1% dos preços de *commodities*. As FIR para o Brasil, e também para o Chile, complementaram a relação apontada pelo vetor de correção, e se verifica forte relação de causalidade entre variação dos preços de *commodities*, formação bruta de capital fixo, investimento direto e receita fiscal.

Além disso, os casos brasileiro e venezuelano demonstraram que a resposta da receita fiscal, em variação de menos de 1%, corroboram a relação apontada por Black (2015) da receita fiscal como um canal de transmissão significativo, possivelmente devido à transferência de investimentos que passam a ser feitos fora do país, e ao impacto do câmbio com o fluxo de capitais durante o superciclo (Bredow, Lélis e Cunha, 2016; Fishlow, 2012; Rocca e Santos Junior, 2014; Manzi, 2016).

Os efeitos nos investimentos diretos, para o caso do Brasil, sugerem uma relação de causalidade com o fluxo de investimentos, e os resultados mostrados pelas funções de resposta ao impulso, levando-se em consideração que desequilíbrios no balanço de pagamentos já foram apontados por Bredow, Lélis e Cunha (2016) como possíveis efeitos de relações de cointegração durante o superciclo. A magnitude dessas relações mostrou a tendência a deterioração do balanço de pagamentos apontada pela FIR nos investimentos e reservas do país.

De acordo com os resultados dos vetores de cointegração par a par e os coeficientes de ajustamento sobre a velocidade dos ajustes mediante desvios no longo prazo, os resultados de Brasil, Chile e Venezuela demonstraram respostas significativas do nível de receita fiscal, PIB e nível de investimentos para a economia brasileira, analogamente ao que ocorreu no Chile. Na Venezuela, os efeitos na receita e no PIB foram consideráveis, sugerindo-se assim a possibilidade de haver um canal importante de transmissão da receita fiscal como efeito do superciclo para o país.

## REFERÊNCIAS

- BALBONES, S. How weak is China? The real story behind the economic indicators. **Foreign Affairs**, 31 jan. 2016. Disponível em: <<https://fam.ag/3sfj4XR>>. Acesso em: 23 ago. 2020.
- BLACK, C. Preços de *commodities*, termos de troca e crescimento econômico brasileiro nos anos 2000. **Indicadores Econômicos FEE**, Porto Alegre, v. 42, n. 3, p. 27-44, 2015.
- BREDOW, S. M. C.; LÉLIS, M. T.; CUNHA, A. M. O Ciclo de alta nos preços das *commodities* e a economia brasileira: uma análise dos mecanismos externos de transmissão entre 2002 e 2014. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 25, n. 3, p. 695-731, 2016.
- CALDERÓN, C.; FUENTES, R. **Characterising the business cycles of emerging economies**. [s.l.]: The World Bank, 2010. (Policy Research Working Paper, n. 5343).
- CANO, W. Venezuela: limites para uma nova política econômica. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 11, n. 1, p. 95-127, jan./jun. 2002.
- CARNEIRO, R. **Commodities, choques externos e crescimento**: reflexões sobre a América Latina. Santiago: Cepal, 2012. (Série Macroeconomia del Desarrollo, n. 117).
- CASTILHO, R. M.; LUPORINI, V. **A Elasticidade-renda do comércio regional de produtos manufaturados**. Brasília: Cepal; Ipea, 2010. (Texto para Discussão Cepal-Ipea, n. 18).
- ERTEN, B.; OCAMPO, J. A. **Super-cycles of commodity prices since the mid-nineteenth century**. New York: UN/Desa, 2012. (Desa Working Paper, n. 110).
- FERNANDEZ, M. D.; AMADO, A. Entre a lei de Thirlwall e a hipótese Prebisch-Singer: uma avaliação da dinâmica dos termos de troca em um modelo de crescimento com restrição no Balanço de Pagamentos. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 24, n. 1 (53), p. 87-119, abr. 2015.
- FISHLOW, A. O Ascenso recente nos preços das *commodities* e o crescimento da América Latina: mais que vinho velho em garrafa nova? *In*: BACHA, E. **Belíndia 2.0**: fábulas e ensaios sobre o país dos contrastes. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2012. p. 409-435.
- GALA, P.; CUNHA, P. H. Do populismo às bandas cambiais: a evolução da política cambial no Chile de 1970 a 1999. **Revista de Economia Política**, v. 29, n. 3, p. 35-53, 2009.
- GREGORIO, J.; LABBÉ, F. **Copper, the real exchange rate and macroeconomic fluctuations in Chile**. Santiago: Central Bank of Chile, 2011. (Working Papers, n. 640).

GUJARATI, Damodar N. **Econometria básica**. 4. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2006.

ISHAM, J. *et al.* The Varieties of resource experience: natural resource export structures and the political economy of economic growth. **The World Bank Economic Review**, v. 19, n. 2, p. 141-174, 2005.

KALDOR, N.; MIRRLES, J. A new model of economic growth. **The Review of Economic Studies**, v. 29, n. 3, p. 174-192, 1962.

LAMOUNIER, W. M.; NOGUEIRA, E. M.; PINHEIRO, L. E. T. Cointegração entre mercados de capitais emergentes e mercados desenvolvidos e seus impactos sobre a diversificação internacional de portfólios. *In*: ENCONTRO DA ANPAD, 30., 2006, Salvador. **Anais...** Salvador: Anpad, 2006.

LEDERMAN, D.; MALONEY, W. (Eds.). **Natural resources, neither course nor destiny**. Washington, D.C.: The World Bank; Stanford University Press, 2007.

LOPES, G. O. **Endividamento das famílias brasileiras no Sistema Financeiro Nacional**. 2012. Dissertação (Mestrado) – Universidade de Brasília, Brasília, 2012.

MANZI, R. O Fim do superciclo de *commodities* e seus reflexos na economia brasileira. **Conjuntura Internacional**, Belo Horizonte, v. 13, n. 1, p. 36-43, 2016.

NUNES, M. S; COSTA JUNIOR, N. C. A.; MEURER, R. A Relação entre o mercado de ações e as variáveis macroeconômicas: uma análise econométrica para o Brasil. **Revista Brasileira de Economia**, Rio de Janeiro, v. 59, n. 4, p. 585-607, 2005.

OPEC – ORGANIZATION OF THE PETROLEUM EXPORTING COUNTRIES. **Monthly Oil Market Report**. Viena: OPEC, fev. 2018.

PRATES, D. M. A Alta recente dos preços das *commodities*. **Revista de Economia Política**, v. 27, n. 3, p. 323-344, 2007.

PREBISCH, R. O Desenvolvimento econômico da América Latina e alguns de seus problemas principais. **Boletim Econômico da América Latina**, v. 7, n. 1, 1962.

PUTY, C. A. C. B. A Estratégia de internacionalização de estatais chinesas e o Brasil. **Boletim de Análise Político-Institucional**, n. 15, jul./dez., 2018.

RIBEIRO, A. A. S.; LEITE, A. R.; JUSTO, W. R. Análise de cointegração e causalidade entre variáveis macroeconômicas e o índice Dow Jones sobre o Ibovespa. **Revista de Administração da UFSM**, Santa Maria, v. 9, n. 1, p. 121-137, jan./mar. 2016.

ROCCA, C. A.; SANTOS JUNIOR, L. M. **Redução da taxa de poupança e o financiamento dos investimentos no Brasil**. [s.l.]: Ceme/IBMEC, nov. 2014.

SACHS, J.; WARNER, A. **Natural resource abundance and economic growth**. Cambridge: NBER, 1995. (Working Paper, n. 5398).

SINNOTT, E.; NASH, J.; DE LA TORRE, A. **Natural resources in Latin America and the Caribbean: beyond booms and busts?** Washington, D.C.: World Bank, 2010.

VARTANIAN, P. R. Uma Análise dos efeitos do índice Dow Jones, preço das commodities e taxa de câmbio sobre o comportamento do Ibovespa no período 1999-2008. In: ENCONTRO DA ANPAD, 35., 2010, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: Anpad, 2010. p. 2-17.

#### **BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR**

ERTEN, B.; OCAMPO, J. A. Commodity-led development in Latin America. **International Development Policy**, v. 9, p. 51-76, 2017.

LYNCH, D. The end of China's rise: still powerful but less potent. **Foreign Affairs**, 11 jan. 2016. Disponível em: <<https://fam.ag/2P2snRq>>. Acesso em: 23 ago. 2020.

NASSIF, A. Há evidências de desindustrialização no Brasil? **Brazilian Journal of Political Economy**, São Paulo, v. 28, n. 1, p. 72-96, 2008.

## APÊNDICE A

- ADF para o PIB em relação a preços, receita, investimento, exportações e reservas – Brasil

$$\text{ciclo}(\text{pib}) = 0,028\text{ciclo}(\text{preços}) + 0,32\text{ciclo}(\text{receita}) - 0,096\text{ciclo}(\text{investimento}) - 0,5214\text{ciclo}(\text{exportações}) + 0,25\text{ciclo}(\text{reservas}) + 0,1991 \quad (1)$$

- Teste de cointegração do PIB com o ciclo de preços de *commodities* – Brasil

$$\text{ciclo}(\text{pib}) = 0,028\text{ciclo}(\text{preços}) + 0,1991 \quad (2)$$

- Teste de cointegração – Chile

$$\text{ciclo.pib} = 0,01\text{ciclo}(\text{preços}) - 0,10 \quad (3)$$

- ADF para o PIB em relação a preços, receita e exportações – Chile

$$\text{ciclopib} = -0,1125\text{ciclo}(\text{preços}) + 0,0221\text{ciclo}(\text{receitas}) + 0,2592\text{ciclo}(\text{exportações}) + 0,79 \quad (4)$$

- Equação VEC para o Chile

$$\text{ciclopib} = 0,13\text{ciclo}(\text{preços}) + 0,03 \quad (5)$$

- Cointegração PIB, preços e receita

$$\text{ciclpi} = 1,28\text{ciclo}(\text{preços}) - 0,39\text{ciclo}(\text{receita}) + 0,1648 \quad (6)$$

- Equação do VEC para a Venezuela

$$\text{ciclo}(\text{pib}) = 0,45\text{ciclo}(\text{preços}) - 0,20 \quad (7)$$

- Cointegração da receita em relação aos preços – Brasil

$$\text{ciclo}(\text{receita}) = -0,83\text{ciclo}(\text{preços}) + 0,4031 \quad (8)$$

- Cointegração receita e preços – Venezuela

$$\text{ciclo}(\text{receita}) = 0,71\text{ciclo}(\text{preços}) - 0,07(8) \quad (9)$$

- ADF para a receita – Chile

$$\text{ciclo}(\text{receita}) = -0,5287\text{ciclo}(\text{preços}) + 0,0658\text{ciclo}(\text{pibc}) + 0,074(19) \quad (10)$$

- VEC receita – Brasil

$$\text{ciclореceita} = 1,71\text{ciclo}(\text{preços}) - 0,03 \quad (11)$$

- Cointegração receita, preços e PIB – Venezuela

$$\text{ciclореceita} = 1,50\text{ciclo}(\text{preços}) - 0,71\text{ciclo}(\text{pib}) + 0,1927 \quad (12)$$

- VEC receita e preços – Chile

$$ciclореceita = 0,12ciclpreçosc + 0,03 \quad (13)$$

- Cointegração receita, preços e PIB – em Chile

$$ciclореceita = -0,5287ciclo(preços) + 0,0658ciclo(pibc) + 0,074 \quad (14)$$

- ADF investimento – Brasil

$$ciclo(investimento) = 0,1323ciclo(preços) + 0,05ciclo(receita) - 0,06ciclpiib + 0,0835ciclo(exportações) + 0,1648 \quad (15)$$

- ADF investimento – Chile

$$ciclFbkf = -0,28ciclopregos + 0,89ciclo(pib) - 0,35ciclo(exportações) + 0,04532 \quad (16)$$

- VEC investimento – Chile

$$ciclo(fb kf) = 0,14ciclo(preços) + 0,03 \quad (17)$$

- VEC investimento – Brasil

$$cicloinvestimento = 1,82ciclo(preços) - 0,12 \quad (18)$$

- Var Y preços – Brasil

$$Y = 0,009PIB + 0,96preços + 0,008receita + ,0077reservas - 0,06investimento + 0,08exportações - 0,091tendência + \sigma \quad (19)$$

- Var Y preços – Chile

$$Y = 0,29PIB - 0,036preços + 0,00046receita - 1,04FBKF + 0,9exportações + 0,144tendência + \sigma \quad (20)$$

- VAR Y Preços – Venezuela

$$Y = 0,16PIB - 0,60preços + 0,8receita - 0,17exportações + 0,23tendência + \sigma \quad (21)$$



# PETROBRAS-CHINA RELATIONS: TRADE, INVESTMENTS, INFRASTRUCTURE PROJECTS AND LOANS<sup>1</sup>

Pedro Henrique Batista Barbosa<sup>2</sup>

Petrobras' expansion over the last years is linked to one foreign country: China. After the discovery of the pre-salt oil, the company's relation with Chinese players has evolved rapidly in four directions: trade, investments, infrastructure projects, and loans. Chinese actors have become relevant crude importers, production partners, service providers, and funding options. China became Petrobras' main export destination and the origin of the majority of its external loans, which have helped it to expand production and honor its financial commitments. From China's perspective, Petrobras is a reliable crude supplier, besides being an increasingly relevant destination of investments and technical, operational, and financial services. In each of the four pillars, the progress of bilateral relations was based upon complementary circumstances, such as China's skyrocketing imports and Petrobras' burgeoning exports. However, beyond complementarity, Petrobras-China oil cooperation has significant challenges.

**Keywords:** China; Petrobras; oil; trade; FDI; infrastructure projects; loans.

## AS RELAÇÕES PETROBRAS-CHINA: COMÉRCIO, INVESTIMENTOS, PROJETOS DE INFRAESTRUTURA E EMPRÉSTIMOS

A expansão da Petrobras nos últimos anos está ligada a um país estrangeiro: China. Após a descoberta do petróleo do pré-sal, a relação da empresa com os atores chineses evoluiu rapidamente em quatro direções: comércio, investimentos, projetos de infraestrutura e empréstimos. Empresas e bancos chineses tornaram-se importantes importadores de petróleo, parceiros em extração, provedores de serviços e opções de financiamento. A China passou a ser o principal destino das exportações da Petrobras e a origem da maioria dos seus empréstimos externos, o que a ajudou a expandir sua produção e equilibrar seus compromissos financeiros. Na perspectiva chinesa, a Petrobras é um fornecedor confiável de petróleo, além de ser um destino cada vez mais relevante de investimentos e de serviços técnicos, operacionais e financeiros. Em cada um dos quatro pilares, a evolução das relações bilaterais foi baseada em complementaridades, como a grande demanda chinesa por petróleo e as exportações crescentes da Petrobras. Porém, para além da complementaridade, a cooperação petrolífera Petrobras-China apresenta desafios significativos.

**Palavras-chave:** China; Petrobras; petróleo; comércio; IED; projetos de infraestrutura; empréstimos.

## LA RELACIÓN PETROBRAS-CHINA: COMERCIO, INVERSIONES, PROYECTOS DE INFRAESTRUTURA Y PRÉSTAMOS

La expansión de Petrobras en los últimos años está ligada a un país extranjero: China. Después del descubrimiento del petróleo del pre-sal, la relación de la empresa con actores chinos ha evolucionado rápidamente en cuatro direcciones: comercio, inversiones, proyectos de infraestructura y préstamos.

---

1. The article reflects the author' perspectives and not those of the institutions with which they are affiliated.

2. PhD candidate internacional politics at Renmin University of China. *E-mail:* <pedrohenriquebarbosa@gmail.com>. *Orcid:* <<https://orcid.org/0000-0002-3424-3153>>.

Los actores chinos se han convertido en importantes importadores de crudo, socios de producción, proveedores de servicios y opciones de financiación. China se convirtió en el principal destino de las exportaciones de Petrobras y en el origen de la mayoría de sus préstamos externos, que le han ayudado a expandir su producción y equilibrar sus compromisos financieros. Desde la perspectiva de China, Petrobras es un proveedor de crudo confiable, además de ser un destino cada vez más relevante de inversiones y servicios técnicos, operativos y financieros. En cada uno de los cuatro pilares, el progreso de las relaciones bilaterales se basó en circunstancias complementarias, como las crecientes importaciones de China y exportaciones de Petrobras. Sin embargo, más allá de la complementariedad, la cooperación petrolera Petrobras-China presenta desafíos importantes.

**Palabras clave:** China; Petrobras; petróleo; comércio; IED; proyectos de infraestructura; préstamos.

JEL: F5; F10; F21; F30; G10.

DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/rtm24art11>

Data de envio do artigo: 31/8/2020. Data de aceite: 26/9/2020.

## 1 INTRODUCTION

The history of Petrobras' internal and global expansion over the last two decades is intrinsically linked to one foreign country: China. This close relationship between the Brazilian company and Chinese oil traders, companies, service providers, and banks, either public or private, has deep roots in one discovery. In late 2006, the company announced the detection of huge oil reserves in an until then unexplored layer, the pre-salt. The formal announcement in 2007 has opened a new chapter in bilateral commerce, business, and financial relations, which, from then on, underwent fast developments in four pillars: trade, investments, infrastructure projects, and loans.

The existence of a new oil frontier has attracted Chinese companies and banks' attention. Over the last decades, Chinese oil demand has expanded at a fast speed, and national production did not match internal needs. Consequently, imports boomed as well as the presence of Chinese oil players in global markets, looking for commodity purchase and investment opportunities.

With great potential for growth of oil production and exports in the following years, Brazil and Petrobras' pre-salt activities opened up promising economic prospects: natural resources to import, strategic assets to explore, engineering services and equipment to provide, technologies to acquire and develop, and funding to be offered.

Petrobras saw in the cooperation with Chinese players three main benefits: a market to absorb its increasing crude exports, a partner in extraction, and a source of capital to invest in pre-salt production and to help fulfill its financial obligations in moments of economic crisis and international shortage of liquidity.

Based on this complementarian situation, the bilateral relationship has flourished. Petrobras' exports towards China between 2006 and 2019 were

multiplied by ten, and the Asian nation's share in the company's global crude exports has raised from 12% to 71%.

Three major Chinese oil companies, namely Sinopec, CNPC and CNOOC, have increasingly become important partners in production. The last two joined Petrobras in two landmarks of Brazil's pre-salt history: the auction of the Libra and Buzios oil fields, which are among the world's largest ones in terms of estimated barrels.

Engineering firms, equipment makers and service providers have also strengthened ties with Petrobras. The participation of Chinese shipyards in the Brazilian company's construction plans of drilling facilities – the largest ones in the world – is an important example. They were involved in the building of almost half of all Petrobras' vessels contracted abroad.

Chinese banks were also attentive to grasp opportunities in Petrobras' investment plans and became its main creditor in a relatively short time. Policy banks' China Development Bank (CDB) and Exim Bank (CHEXIM), commercial banks and multilateral financial institutions have provided loans which have helped to fund pre-salt exploration plans, foster exports and balance financial accounts. Moreover, economic statecraft tools, such as energy-backed loans and Chinese content purchase requirements, have been used to secure a steady flow of exports to China and to assist Chinese engineering firms expand their footprint in the Brazilian oil sector.

This article aims at analyzing the relationship between Petrobras and Chinese oil-related actors – traders, companies, service providers, and banks – over the last two decades, with a focus on trade, foreign direct investments (FDI), infrastructure projects, and loans. A complementarian situation between both sides have rendered tangible and mutual benefits. Yet, challenges are not negligible. Petrobras faces the challenge of maximizing the benefits of Chinese actors' participation in the company's business plans, but also minimizing the risks, such as over-dependence on one export destination partner.

## **2 REACHING HISTORICAL HEIGHTS: CHINA-PETROBRAS CRUDE OIL TRADE**

The detection of huge untapped reserves in a hitherto unexplored area has changed the history of China and Petrobras relations. In August 2005, the first traces of pre-salt oil were found at the Santos Basin (ANP, 2015, p. 239) and, in October 2006, new and bigger detections were made (Petrobras, 2006a). In November 2007, the company formally announced the breakthrough: roughly 300 km off the coast, below the salt layer and from 5,000 to 7,000 meters deep in the Atlantic Ocean, the Tupi field – labelled Lula afterwards – was found

and regarded the world's biggest oil discovery since 2000 (Barbassa, 2007; Jia, 2009, p. 40).

Alongside with shale gas, pre-salt oil has become one of the two new and promising frontiers of oil and gas industry. Estimates about the totality of the new reserves differ substantially, but, in general, they range from 50 (Ribeiro, 2008) up to 176 billion barrels of a lighter and more commercially appreciated oil (Jones and Chaves, 2015).

In any of these scenarios, Brazil would enter soon in the small group of countries with big oil reserves. The International Energy Association (IEA) projected Brazil might become the fastest growing oil producer outside the Middle East. Oil production could reach 5.7 million barrels a day (mbd) by 2035, becoming the world's sixth major producer (Husar and Best, 2013, p. 14). Offshore production would correspond to 13% of the world's oil supply in the future and one third of it would come from Brazil (Cui, 2015, p. 47).

These prospects have promptly attracted attention from Chinese companies and policy-makers, which started to regard Brazil as a promising long-term oil source and a viable alternative in China's oil diplomacy (Xu, 2017a, p. 50). Since 1993, when the country became a net importer of oil,<sup>3</sup> energy security was increasingly being considered a dangerous bottleneck for China's rapid economic growth (Cui, 2015, p. 46; Xu, 2017b, p. 34; Wu, Y., 2019, p. 4).

Indeed, China's imports dependency rate has soared over the last two decades, because of two concomitant phenomena: increasing demand and sluggish internal production. Between 2000 and 2019, Chinese oil demand has increased 195%, from 4.7 to 14.1 mbd, representing roughly 41% of global oil consumption growth. In 2003, China became the world's second largest consumer of oil, after the USA, and, in 2019, was responsible for roughly 14% of the world's consumption – it was 6% in 2000 (BP, 2020). During the same period, national production has grown slowly, from 3.3 to 3.8 mbd. It has even decreased since 2016, regaining force in 2019 (BP, 2020).

Because of this difference, imports have skyrocketed and their percentage of internal consumption have expanded from 30% (1.4 mbd of imports) to 72% (10.2 mbd) in the same period. In 2015, China became the world's largest crude oil importer (6.2 mbd). In 2019, it represented 22% of the global petroleum imports in value terms, a sharp increase comparing to 3.9% in 2000 (ITC, 2020). Under these circumstances, to increase imports and to diversify sources became the main mottos of China's energy diplomacy (Vasquez, 2018, p. 4; Hogenboom, 2017, p. 173).

---

3. Many years later, in 2007, China became a net importer of natural gas.

Brazil and Petrobras' newly found reserves and subsequent growing production and exports have fitted well in China's energy security strategy (Cui, 2015, p. 48; Becard and Macedo, 2014, p. 149; Xu, 2017b, p. 34; Liao, 2015, p. 90). Between 2006 and 2019, Brazil's crude oil production has grown from 1.8 mbd to 2.9 mbd (ANP, 2020b). Brazil became the tenth largest producer in the world in 2019, and Latin America's top oil producer since 2016. This is a completely different picture from 2000, when it was the 18<sup>th</sup> producer and second in its region.<sup>4</sup>

With internal consumption growing in a slower pace, more oil available meant more exports, which have increased from 0.4 mbd to 1.2 mbd in the same period. In 2019, Brazil was the world's 12<sup>th</sup> largest exporter and the first one in Latin America (ANP, 2020a), exporting 40% of its national production (ITC, 2020).

Over the years, Brazil's exceeding oil production went progressively to the Asian country. Brazilian exports to China have remarkably increased from 45 thousand barrels a day (tbd) in 2006 to 739 tbd in 2019. China's share of total exports also grew, from 12% to 63% in the same period (ITC, 2020).

TABLE 1  
Brazil and Petrobras' crude exports to China (tbd)

| Year | Brazil's world exports | Brazil's exports to China | China's share of total (%) | Petrobras' world exports | Petrobras' exports to China | China's share of total (%) |
|------|------------------------|---------------------------|----------------------------|--------------------------|-----------------------------|----------------------------|
| 2006 | 368                    | 45                        | 12                         | 335                      | 40                          | 12                         |
| 2007 | 421                    | 42                        | 10                         | 353                      | 53                          | 15                         |
| 2008 | 433                    | 56                        | 13                         | 439                      | 66                          | 15                         |
| 2009 | 526                    | 74                        | 14                         | 478                      | 86                          | 18                         |
| 2010 | 632                    | 161                       | 25                         | 497                      | 144                         | 29                         |
| 2011 | 605                    | 136                       | 23                         | 428                      | 111                         | 26                         |
| 2012 | 549                    | 125                       | 23                         | 364                      | 120                         | 33                         |
| 2013 | 381                    | 115                       | 30                         | 207                      | 95                          | 46                         |
| 2014 | 519                    | 107                       | 21                         | 232                      | 95                          | 41                         |
| 2015 | 737                    | 252                       | 34                         | 360                      | 194                         | 54                         |
| 2016 | 798                    | 296                       | 37                         | 387                      | 217                         | 56                         |
| 2017 | 997                    | 423                       | 42                         | 512                      | 246                         | 48                         |
| 2018 | 1.123                  | 624                       | 56                         | 428                      | 297                         | 70                         |
| 2019 | 1.172                  | 739                       | 63                         | 536                      | 379                         | 71                         |

Source: Author's calculations based on data from Trade Map and Petrobras' annual reports.  
Obs: There are inconsistencies between ANP and Petrobras' data for 2008 exports.

4. Available at: <<https://bit.ly/3s9V39u>>. Accessed on: July 7, 2020.

China became Brazil's main oil export market in 2010 and from 2013 on, beating the United States, which was the South American country's main export destination.<sup>5</sup> Brazil's global exports have grown rapidly after 2013 – more than triple. This phenomenon was paralleled by a similar and faster export impetus towards the Asian country – expansion of more than six times since 2013 – and China's share has augmented steadily until 2019, when reached 63% (ITC, 2020).

This remarkable growth of Brazilian exports towards China would not be possible without Petrobras. Brazil's largest corporation is historically the country's main concessionaire, representing almost 74.1% of total production in 2019. As an operator, the company's production reached 93% of the total (ANP, 2020a).<sup>6</sup> It is traditionally the chief exporter as well, although its percentage of national exports has been decreasing over time, from 91% in 2006 to 46% in 2019 (Petrobras, 2019a), essentially due to growing investments from other local and international firms in Brazil's upstream sector over the last few years.<sup>7</sup> During this period, Petrobras' global exports have risen from 335 tbd to 536 tbd.

The growth of Petrobras' world exports was followed by a concomitant expansion of exports towards China, which have increased almost ten times, from 40 tbd to 379 tbd over the same period. From 2006 on, the Asian nation's part in the company's exports has raised from 12% to 71% in 2019, with the percentage increasing consistently after 2010 and substantially after 2015, when the country became Petrobras' chief destination market (Petrobras, 2019a). Intriguingly, the company's export dependency rate related to China was always higher than the Brazilian one, with the exception of 2006, when both were 12%. This suggests that other oil companies in Brazil might have a more diversified export market mix, depending less on the Asian country.

Due to China's overwhelming share in Brazil and Petrobras' crude exports, the bilateral trade complementarity in the oil sector receives different colors according to distinct authors. On the one hand, Chinese scholars tend to see it as a natural complementarity, which establishes a win-win scenario for both countries (Xu, 2017b, p. 34; Wu, Y., 2019, p. 1; Cui, 2017, p. 19). On the other hand, Brazilian researchers highlight the benefits of the partnership, but

---

5. The US growing internal shale gas production have helped the country to diminish its reliance on imports, which have decreased after 2012 (ITC, 2020), despite the fact that consumption kept rising (BP, 2020). With its chief crude destination importing less, Brazil – and Petrobras – needed to find alternative markets to swelling exports, a situation that fitted well in Beijing's desire to augment imports and diversify suppliers (Wu, W., 2019, p. 27; Xu, 2017a, p. 54; Rosito, 2017, p. 10; Hiratuka and Deos, 2019, p. 223).

6. These rates used to be higher in the past and have been progressively diminishing as other national and mostly foreign oil companies have started to disembark in Brazil's upstream sector.

7. Accordingly, due to these growing investments from other local and international firms in Brazil's extraction and production sector, Petrobras' share in national production figures also diminished.

also stress the asymmetry of numbers and the overdependence of the country's exports to China (Becard and Macedo, 2014, p. 145; Cebri, 2018, p. 8).

The exponential growth of Petrobras's oil exports to China from 2015 on can also be partially explained by legal changes in China's oil and gas market. Until the end of 2014, only state-owned refineries were allowed to import petroleum. In an attempt to foster competition, the government started to allow private independent refiners – known as “teapots” – to directly access foreign markets through import quotas (Rosito, 2017, p. 10). In mid 2019, these refiners represented around 25% of the country's refining capacity, approximately 3 mbd. They comprise more than 50 medium and small refineries concentrated in the northeastern Shandong province. In June 2019, 41 plants were allowed to import oil with a quota of more than 2.5 mbd; 19 of these 41 refineries are partners of Petrobras (Petrobras, 2019b) and are increasingly buying from the company, such as the Hengli Group (China's Hengli..., 2018). These refineries have a special interest in Brazilian pre-salt oil, because it is low sulfur, such as the one from Angola, fitting these refineries requirements (Tan and Alper, 2018). Remarkably, after this new regulation entered into force, China's percentage in the firms' global exports has passed from 41% to 54% in 2014/15 and then to 76% in 2019.

With this new market opportunity, Petrobras inaugurated crude oil storage tanks at Qingdao Port, in Shandong province, aiming at improving negotiation margins in the local spot market (Egues, 2019). These teapots represented around one-third of the oil sold by Petrobras to Chinese clients by mid-2019 (Petrobras, 2019b).

### **3 JOINT-PRODUCTION: CHINA AND PETROBRAS INVESTMENT PROJECTS**

Lured by the pre-salt discovery and the overall expansion of Brazil's oil sector, Chinese firms have directed increasing sums of FDI to the South American giant, opening a new chapter of China's “going out” policy in the bilateral oil cooperation. Besides natural resources to import, Brazil offered three more opportunities to Chinese firms: strategic assets to explore, economic opportunities to engineering and machinery companies and technologies to acquire and jointly develop. Because of Petrobras' dominant position in the national oil segment, it was the preferred target and partner in the majority of transactions, especially those related to pre-salt projects.

Firstly, Petrobras is worldwide known for its leading expertise in deepwater drilling, a gap that Chinese oil firms had and were willing to bridge (Husar and Best, 2013, p. 13; Xu, 2017b, p. 37; Cui, 2015, p. 48; Zhou, 2017, p. 31). In 2015, Brazil owned 172 registered patents of deep-sea exploration technology, and China, only 9 (Liu, 2015, p. 28). This knowledge could be used in China and

in other overseas extraction and production (E&P) projects, alluring Chinese oil firms to cooperate with Petrobras.

Moreover, Chinese oil firms saw in Brazil's potentialities an encouraging opportunity to expand overseas oil and gas acreage (IEA, 2014, p. 13); Jia, 2009, p. 40). Since they have started their international expansion in mid-2000s, later than their Western competitors, the best fields were already taken, left opportunities were in countries or projects politically, geologically, or economically riskier or demanding (Vasquez, 2019, p. 16; Hogenboom, 2017, p. 179; Wu, W., 2019, p. 25).<sup>8</sup> In contrast, pre-salt was a new frontier, regulated under stable rules and open to international competition.

Other factors have helped to attract more Chinese investments to Brazil. The 2008 global financial crisis has given pocket-full Chinese firms a chance to increase investments when other international corporations were cutting down costs and selling assets (Hogenboom, 2017, p. 202). In Brazil, they benefitted mainly from Spanish, Portuguese and Danish companies' disinvestment plans. Furthermore, devaluation of Brazilian currency, domestic economic recession, and a corruption scandal that has affected all oil sector have opened a "window of opportunities" (Cui, 2017, p. 18), giving a chance to Chinese companies expand activities in Brazil (Leao and Puty, 2018, p. 3).

This situation has severely affected Petrobras, whose production has even decreased in some years, such as in 2012, 2013, 2017 and 2018. Some E&P expansion plans and financial recovery schemes were postponed (Petrobras, 2019a). Under these circumstances, Petrobras saw in technological, operational and financial partnerships a way to expand pre-salt projects. In this process, it has joined hands with Chinese firms, which kept investing in Brazil even in moments of economic and political uncertainty (Rosito, 2017, p. 10).

Petrobras-China partnership in FDI started in October 2010 through an indirect way. Sinopec bought 40% of Repsol Brasil in 2010, which already had several joint projects with Petrobras (Repsol..., 2010).<sup>9</sup> Sinopec, indeed, had been trying to enter in Brazil's upstream segment long before. In March 2004, it signed a cooperation agreement with Petrobras to develop projects together (Ripardo, 2004).

---

8. Chinese oil companies have faced not few setbacks in their overseas investments, mostly in Middle East and Africa, such as kidnapping and murders of Chinese citizens in Nigeria, evacuation in South Sudan and reversal of contracts in Niger and Chad (IEA, 2014, p. 34).

9. The inaugural Chinese oil investment in Brazil was in May 2010, when Sinochem bought 40% of Peregrino field from Statoil (Pamplona, 2010). Differently from other three big Chinese firms – Sinopec, CNPC and CNOOC –, Sinochem is the only one that has not partnered with Petrobras yet.

**TABLE 2**  
**Petrobras and Sinopec companies' joint-projects**  
(In %)

| Firms                                  | Repsol-Sinopec | Sinopec | Petrogal | Petrobras |
|--|----------------|---------|----------|-----------|
| ES-M-414                               | 11             |         |          | 88*       |
| BM-POT-17                              |                |         | 20       | 40*       |
| BM-S-24 and BM-ES-31                   |                |         | 20       | 80*       |
| BM-PAMA-8                              |                | 20      |          | 80*       |
| C-M-539                                | 35             |         |          | 30        |
| AM-T-84                                |                |         | 40       | 60*       |
| POT-T-699                              |                |         | 50       | 50*       |
| BT-POT-29/36                           |                |         | 50       | 50*       |
| BM-PEPB-1, 2 e 3                       |                |         | 20       | 80*       |
| BM-POT-51                              |                |         | 50*      | 50        |
| Albacora Leste                         | 10             |         |          | 90*       |
| BM-S-50                                | 20             |         |          | 60*       |
| BM-S-51 and S-M-619/623                | 20             |         |          | 80*       |
| BM-S-7                                 | 37             |         |          | 63*       |
| Lapa                                   | 25             |         |          | 45*       |
| Sapinhoá, Nordeste, Noroeste, Sudoeste | 25             |         |          | 45*       |
| Pre-salt                               |                |         |          |           |
| Lula                                   |                |         | 10       | 65*       |
| Uirapuru                               |                |         | 14       | 30*       |
| Atapu                                  |                |         | 10       | 42.5*     |

Source: Author's calculations based on the Brazilian National Agency of Petroleum, Natural Gas and Biofuels' (ANP) data.  
Obs.: \* Operator.

In the following year, two more transactions. In April, Sinopec bought a 20% participation in the Northeastern exploration blocks BM-PAMA-3 and BM-PAMA-8 from Petrobras (Petrobras..., 2011a), as part of the General Agreement of Technological Cooperation, signed during former president Dilma Rousseff visit to China (Schutte and Debone, 2017, p. 100).<sup>10</sup> In November, the Chinese firm acquired 30% of Petrogal in 2011 (China's Sinopec..., 2012), which was already Petrobras' partner in several fields.

After these initial transactions, Sinopec have mainly cooperated with Petrobras through these two companies and got involved in several greenfield projects, most of them in pos-salt area, but some in pre-salt fields, such as Lula, Lapa, Uirapuru, Atapu and Sapinhola. In the majority of the cases, Petrobras is the operator.

10. Sinopec sold the first block back to Petrobras in 2016 (Bitencourt, 2016).

Sinopec has equally announced plans to enter Brazil's downstream sector. In 2013, it signed a letter of intent with Petrobras to discuss the Premium Refinery I project, which has not advanced so far (Petrobras..., 2011b).

**TABLE 3**  
**Petrobras, CNOOC and CNPC's joint-projects**  
(In %)

| Companies | Pre-salt     |               |             |              |
|-----------|--------------|---------------|-------------|--------------|
|           | PP1<br>Libra | PP3<br>Peroba | PP6<br>Aram | CO<br>Buzios |
| CNODC     | 10           | 20            | 20          | 5            |
| CNOOC     | 10           | -             | -           | 5            |
| Petrobras | 40*          | 40*           | 80*         | 90*          |

Source: Author's calculations based on ANP's data.

Obs.: 1. PP refers to production sharing regime pre-salt auctions; and CO, to onerous assignment regime pre-salt auctions.

2. \* Operator.

Differently from Sinopec, CNPC – operating always through its local subsidiary CNODC – and CNOOC have been involved in less projects with Petrobras – and with other companies as well –, but have participated in the two biggest pre-salt fields' auctions: Libra and Buzios.

Remarkably, Sinopec alike, CNPC has been prospecting opportunities in Brazil as early as 2005, when it signed a memorandum of understanding (MOU) with Petrobras to foster joint cooperation projects (Acordo..., 2005), but only in 2013 made a big investment. CNPC and CNOOC's first investment in upstream was their participation in the winning consortium of the Libra field. They got a 10% stake each, in cooperation with Petrobras (40%), Total (20%) and Shell (20%). Their offer has overshadowed other bids, including those from Repsol-Sinopec and Petrogal. Libra was then considered the largest pre-salt field, with an estimation of 25 billion barrels of oil. Its auction was the first one of the pre-salt era (Brasil..., 2013). It was also the first time that Chinese firms engaged directly in a greenfield E&P project, participating in a bidding process.<sup>11</sup>

CNPC and CNOOC's cooperation was extended and they participated in the pre-salt Buzios field auction in late 2019, which is regarded the world's biggest deep-water oil field (Petrobras, 2020a). In a bidding process that involved several billion dollars and in which other local and international oil corporations refrained from joining, they got a 5% share each, and Petrobras, 90% (ANP, 2019a).

11. Interestingly, it was equally the first time that CNPC and CNOOC cooperated in an overseas project, before they only have collaborated with Sinopec separately (Becard and Macedo, 2014, p. 151; Hogenboom, 2017, p. 199).

Because of the importance and enormous size of both fields, these Chinese investments were regarded as milestones in the history of Chinese investments in Brazil's oil sector. Pre-salt fields' productivity is higher than pos-salt ones, and their production is still in the initial phase. With these two deals, CNPC and CNOOC may probably become one of the main oil producers in Brazil in the near future.

CNPC has also participated in two other pre-salt projects with Petrobras. In 2017, Petrobras (40%), BP Energy (40%) and CNODC (20%) won the Peroba field auction (Petrobras, 2017a). In late 2019, one day after the Buzios' bidding, Petrobras (80%) and CNODC (20%) won the exploration rights of the Aram field (ANP, 2019b).

Another CNPC subsidiary, PetroChina, has taken advantage of Petrobras' disinvestment plans. In 2013, it bought the Brazilian company's assets in Peru and became this country's largest oil producer (Petrobras conclui..., 2014).

CNPC has shown interest in cooperating with Petrobras in other projects and subsectors, like downstream. In 2017, they established a comprehensive partnership and started plans to build a refinery at the Petrochemical Complex of Rio de Janeiro – Comperj (Petrobras, 2017b). In 2018, this partnership was extended and CNPC agreed to buy a 20% participation in oil fields at the Marlim cluster (Petrobras, 2018a). Nonetheless, in December 2019, the economic feasibility study of the refinery has discouraged the projects' continuation and the partnership was ended (Petrobras, 2019c).

Another institution that benefited from Petrobras' disinvestment policies was China Investment Corporation (CIC). It entered a consortium that bought 90% of Petrobras' Nova Transportadora do Sudeste (NTS), which is responsible for the management of more than two thousand kilometers of gas pipelines in Southeastern Brazil (Petrobras, 2016a).

An important consequence of Chinese firms' mounting investments in Brazil and of their partnership with Petrobras in E&P projects is their increasing participation in national oil production. Between 2011 and 2019, Chinese firms' "equity" production<sup>12</sup> has raised from 5.5 mby to 32.2 mby – respectively 0.7% to 3.2% of total figures – a growth of 486%. In comparison, the numbers of other oil companies in Brazil have expanded 29% in the same period. Taken as a group, Chinese production was the third largest in 2019, after Petrobras and Shell (ANP, 2020b; Barbosa, 2021a). These numbers are expected to grow in the

---

12. "Equity" production (Economy and Levi, 2014, p. 58) reflects the real ownership stake of Chinese companies in each specific project. It takes into consideration the Chinese companies' share in each concessionaire and specific project. For example, Sinopec has 30% of Petrogal, which has 10% of Atapu field. Thus, Sinopec's part in Atapu would be around 3%.

near future, considering that some of the recent pre-salt investments have not yet reached production phase.

#### 4 CHINA IN PETROBRAS' INFRASTRUCTURE EXPANSION PLANS

Not only in terms of FDI that Petrobras' relations with China have flourished over the last years. Chinese engineering firms have been increasingly involved in Petrobras' infrastructure projects, in different subsectors.<sup>13</sup>

The first project was the Southeast-Northeast Interconnection Gas Pipeline (hereinafter Gasene), which was Sinopec's inaugural deal in Brazil. After the signature of a MOU in September 2004 (Wertheim, 2004), the EPC contract was signed in 2006. Sinopec was awarded the construction of the first section, known as Gascav, which stretches over 300 km from Cabiunas (Rio de Janeiro state) to Vitoria (Espírito Santo state, or ES). A year later, Sinopec was contracted to build another section, Gascac, which is between Cacimbas (ES) and Catu (Bahia state), with 946 km (Petrobras, 2007a).

After the Gasene project, Sinopec was involved in other Petrobras' infrastructure projects. In 2011 and 2012, the Chinese firm was appointed to build a regasification terminal in Bahia state (TRBA) and the Fertilizer Unit III (UFN3) in Tres Lagoas (MS).<sup>14</sup> In 2013, Sinopec was hired to perform pipeline services at Comperj (Petrobras, 2020b).

Other companies have followed Sinopec's path, such as BDG Brasil, Jiangsu Asian Star Anchor Chain (JASAC) and Shandong Kerui. JASAC has obtained six contracts from Petrobras since 2014, most of them related to anchoring services (Petrobras, 2020b). Shandong Kerui, in partnership with Potencial Engenharia, is finishing the construction of a natural gas processing unit (UPGN) at Comperj (Shandong..., 2017). Lastly, BDG has offered seismic data services in 2018 (Petrobras, 2020b).

Not only locally installed Chinese firms benefited from Petrobras' infrastructure projects. Chinese dockyards have played a relevant role in the company's floating, production, storage and offloading vessels' (FPSO) construction plans. Between 2000 and 2019, 20 out of 39 FPSO that were partially or entirely built abroad were done in Chinese harbors. Since 2014, almost all FPSO was in part or totality built or converted in Chinese yards (IHS Markit, 2019, p. 47). In 2019, four platforms were still under construction in the Asian country.

---

13. The definition of infrastructure project used here is: "a service between a customer and a supplier through a contract — usually the result of a bidding process, although the process may be by direct designation — and in which the ownership belongs to the customer" (Peters, 2020a, p. 2).

14. Both contracts have ended up in judicial litigation with Petrobras (Petrobras suspende..., 2014; Polito, 2018).

## BOX 1

**Petrobras' FPSO's built and under construction in China (2000-2019)**

| FPSO                         | Chinese shipyard         | Status                               |
|------------------------------|--------------------------|--------------------------------------|
| Cidade de Ilhabela           | CXG                      | Operational. Partially build abroad. |
| Cidade de Mangaratiba        | COSCO and BOOMESC        | Operational. Partially build abroad. |
| Cidade de Marica             | CXG                      | Operational. Partially build abroad. |
| Cidade de Saquarema          | CXG                      | Operational. Partially build abroad. |
| Cidade de Sao Paulo          | COSCO and BOOMESC        | Operational. Partially build abroad. |
| Cidade de Niteroi            | COSCO                    | Operational. Entirely build abroad.  |
| Cidade de Santos             | COSCO                    | Operational. Entirely build abroad.  |
| Angra dos Reis               | COSCO                    | Operational. Entirely build abroad.  |
| Itaguaí                      | COSCO and BOOMESC        | Operational. Partially build abroad. |
| Caraguatatuba                | DSIC                     | Operational. Entirely build abroad.  |
| Campos de Goytacazes         | COSCO, BOOMESC and Jutal | Operational. Partially build abroad. |
| P-63                         | COSCO                    | Operational. Partially build abroad. |
| P-67                         | COSCO Dalian and COOEC   | Operational. Partially build abroad. |
| P-68 (Bergigao)              | COSCO Dalian             | Operational. Partially build abroad. |
| P-69                         | COSCO Dalian             | Operational. Partially build abroad. |
| P-70 (Atapu 1)               | COSCO Dalian and COOEC   | Operational. Partially build abroad. |
| P-71                         | COSCO Dalian and YCRO    | Operational. Partially build abroad. |
| P-75                         | COSCO Dalian and DSIC    | Operational. Partially build abroad. |
| P-76                         | COSCO Dalian             | Operational. Partially build abroad. |
| P-77                         | COSCO Dalian and DSIC    | Operational. Partially build abroad. |
| Guanabara (Mero 1)           | COSCO Dalian             | Under construction.                  |
| Carioca (Sepia)              | COSCO Dalian and BOOMESC | Under construction.                  |
| Sepetiba (Mero 2)            | CMHI and BOOMESC         | Under construction.                  |
| Almirante Barroso (Buzios 5) | COSCO Dalian             | Under construction.                  |

Source: Petrobras' annual reports.

In the wave of pre-salt discoveries, Petrobras announced in 2008 an ambitious plan to build several FPSO (Petrobras, 2008a). Mostly local Brazilian shipyards were hired and construction have started. Nevertheless, Brazil's subsequent economic crisis and a corruption scandal that affected all the country's oil sector have made Petrobras reassess its investment plans (Petrobras, 2014a, p. 25) and even incur in losses, such as the case of FPSO P-72 and P-73 (Petrobras, 2019d, p. 65).

In 2013, the Chinese dockyard COSCO – Petrobras' main Chinese constructor – assumed the construction of P-67's hull, after the Brazilian contractor Engevix was soaked into crisis (IHS Markit, 2019, p. 27). COSCO

was also involved in the manufacturing of other units, 19 in total, such as P-63, Cidade de Sao Paulo, Cidade de Mangaratiba, among others (Fitch, 2019, p. 33).

This situation was recurrent in the following years and more FPSO plans were transferred to Chinese docks. Engevix was also unable to deliver FPSO P-69 and P-71. It was not the only one that underwent financial problems and had to relinquish its contracts to Chinese counterparts. The consortium Integra, made by Mendes Junior and OSX, did not fulfill obligations related to FPSO P-67 and P-70 (Petrobras, 2017c; Chineses..., 2015). Inhauma yard, controlled by Queiroz Galvão, Iesa and Tecna, has experienced difficulties with units P-75, P-76 and P-77 (Petrobras, 2014b; Valle, 2014).

Due to the overall crisis in Brazilian shipyards, some FPSO were directly assigned to Chinese contractors, in order to keep Petrobras' schedule of pre-salt fields' production expansion. The flexibilization of local content requirements in Brazil has also prompted more transfers of construction projects to China (Leao and Puty, 2018, p. 27). For instance, minimal indigenous content for FPSO design, equipment and construction have decreased from 40% to 25% in 2015 (IHS Markit, 2019, p. 20).

Due to increasing participation in Petrobras' FPSO construction plans, Chinese shipbuilders have rapidly increased their learning curve and continued to expand globally. In the last several years, Brazil was the world's main buyer of FPSO and Petrobras, the largest FPSO purchaser (IHS Markit, 2019, p. 44). With all this huge demand, Chinese yards have gained experience, knowledge and reputation. They were almost exclusively dealing with Brazilian projects until 2014, but afterwards have started to operate in Central America and West Africa, for instance (IHS Markit, 2019, p. 48).

## **5 CHINA AS A WHITE KNIGHT? CHINESE LOANS TO PETROBRAS**

Besides trade, investments and infrastructure projects, finance was another important pillar in Petrobras-China cooperation and was based upon a complementary situation. On the one hand, China has the financial might and appetite to secure increasing and regular flows of oil to its country. On the other hand, Brazil has the oil wealth and technical and operational means to explore it, but lacked capital to fund the new endeavor (Hogenboom, 2017, p. 173; Zhou, 2017, p. 29; Vasquez, 2019, p. 2).

Between 2007 and 2019, Chinese policy, commercial and multilateral banks have provided a total of 15 oil loans to Brazil, of which 14 had Petrobras as the direct borrower institution. They totaled USD 36.8 billion, of which only USD 31.7 billion was disbursed. USD 17 billion was related to energy-backed loans, and USD 6.75 billion had proven Chinese content purchase requirements.

**TABLE 4**  
**Chinese oil financing in Brazil (2007-2019)**

| Year | Lender       | Borrower  | US\$ million approved | US\$ million disbursed | EBL? | Chinese content? | Duration |
|------|--------------|-----------|-----------------------|------------------------|------|------------------|----------|
| 2007 | CDB          | BNDES     | 750                   | 750                    | No   | Yes              | -        |
| 2009 | CDB          | Petrobras | 10000                 | 7000                   | Yes  | Yes              | 10       |
| 2013 | BOC          | Petrobras | 1000                  | 1000                   | -    | -                | -        |
| 2014 | CDB          | Petrobras | 3000                  | 3000                   | No   | -                | 10       |
|      | BOC          | Petrobras | 500                   | 500                    | -    | -                | -        |
| 2015 | CDB          | Petrobras | 3500                  | 3500                   | No   | Yes              | 10       |
|      | CDB          | Petrobras | 1500                  | 1500                   | No   | Yes              | 10       |
|      | ICBC Leasing | Petrobras | 2000                  | 1000                   | No   | -                | 10       |
| 2016 | CHEXIM       | Petrobras | 1000                  | 1000                   | -    | Yes              | 3        |
|      | CDB          | Petrobras | 5000                  | 5000                   | Yes  | -                | 10       |
|      | Hai Feng     | Petrobras | 1000                  | 1000                   | -    | -                | -        |
| 2017 | CDB          | Petrobras | 5000                  | 5000                   | Yes  | -                | 10       |
| 2018 | NDB          | Petrobras | 200                   | 200                    | No   | No               | 4        |
|      | BOC          | Petrobras | 500                   | 500                    | -    | -                | 5        |
| 2019 | CHEXIM       | Petrobras | 750                   | 714                    | -    | -                | 2        |

Source: Author's calculations based on data from Petrobras' annual reports.

The first loan was the only one that Petrobras was not directly involved, but it was aimed at partially financing the construction of its Gasene pipeline, for which Sinopec was hired. It was agreed in 2007. The USD 750 million went to the Brazilian Development Bank (BNDES, initials in Portuguese), which was responsible for funding the rest of the project.

Policy banks' CDB and CHEXIM have provided the majority of the loans, respectively USD 28.7 billion and USD 1.75 billion. Apart from the Gasene one, CDB has offered funding in 2009 (USD 10 billion), 2014 (USD 3 billion), 2015 (USD 5 billion), 2016 (USD 5 billion) and 2017 (USD 5 billion). CHEXIM had only two loans with Petrobras, one in 2016 and another in late 2019.

Petrobras has also resorted to Chinese commercial banks, mainly Bank of China (BOC) and ICBC. The former has offered three loans of USD 2 billion in total. Through its subsidiary ICBC Leasing, the latter has provided one credit of USD 2 billion, aimed at leasing two of Petrobras' FPSO – P-52 and P-57 –, but only one ended being negotiated (Petrobras, 2015).

Lastly, the BRICS' New Development Bank (NDB) lent USD 200 million to Petrobras in 2018, which was used to adapt two of the company's refineries to environmental regulations (NDB, 2018).

Remarkably, looking at Petrobras-China finance cooperation from a broader perspective and, thus, comparing it to all oil-related Chinese loans since 2009 – the year of the first loan to the Brazilian company –, one sees that Petrobras plays an important role in China's global oil finance. According to the China's Global Energy Finance, a database developed by Boston University's Global Development Policy Center, between 2009 and 2019, CDB and CHEXIM have provided no less than USD 122.5 billion in credit to oil and gas projects around the world. Latin America has received USD 47.6 billion in the same period (Gallagher, 2020). Paralleling these numbers with those delivered from CDB and CHEXIM directly to Petrobras – USD 30.5 billion –, the Brazilian company would represent roughly 25% of the total and 64% of Latin American figures. In the world, Petrobras is second only to Russian oil companies, which have received more funds.

Petrobras-China finance cooperation has three main characteristics: energy-backed loans (EBL), Chinese content requirements, and countercyclical pattern.

In part of the loans, China has resorted to economic statecraft tools, to induce Petrobras to behave in a way beneficial to the country's energy security objectives and development targets. Energy-backed clauses have helped China to increase oil supplies and diversify import sources. Chinese content requirements are key to foster the internationalization of Chinese corporations, one of the main purposes of the “going out” policy (Barbosa, 2021b).

Loan-for-oil mechanisms have become recurrent instruments in China's oil diplomacy over the last years. They are normally a trilateral loan agreement between a bank, an oil company, and a trading firm in which repayment is not in cash; instead, this is done through oil sales. Under the contract, the oil company must sell a certain amount of barrels during a specific period, payment is sent directly to the bank (Alves, 2013, p. 101; Wu, W., 2019, p. 27). After the 2008 global crisis, China has extended this modality of credit to several oil-rich countries (IEA, 2017, p. 14). Estimates have shown that around 40% of all China's loans are guaranteed in oil sales (Gallagher et al., 2018, p. 317).

CDB and Petrobras have signed three energy-backed loans. The 2009 loan established an obligation to sell 150 tbd in 2009 and 200 tbd between 2010 and 2019 to Unipecc Asia, a Sinopec's subsidiary (Fitch, 2019, p. 86). The 2016 one was signed under similar conditions: preferential supply of 100 tbd for ten years to China National United Oil Corporation – subsidiary of CNPC –, China Zhenhua Oil and Chemchina Petrochemical – subsidiaries of ChemChina (Petrobras, 2016b). The 2017 loan replicated the previous one, but the buyer is Unipecc Asia (Samora, 2017).

GRAPH 1  
Petrobras' exports to China (tbd)



Source: Author's calculations based on data from Petrobras' annual reports.

These three loans have given to China a continuous flow of Petrobras' oil over the years, but probably not according to contractual terms. Considering the contracts' conditions and pre-payments, the Brazilian company should have supplied 150 tbd in 2009, 200 tbd between 2010 and 2016, 300 tbd in 2017 and 200 tbd in 2018 and 2019. However, actual exports figures demonstrate that Petrobras probably have achieved the targets only in three occasions, in 2016, 2018 and 2019. In some years, such as in 2013 and 2014, yearly numbers were considerably below the predetermined ceiling of 200 tbd (Petrobras, 2019a). This situation was reported in media investigations (Trevisan, 2017) and confirmed in interviews with Petrobras' employees (Anonymous1, 2019).

Another common feature in Chinese loans to Petrobras is the presence of content requirements. These are another economic statecraft instrument that China makes use, in order to maneuver financial cooperation in a direction that fulfills its strategic goals. Under these terms, borrowing companies must spend part of the received credit in equipment or services provided by Chinese manufacturers, therefore fostering Chinese companies' global expansion and increasing their footprint in other countries. Most, if not all CDB's and CHEXIM's deals possess this kind of provision (Brito, Nunes and Pita, 2016). Usually, they are not disclosed, being difficult to track their existence and implementation through official channels. Nevertheless, the growing participation of Chinese service providers in Petrobras' infrastructure projects in the last few years might be a symptomatic consequence of this kind of clauses. Media reports have stated that the transfer of some FPSO plan to Chinese dockyards was partially due to loans' minimum content clauses (Rosa, 2017).

There were five loans with proven minimum content clauses. The first one was in 2007. Its percentage of 25% in Chinese goods and services was decided after long negotiations of BNDES first with CHEXIM and then with CDB, which replaced the former (Alves, 2013, p. 115). Part of the 2009 loan – USD 3 billion – should be used in purchasing Chinese equipment. This amount should be bigger, but it was reduced to comply with Brazilian stringent local content regulations (Alves, 2013, p. 121). However, Petrobras has decided not to withdraw this part of the deal.

Leaked information published by a Brazilian newspaper has shown that the two 2015 CDB loans required a minimum 60% of Chinese content. This clause has sparked disagreements between Petrobras and ANP, the organ that oversees the whole oil sector (Brito, Nunes and Pita, 2016; Alves, 2013, p. 108). Complying with a request from the Securities and Exchange Commission of Brazil, Petrobras made a public statement about the issue (Petrobras, 2016c). Lastly, CHEXIM's 2016 loan was related to contracts of purchase of equipment and goods that Petrobras has already signed with Chinese companies (Petrobras, 2016d).

Besides the abovementioned two characteristics, Chinese loans have another distinct feature. They were offered when Petrobras needed additional funding or was facing severe economic crisis, due to domestic and global factors. Other international financial institutions were reluctant to finance the company (Barbosa, 2021b).

After the discovery of pre-salt oil, Petrobras has developed ambitious plans. The geographical location of the new reserves demanded supplementary funds. The company's 2008-2012 Strategic Investment Plan foresaw USD 65 billion in E&P investments over the period, 32% more than the previous one (Petrobras, 2007b). The following planning document predicted higher disbursements: USD 105 billion between 2009-2013 (Petrobras, 2009).

However, the moment Petrobras started looking for financial support was not the best. The outburst of the 2008 global crisis led to a shrinkage of liquidity, world lending has declined. Alves says that, after an unsuccessful trip to USA and Japan in November 2008, Petrobras' CEO, Jose Sergio Gabrielli, went to Beijing, visited CDB and received a positive answer: a USD 10 billion loan (Alves, 2013, p. 116; Fitch, 2019, p. 87). From then on, at the same time that the company's financial solidity has progressively deteriorated, Chinese financial institutions have gradually strengthened ties with it.

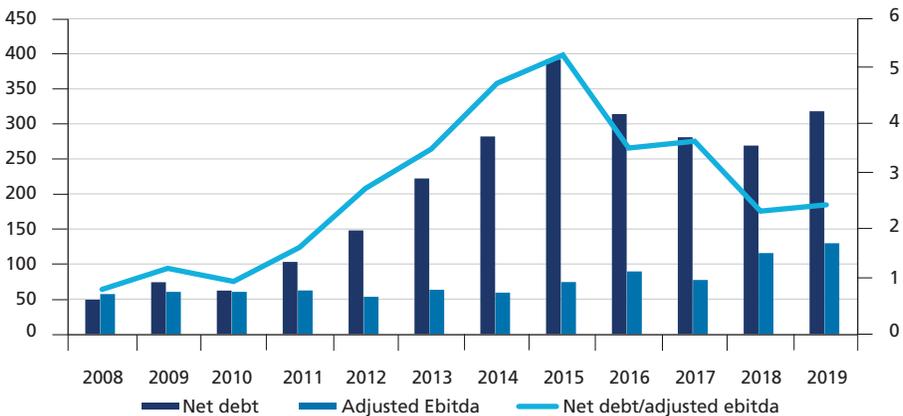
Since 2013, Brazil's turbulent political scenario and worsening economic situation were severely impacting Petrobras' activities and prospects. As part of the corruption investigation Car Wash Operation, criminal investigators have found an enormous scheme of money laundering and illegal payments involving

the company and some political circles, which became the largest corruption scandal in Latin American history (Petrobras, 2019d, p. 16). After this, Petrobras started to face an endless stream of challenges.

Several domestic and external lawsuits were filed against Petrobras, causing significant economic losses. An oil sector in tatters, due to economic recession and several companies' involvement in corruption investigations, has forced Petrobras to cancel and postpone plans. Suppliers had difficulties or were unable to deliver services and equipment, negatively affecting pre-salt investment plans and overall production, which decreased in 2011/2012 and in 2017/2018. Stock prices have melted down, decreasing from an annual average price of USD 24.9 in 2009 to USD 9.2 in 2015, when it started to recover slowly. In 2019, the average was of USD 27.2.<sup>15</sup>

Brazilian currency's depreciation over time – from an annual average of BRL 1.83 per dollar in 2008 to BRL 3.93 in 2019<sup>16</sup> – has posed an additional challenge to Petrobras since it had a considerable part of its escalating debt in dollar terms. In 2015, it was 74% (Petrobras, 2014a, p. 75). Moreover, the cost of importing gasoline, other derivatives, equipment, and services have increased accordingly. To worsen the situation, oil prices were in downfall. After a peak of USD 112 per barrel in 2011/12, Brent oil rates reached USD 52, USD 43 and USD 54 between 2015 and 2017 respectively (BP, 2020).

GRAPH 2  
Petrobras' debt evolution (BRL billion, 2008-2019)

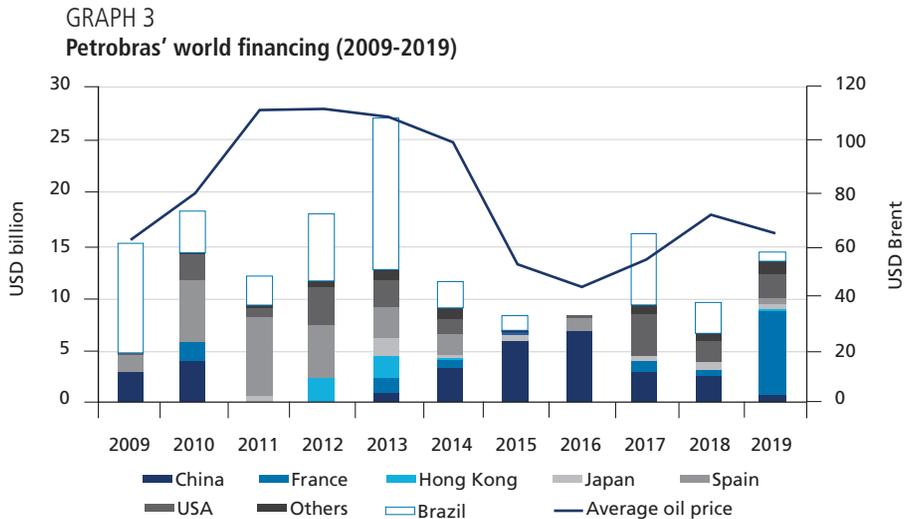


Source: Author's calculation based on Petrobras' annual reports.  
Obs.: There are inconsistencies between ANP and Petrobras' data for 2008 exports.

15. Available at: <<https://bit.ly/3pB8RrE>>. Accessed on: July 7, 2020.  
16. Available at: <<https://bit.ly/3ax9Njv>>. Accessed on: July 7, 2020.

This succession of negative events has impacted Petrobras' indebtedness. Between 2008 and 2019, net debt has augmented from BRL 49 billion to BRL 318 billion (or USD 27 billion and USD 81 billion, according to yearly average exchange rates), reaching a peak of BRL 392 billion in 2015 (USD 118 billion at that year). At the same time, profitability was stable and has even decreased in some years. Ebitda has varied from from BRL 57 billion to BRL 129 billion (or USD 31 billion and USD 33 billion at those years). Therefore, coefficient net debt/ebitda has increased from 0.85 in 2008 to 5.31 in 2015 (Petrobras, 2019a). This situation of mounting debts coupled with sluggish incomes has raised concerns about the financial sustainability of the company. There were delays in the payments of wages at the end of 2014 and 2015, and worker strikes broke out in different parts of the country (Almeida, Ilha and Scrivano, 2015).

Of extreme importance was Moody's, Standard and Poor's and Fitch's choice to downgrade Petrobras' rating to non-investment grade in February 2015, September 2015 and May 2016 respectively (Petrobras, 2016e, p. 27). These decisions have nearly closed the company's access to financial markets when it needed the most.



Source: Author's calculation based upon data from Petrobras.

Obs.: Numbers include only banking finance, therefore do not involve capital market-related bond emissions (debentures etc.), stocks and others. It encompasses loans, financing, export credit notes, export prepayments, bank credit notes, transactions with export credit agencies (ECAs), leases, and others. Values shown are according to the date of disbursement. Only disbursed values are considered.

In addition, recipient companies were Petrobras S.A. and its subsidiaries PNBV, Petrobras International Finance Company, PIBV, Citepe, Petrobras Global Trading BV and Petrobras Logística de Exploração e Produção S.A. (PBLLog). However, the following subsidiaries are not included: Transpetro, Ibiritermo S.A., Arembep Energia S.A., Innova S.A., Liguigas Distribuidora S.A., Energetica Camaçari Muricy S.A., Companhia Petroquímica de Pernambuco and TAG.

Loans from international banks include those offered by their Brazilian branches. For loans in currencies other than USD, the exchange rate used is that of the day of the transaction. Values are shown according to disbursement dates.

Like in 2009, Chinese financial institutions have acted as Petrobras' white knight. Since 2013, they started to direct increasingly sums of capital to the company. When national and international banks were refraining to assist, China has stepped in again, operating in a countercyclical pattern.<sup>17</sup> Two examples depict this situation.

Firstly, from 2013 on, exactly when oil prices have started to slump, aggravating Petrobras' financial instability and driving traditional lenders away, Chinese banks have begun to inject money. Secondly, with the worsening of the company's indebtedness and capability to pay its debts, as reflected in the coefficient net debt/ebitda peak in 2015, Chinese financial institutions have provided more credit. Some authors affirm that these CDB's loans might have saved Petrobras from defaulting in the short run (Hogenboom, 2017, p. 201).<sup>18</sup>

Thanks to all these successive loans after 2009, Chinese banks have become Petrobras' main creditor in 2019, representing almost 20% of the total USD 160 billion that the company has borrowed over the period and surpassing traditional lenders, such as Spanish and North American financial institutions. Comparing only with international loans – USD 107 billion –, the USD 32 billion of Chinese disbursed loans would account for 30%.

## 6 CONCLUSION

An analysis of Petrobras' performance over the last two decades shows that it was influenced by one foreign country: China. Chinese oil traders, companies and banks have become relevant crude importers, production partners, service providers, and funding options. Besides being regarded a promising long-term oil source by them, the company's dominant position in Brazil's oil segment has made it the preferred partner of these Chinese actors in investments, infrastructure projects and oil-related loans in the country.

An important reason behind this deepening of bilateral relations is the revolution brought about the discovery of gigantic oil reserves in the pre-salt layer. After the announcement of the new frontier, Brazil and Petrobras have risen in the world's ranking of major oil producers and exporters. This progress was partially possible due to the cooperation with Chinese actors. Over time, China became Petrobras' main export market and the origin of the majority of its external loans, which helped the company to expand production activities.

---

17. Interestingly, Chinese banks have behaved in a different way than Chinese oil companies in Brazil. These have speeded up investments when oil prices were up or going up. Accordingly, they have invested less when oil rates fell (Barbosa, 2021a).

18. As a consequence of increasing loans from China, Petrobras' office in Beijing, which was inaugurated in 2004, started to focus its activities only on financial issues (Rosito, 2017, p. 11).

The progress of bilateral relations was based upon complementary circumstances, such as China's skyrocketing demand and imports and Petrobras' burgeoning production and exports. Chinese oil firms' internationalization push, Petrobras' deteriorating financial stability, and Brazil's oil sector overall crisis are other important factors.

However, beyond complementarity, Petrobras-China oil cooperation has significant challenges, the biggest being an asymmetric interdependence. China's share of Petrobras' crude exports was 71% in 2019. Moreover, the obligation of exporting specific quantities of oil under energy-backed loans might have limited the company's flexibility to find better deals elsewhere or even inside China, with independent refiners for example.

Petrobras and China have played key roles in each other's strategic interests over the last years. Based upon the bilateral long-term commitments made and the current mutual complementarities, relations are poised to keep growing in all four pillars in the future.

## REFERENCES

ACORDO leva Petrobras a atuar na China. **Petro & Quimica**, Feb. 1<sup>st</sup>, 2005. Retrieved Nov. 13, 2019, from: <<https://bit.ly/3k113ke>>.

ALMEIDA, C.; ILHA, F.; SCRIVANO, R. Trabalhadores tomam as ruas pelo país contra atraso de salários, demissões e corte de benefícios. **O Globo**, Feb. 14, 2015. Retrieved Dec. 31<sup>st</sup>, 2019, from: <<https://glo.bo/3tSI2Tk>>.

ALVES, A. Chinese economic statecraft: a comparative study of China's oil-backed loans in Angola and Brazil. **Journal of Current Chinese Affairs**, v. 42, n. 1, p. 99-130, Aug 29, 2013.

ANONYMOUS1. **Petrobras and China**. May 1<sup>st</sup>, 2019.

ANP – AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEIS. **Petróleo e Estado**. Rio de Janeiro: ANP, 2015. Retrieved Dec. 31<sup>st</sup>, 2019, from: <<https://bit.ly/2NrmGvG>>.

\_\_\_\_\_. Setor – SS-AP1. **ANP**, Sep. 19, 2019a. Retrieved July 7, 2020, from: <<https://bit.ly/3qwaGYl>>.

\_\_\_\_\_. Bloco de Aram. **ANP**, Nov. 7, 2019b. Retrieved July 7, 2020, from: <<https://bit.ly/3jW1ES1>>.

\_\_\_\_\_. Oil, Natural Gas and Biofuels Statistical Yearbook 2020. **ANP**, June 27, 2020a. Retrieved July 1<sup>st</sup>, 2020, from: <<https://bit.ly/3pw8zCk>>.

\_\_\_\_\_. Statistics. **ANP**, Oct. 5, 2020b. Retrieved July 1<sup>st</sup>, 2020, from: <<https://bit.ly/2ZtSFxG>>.

\_\_\_\_\_. Resultado das Rodadas de Licitações de Blocos Exploratórios. **ANP**, Dec. 15, 2020c. Retrieved July 7, 2020, from: <<https://bit.ly/3qza584>>.

BARBASSA, A. Análise da área de TUPI. **Petrobras**, Nov. 8, 2007. Retrieved May 5, 2020, from: <<https://bit.ly/2NeBzBO>>.

BARBOSA, P. Two decades of Brazil-China oil cooperation: investments and infrastructure projects (2000-2019). **Cuardenos de Cechimex**, 2021a.

\_\_\_\_\_. **Chinese economic statecraft and Brazil-China oil finance cooperation**. 2021b.

BECARD, D.; MACEDO, B. Chinese multinational corporations in Brazil: strategies and implications in energy and telecom sectors. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 1 n. 57, p. 143-161, Mar. 27, 2014.

BITENCOURT, R. Petrobras assumirá 100% de blocos nas bacias Pará-Maranhão e Parnaíba. **Valor**, Sept. 30, 2016. Retrieved Sept. 30, 2019, from: <<https://www.bp.com/en/global/corporate/energy-economics/statistical-review-of-world-energy.html>>.

BP. **BP Statistical Review of World Energy 2020**. London: BP, 2020. Retrieved July 1<sup>st</sup>, 2020, from: <<https://on.bp.com/2ZndJWK>>.

BRASIL: Petrobras, Shell, Total e chinesas CNPC e CNOOC explorarão campo de Libra por 35 anos. **G1**, Oct. 21<sup>st</sup>, 2013. Retrieved Nov. 22, 2019, from: <<https://glo.bo/3k3lb2E>>.

BRITO, R.; NUNES, F.; PITA, A. China condiciona crédito a Petrobras a compra de equipamentos chineses. **Estadão**, Apr. 1<sup>st</sup>, 2016. Retrieved Dec. 31<sup>st</sup>, 2019, from: <<https://bit.ly/3puSVHw>>.

CEBRI – CENTRO BRASILEIRO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS. **Complementarity and dependency in the Energy sector and the transition to a low-carbon economy**. Rio de Janeiro: Cebri, Apr. 25, 2018. Retrieved Feb. 9, 2019, from: <<https://bit.ly/3k2n6EF>>.

CHINA'S HENGLI buys Brazilian oil ahead of refinery start-up: sources. **Reuters**, June 13, 2018. Retrieved Aug. 1<sup>st</sup>, 2019, from: <<https://reut.rs/3s4Nn88>>.

CHINA'S SINOPEC buys 30% stake in Portugal's Galp operations in Brazil. **Mercopress**, Apr. 2, 2012. Retrieved Dec. 12, 2019, from: <<https://bit.ly/2OOFm97>>.

CHINESES levam contrato da P-67 e P-70. **Sinaval**, May 21<sup>st</sup>, 2015. Retrieved Dec. 31<sup>st</sup>, 2019, from: <<https://bit.ly/3s3SiX0>>.

CUI, S. Zhongguo yu baxi nengyuan hezuo: xianzhuang, tiaozhan yu duice [Energy Cooperation between China and Brazil: challenges and countermeasures]. **Journal of Latin American Studies**, p. 46-55, Dec. 1<sup>st</sup>, 2015.

\_\_\_\_\_. Zhongba nengyuan hezuo qianjing zhanwang [Prospects for China-Brazil Energy Cooperation]. **Overseas Investments and Export Credits**, n. 4, p. 15-19, June 26, 2017.

ECONOMY, E.; LEVI, M. **By all means necessary**: how China's resource quest is changing the world. 1. ed. New York: Oxford University Press, 2014.

EGUES, A. Petrobras inaugura tancagem na China. **Petróleo Hoje**, June 20, 2019. Retrieved Sept. 26, 2019, from: <<https://bit.ly/2N9T4mN>>.

FITCH. **Brazil Oil & Gas Report Q2 2019**. London: Fitch Solutions Group Limited, 2019.

GALLAGHER, K. **China's global energy finance**. Boston: Global Development Policy Center/Boston University, 2020. Retrieved July 7, 2020, from: <<https://bit.ly/2ZtojLY>>.

GALLAGHER, K. *et al.* Energizing development finance? The benefits and risks of China's development finance in the global energy sector. **Energy Policy**, p. 313-321, Aug. 2, 2018.

GANDRA, A. Estudo aponta que pré-sal pode ter ao menos 176 bilhões de barris de óleo. **UOL**, Aug. 12, 2015. Retrieved Sept. 30, 2019, from: <<https://bit.ly/3dq5T5K>>.

HIRATUKA, C.; DEOS, S. Chinese financing in Brazil (2000-2018). *In*: PETERS, E. (Ed.). **China's financing in Latin America and the Caribbean**. Mexico: Unam, 2019. p. 209-234.

HOGENBOOM, B. Chinese influences and the governance of oil in Latin America the cases of Venezuela, Brazil, and Ecuador. *In*: AMINEH, M.; GUANG, Y. **Geopolitical economy of energy and environment**: China and the European Union. Leiden: Brill, 2017. p. 172-211.

HUSAR, J.; BEST, D. **Energy investments and technology transfer across emerging economies**: the case of Brazil and China. Paris: IEA, 2013.

IEA – INTERNATIONAL ENERGY AGENCY. **The Energy situation in Brazil**. Paris: IEA, 2006. Retrieved Oct. 13, 2019, from: <<https://bit.ly/3awXa13>>.

\_\_\_\_\_. **Update on overseas investments by China's national oil companies**: achievements and challenges since 2011. Paris: IEA, 2014. Retrieved July 1<sup>st</sup>, 2019, from: <<https://bit.ly/2ZrSWRM>>.

\_\_\_\_\_. **Special data release with revisions for the People's Republic of China**. Paris: IEA, 2015. Retrieved Oct. 1<sup>st</sup>, 2019, from: <<https://bit.ly/3dqK6ME>>.

\_\_\_\_\_. **Oil 2017: analysis and forecasts to 2022**. Paris: IEA, 2017. Retrieved Nov. 15, 2019, from: <<https://bit.ly/3k4Ewkm>>.

\_\_\_\_\_. **World Energy Balances 2019: overview**. Paris: IEA, 2019. Retrieved July 2019, from: <<https://bit.ly/3pEpt20>>.

IHS MARKIT. **FPSO/FSO**. London: IHSMarkit, 2019.

ITC – INTERNATIONAL TRADE CENTRE. **Trade Map**. 2020. Retrieved July 7, 2020, from: <<https://bit.ly/3axj04A>>.

JIA, L. Baxi shiyou ziyuan xianzhuang yu touzi jihui [Brazil's Petroleum Resources Status and Investment Opportunities]. **Dangdai Shiyou Shihua** [Contemporary Petroleum and Petrochemical], p. 39-44, June 11, 2009.

JONES, C.; CHAVES, H. **Assessment of yet-to-find-oil in the Pre-Salt area of Brazil**. Rio de Janeiro: Sociedade Brasileira de Geofísica, 2015.

LEAO, R.; PUTY, C. A estratégia do investimento direto chinês e da atuação das empresas estatais no Brasil: uma análise do ingresso no setor petrolífero. **Inep**, v. 1, n. 5, p. 1-33, 2018.

LIAO, S. **Parceria Brasil-China: a questão do petróleo**. 2015. Dissertação (Mestrado) – Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, São Paulo, 2015. Retrieved Oct. 1<sup>st</sup>, 2019, from: <<https://bit.ly/2ZxWqIO>>.

LIU, L. Zhongguo yu baxi shenhua shiyou maoyi de jiyu yu tiaozhan [Opportunities and challenges of deepening oil trade between China and Brazil]. **Quanguo Shangqing** [China Business], n. 22, p. 28-29, 2015.

MA, X.; GALLAGHER, K.; BU, X. Global risks and investment uncertainty: Chinese global energy finance in 2018. **GCI Policy Brief**, v. 1, n. 2, p. 1-9, 2019.

MYERS, M.; GALLAGHER, K. Cautious capital: Chinese development finance in LAC, 2018. **China-Latin America Report**, Feb. 21<sup>st</sup>, 2019. Retrieved Dec. 31<sup>st</sup>, 2019, from: <<https://bit.ly/3dFBFgD>>.

NDB – NEW DEVELOPMENT BANK. **Environmental protection project**. [n.l.]: NDB, May 2018. Retrieved Dec. 31<sup>st</sup>, 2019, from: <<https://bit.ly/2OK2MfM>>.

PAMPLONA, N. Grupo chinês paga US\$ 3 bilhões por fatia em campo de petróleo no Brasil. **Estadão**, May 1<sup>st</sup>, 2010. Retrieved Nov. 17, 2019, from: <<https://bit.ly/3atJWCb>>.

PETERS, E. Monitor of Chinese Infrastructure in Latin America and the Caribbean 2020. **Red ALC-China**, July 13, 2020a. Retrieved July 7, 2020, from: <<https://bit.ly/3qAogKf>>.

\_\_\_\_\_. Monitor of Chinese OFDI in Latin America and the Caribbean 2020. **Red ALC-China**, Mar. 23, 2020b. Retrieved July 7, 2020, from: <<https://bit.ly/3qAogKf>>.

PETROBRAS faz primeira descoberta em parceria com chinesa Sinopec, na Bacia Pará-Maranhão. **O Globo**, June 9, 2011a. Retrieved Sept. 9, 2019, from: <<https://glo.bo/3ucXwl6>>.

PETROBRAS e Sinopec avaliam parceria para refinaria no Maranhão. **O Globo**, June 11, 2011b. Retrieved Dec. 13, 2019, from: <<https://glo.bo/3pxJC9F>>.

PETROBRAS CONCLUI venda de ativos no Peru US\$ 2,6 bilhões. **O Tempo**, Nov. 11, 2014. Retrieved Nov. 26, 2019, from: <<https://bit.ly/3k1OmDm>>.

PETROBRAS SUSPENDE contrato de projeto de fertilizantes de R\$ 2,3 bi. **O Globo**, Dec. 15, 2014. Retrieved Aug. 28, 2019, from: <<https://glo.bo/3bgGXwa>>.

PETROBRAS. Petrobras confirma descoberta de óleo leve na bacia de Santos. **Petrobras**, Oct. 4, 2006a. Retrieved Aug. 9, 2019, from: <<https://bit.ly/3bpoayu>>.

\_\_\_\_\_. **Assinatura do contato para construção do gasoduto Cabiúnas-Vitória**. [n.l.]: Petrobras, Apr. 2006b. Retrieved Oct. 8, 2019, from: <<https://bit.ly/37t8A43>>.

\_\_\_\_\_. **Annual Report 2006**. [n.l.]: Petrobras, Dec. 2006c. Retrieved Aug. 13, 2019, from: <<https://bit.ly/2OW06vN>>.

\_\_\_\_\_. Petrobras dará início à construção do terceiro trecho do Gasene. **Petrobras**, Dec. 27, 2007a. Retrieved Sept. 11, 2019, from: <<https://bit.ly/37rgjiL>>.

\_\_\_\_\_. **Business Plan 2008-2012**. [n.l.]: Petrobras, Aug. 2007b. Retrieved Dec. 31<sup>st</sup>, 2019, from: <<https://bit.ly/3u9Wx5r>>.

\_\_\_\_\_. **Contratação de FPSO para o pré-sal**. [n.l.]: Petrobras, Sept. 2008a. Retrieved Dec. 31<sup>st</sup>, 2019, from: <<https://bit.ly/3pAGkm4>>.

\_\_\_\_\_. **Annual Report 2008**. [n.l.]: Petrobras, Dec. 2008b. Retrieved Dec. 31<sup>st</sup>, 2019, from: <<https://bit.ly/2OW06vN>>.

\_\_\_\_\_. **Business Plan 2009-2013**. [n.l.]: Petrobras, Apr. 2009. Retrieved Dec. 31<sup>st</sup>, 2019, from: <<https://bit.ly/3qDILXs>>.

\_\_\_\_\_. **Annual Report 2012**. [n.l.]: Petrobras, Dec. 2012. Retrieved Sept. 19, 2019, from: <<https://bit.ly/2OW06vN>>.

\_\_\_\_\_. **Annual Report 2013**. [n.l.]: Petrobras, Dec. 2013. Retrieved 8 14, 2019, from: <<https://bit.ly/2OW06vN>>.

\_\_\_\_\_. **Annual Report 2014**. [n.l.]: Petrobras, Dec. 2014a. Retrieved 8 11, 2019, from: <<https://bit.ly/2OW06vN>>.

\_\_\_\_\_. Destaques internacionais. **Petrobras**, Apr. 22, 2014b. Retrieved Dec. 31<sup>st</sup>, 2019, from: <<https://bit.ly/3s71RvE>>.

\_\_\_\_\_. **Annual Report 2015**. [n.l.]: Petrobras, Dec. 2015. Retrieved Sept. 1<sup>st</sup>, 2019, from: <<https://bit.ly/2OW06vN>>.

\_\_\_\_\_. Contrato de Financiamento com o ICBC Leasing. **Petrobras**, Oct. 2015. Retrieved Dec. 31<sup>st</sup>, 2019, from: <<https://bit.ly/3seY7Bb>>.

\_\_\_\_\_. Aprovada venda de participacao na nova transportadora do Sudeste. **Petrobras**, Sept. 23, 2016a. Retrieved 9 23, 2019, from: <<https://bit.ly/2NK6WU1>>.

\_\_\_\_\_. Assinados contratos comerciais com o Banco de Desenvolvimento da China. **Petrobras**, Dec. 16, 2016b. Retrieved Dec. 31<sup>st</sup>, 2019, from: <<https://bit.ly/3dt9MYR>>.

\_\_\_\_\_. Esclarecimento sobre notícias: condicionamentos ao empréstimo com o Banco de Desenvolvimento Chinês. **Petrobras**, Apr. 2016c. Retrieved Dec. 31<sup>st</sup>, 2019, from: <<https://bit.ly/2NK90vz>>.

\_\_\_\_\_. Credit facility with China Exim Bank. Petrobras, May 10, 2016d. Retrieved Dec. 31<sup>st</sup>, 2019, from: <<https://bit.ly/37qammr>>.

\_\_\_\_\_. **Annual Report 2016**. [n.l.]: Petrobras, Dec. 2016e. Retrieved Aug. 9, 2019, from: <<https://bit.ly/2OW06vN>>.

\_\_\_\_\_. Assinamos acordo de financiamento de US\$ 10 bilhões com o CDB. **Petrobras**, Feb. 16, 2016f. Retrieved Dec. 31<sup>st</sup>, 2019, from: <<https://bit.ly/3qw6E25>>.

\_\_\_\_\_. **Annual Report 2017**. [n.l.]: Petrobras, Dec. 31<sup>st</sup>, 2017a. Retrieved Nov. 4, 2019, from: <<https://bit.ly/2OW06vN>>.

\_\_\_\_\_. Formamos aliança estratégica com a CNPC. **Petrobras**, July 4, 2017b. Retrieved Nov. 7, 2019, from: <<https://bit.ly/3qAYmG5>>.

\_\_\_\_\_. P-69 entra na fase de conclusão das obras em Angra dos Reis. **Petrobras**, Mar. 30, 2017c. Retrieved Dec. 31<sup>st</sup>, 2019, from: <<https://bit.ly/3bliAx9>>.

\_\_\_\_\_. Definimos com a CNPC o modelo de negocios para a parceria estrategica no Comperj e no Cluster de Marlim. **Petrobras**, Oct. 16, 2018a. Retrieved Oct. 31<sup>st</sup>, 2019, from: <<https://bit.ly/3uibwKG>>.

\_\_\_\_\_. **Annual Report 2018**. [n.l.]: Petrobras, Dec. 31<sup>st</sup>, 2018b. Retrieved Oct. 31<sup>st</sup>, 2019, from: <<https://bit.ly/2OW06vN>>.

\_\_\_\_\_. **Annual Report 2019**. [n.l.]: Petrobras, 2019a. Retrieved July 7, 2020, from: <<https://bit.ly/2OW06vN>>.

\_\_\_\_\_. China é o nosso principal destino das exportações de óleo cru. **Petrobras**, June 28, 2019b. Retrieved Sept. 8, 2019, from: <<https://bit.ly/3bsawLo>>.

\_\_\_\_\_. Estamos avaliando alternativas para o Comperj em Itaboraí no Rio de Janeiro. **Petrobras**, Dec. 20, 2019c. Retrieved July 7, 2020, from: <<https://bit.ly/3udHG9W>>.

\_\_\_\_\_. **Demonstrações Financeiras 2018**. [n.l.]: Petrobras, Feb. 2019d. Retrieved Dec. 31<sup>st</sup>, 2019, from: <<https://bit.ly/2NInVq6>>.

\_\_\_\_\_. **Financial Statements 2018**. [n.l.]: Petrobras, Feb. 2019e. Retrieved Dec. 31<sup>st</sup>, 2019, from: <<https://bit.ly/3k4Xh72>>.

\_\_\_\_\_. Petrobras informa sobre pré-pagamentos de dívidas com o China Development Bank. **Petrobras**, Aug. 14, 2019f. Retrieved Dec. 31<sup>st</sup>, 2019, from: <<https://bit.ly/3k96L15>>.

\_\_\_\_\_. Com 16 plataformas e mais de 150 poços, pré-sal da Bacia de Santos é hoje um dos polos de produção mais competitivos do setor. **Petrobras**, May 30, 2019g. Retrieved Dec. 31<sup>st</sup>, 2019, from: <<https://bit.ly/3s7f0O4>>.

\_\_\_\_\_. Petrobras sobre recorde de produção em Búzios. **Petrobras**, June 29, 2020a. Retrieved July 7, 2020, from: <<https://bit.ly/3saZlx4>>.

\_\_\_\_\_. Contratos. **Petrobras**, July 7, 2020b. Retrieved July 7, 2020, from: <<https://bit.ly/3u9x8sx>>.

POLITO, R. Sinopec Petroleum do Brasil pede recuperação judicial. **Valor**, Aug. 17, 2018. Retrieved Nov. 11, 2019, from: <<https://bit.ly/3av0ZUs>>.

RAY, R.; BARBOSA, P. **China-Latin American Economic Bulletin**. [n.l.]: Global Development Policy Center, Mar. 2020. Retrieved from: <<https://bit.ly/37xCx2V>>.

REPSOL anuncia compra de 40% da filial brasileira pela chinesa Sinopec. **G1**, Dec. 28, 2010. Retrieved Nov. 30, 2019, from: <<https://glo.bo/2NbPtoe>>.

RIBEIRO, E. ANP: Pré-sal equivale a quatro vezes as atuais reservas do país. **O Globo**, Nov. 7, 2008. Retrieved Oct. 24, 2019, from: <<https://glo.bo/3s2LSaL>>.

RIPARDO, S. Petrobras confirma acordo com estatal chinesa de petróleo [Petrobras confirms agreement with China's state oil company]. **Folha de S. Paulo**, Mar. 30, 2004. Retrieved Nov. 9, 2019, from: <<https://bit.ly/3pA8hKR>>.

ROSA, B. Petrobras deve levantar mais US\$ 5 bilhões com chineses. **O Globo**, July 6, 2017. Retrieved Dec. 31<sup>st</sup>, 2019, from: <<https://glo.bo/3psrbTS>>.

ROSITO, T. A Petrobras e as parcerias com a China. **Carta Brasil-China**, n. 18, p. 9-15, Dec. 2017.

SAMORA, R. Petrobras fecha empréstimo US\$5 bi com China e acerta fornecimento de petróleo. **Reuters**, Dec. 5, 2017. Retrieved Dec. 31<sup>st</sup>, 2019, from: <<https://reut.rs/3pJX0rD>>.

SCHUTTE, R.; DEBONE, V. The expansion of Chinese foreign investment: the case of the Brazilian energy sector. **Conjuntura Austral**, v. 8, n. 44, p. 90-113, 2017.

SHANDONG Kerui offers lowest bid to complete Comperj gas train. **Valor**, Sept. 27, 2017. Retrieved Sept. 27, 2019, from: <<https://bit.ly/2ZtIrxr>>.

TAN, F.; ALPER, A. Petrobras busca ampliar mercado na China com novo tipo de petróleo. **Reuters**, June 27, 2018. Retrieved Jan. 2, 2019, from: <<https://reut.rs/2ZznzFg>>.

TREVISAN, C. Petrobras assina acordo com banco chinês para empréstimo de US\$ 5 bi. **Estadão**, Sept. 2, 2017. Retrieved Dec. 31, 2019, from: <<https://bit.ly/3bhao18>>.

VALLE, S. Petrobras conclui plataformas na China. **Estadão**, Apr. 20, 2014. Retrieved Dec. 31<sup>st</sup>, 2019, from: <<https://bit.ly/37rHytC>>.

VASQUEZ, P. **China, oil, and Latin America**: myth vs. reality. Washington: Atlantic Council, Mar. 2018. Retrieved Mar. 2019, from: <<https://bit.ly/2ZxIgbQ>>.

\_\_\_\_\_. China's oil and gas footprint in Latin America and Africa. **International Development Policy**, p. 1-25, Nov. 2019.

WERTHEIM, P. Petrobras, Sinopec sign MOU to build \$1.3 billion gas pipeline in Brazil. **Oil and Gas Journal**, Sept. 16, 2004. Retrieved Aug. 30, 2019, from: <<https://bit.ly/3uaLEAe>>.

WU, W. Chinese oil investments in Latin America: evolution, behavior, and motivations. In: \_\_\_\_\_. (Ed.). **Chinese oil enterprises in Latin America**: corporate social responsibility. Miami: Palgrave Macmillan, 2019. p. 17-46.

WU, Y. Dangqian zhongguo yu baxi shiyou nengyuan hezuo mianlin de xin tiaozhan yu xin silu [New Challenges and New Ideas Facing China-Brazil Petroleum Energy Cooperation]. **Duiwai Jigname Shiwu** [Practice in Foreign Economic Relations and Trade], p. 4-7, Mar. 2019.

XU, Y. **China's strategic partnerships in Latin America**: case studies of China's oil diplomacy in Argetina, Brazil, Mexico and Venezuela, 1991-2015. Maryland: Lexington Books, 2017a.

\_\_\_\_\_. Shixi zhongguo yu baxi de zhanlue huoban guanxi: yi shiyou hezuo wei li [An Analysis of the Strategic Partnership between China and Brazil: take oil cooperation as an example]. **Xiandai Guoji Guanxi** [Modern International Relations], p. 33-38, July 2017b.

ZHANG, W. Zhong ba shiyou maoyi kaiqi duo ying shidai [China-Brazil oil trade opens a win-win era]. **China Daily**, Feb. 16, 2017. Retrieved Aug. 16, 2019, from: <<https://bit.ly/37s0it5>>.

ZHONG, W.; ZHU, Y.; SUN, Y. Baxi zhengju zouxiang dui zhongguo shiyou qiye de yingxiang ji duice [Influence of Brazilian Political Situation on Chinese Petroleum Enterprises and Countermeasures]. **Guoji Shichang** [International Markets], n. 6, p. 84-87, 2016.

ZHOU, J. Zhongguo yu baxi shiyou touzi maoyi hezuo ji shengji tujing [Approaches to upgrade China-Brazil oil investments and trade cooperation]. **Guoji Shangwu Luntan** [International Business Forum], p. 29-31, June 2017.

# MINERAIS ESTRATÉGICOS E AS RELAÇÕES ENTRE BRASIL E CHINA: OPORTUNIDADES DE COOPERAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO DA INDÚSTRIA MINERAL BRASILEIRA

Fernando Ferreira de Castro<sup>1</sup>

Carlos Cesar Peiter<sup>2</sup>

Geraldo Sandoval Góes<sup>3</sup>

As matérias-primas minerais são a base da economia atual e continuarão a ser no futuro. Certas matérias-primas apresentam especificidades, porque tanto o risco de suprimento como a sua importância econômica variam entre os países ou blocos econômicos, sendo definidas como “críticas”, por propiciarem incertezas em seus mercados. No âmbito da relevância mundial dos bens minerais, este artigo tem o objetivo de discutir aspectos das diferentes políticas sobre os minerais críticos e/ou estratégicos, adotadas no Brasil, bem como na União Europeia, Estados Unidos, China, que foram selecionados por terem posição de destaque neste tema e serem os principais destinos de exportações primárias brasileiras. Além disso, diante da crescente importância da relação Brasil-China, esta relação bilateral será avaliada à luz das recentes políticas sobre os recursos minerais apresentadas, focalizando o caso do nióbio brasileiro, que é uma matéria-prima crítica para os países consumidores e estratégica para o Brasil, maior produtor mundial. A metodologia qualitativa adotada parte de extensa revisão bibliográfica e documental no contexto da geopolítica das matérias-primas, para classificar as diferentes políticas nacionais e avaliar as complementariedades sino-brasileiras neste cenário. As relações entre Brasil e China quanto aos bens minerais estratégicos e críticos sugerem desafios e oportunidades de ampliação de parcerias por meio da ciência, tecnologia e inovação (CT&I) e estímulo ao desenvolvimento industrial.

**Palavras-chave:** minerais estratégicos; matérias-primas críticas; nióbio; CT&I; comércio sino-brasileiro.

## STRATEGIC MINERALS AND BRAZIL-CHINA RELATIONS: OPPORTUNITIES FOR COOPERATION FOR THE DEVELOPMENT OF THE BRAZILIAN MINERAL INDUSTRY

Mineral raw materials are the basis of the current economy and will continue to be so in the future. Certain raw materials have specificities due to supply risks and economic importance that vary among countries or economic blocs, being defined as “critical” for providing uncertainties in their markets. In the context of the global relevance of mineral goods, this article aims to discuss aspects of different policies on critical and / or strategic minerals, adopted by the European Union, United States, China and Brazil. They were selected for having a prominent position in this issue and being the main destinations of Brazilian primary exports, and, in addition, it is observed a

---

1. Pesquisador do Centro de Tecnologia Mineral do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações (Cetem/MCTI). Mestre em psicossociologia. *E-mail:* <fcastro@cetem.gov.br>. Orcid: <<https://orcid.org/0000-0002-5144-4862>>.

2. Pesquisador Colaborador do Cetem/MCTI. Doutor em engenharia mineral, engenheiro metalúrgico. *E-mail:* <cpeiter@cetem.gov.br>. Orcid: <<https://orcid.org/0000-0002-5557-1519>>.

3. Especialista em políticas públicas e gestão governamental na Diretoria de Estudos e Políticas Macroeconômicas (Dimac) do Ipea. Doutor em economia. *E-mail:* <geraldo.goes@ipea.gov.br>. Orcid: <<https://orcid.org/0000-0002-5367-8654>>.

growing importance of the Brazil-China relationship. To evaluate this bilateral relationship in the light of the recent policies on the assessed mineral resources, we will focus in the case of Brazilian niobium, which is a critical raw material for consumer countries and it is strategic for Brazil, the world's larger producer. The qualitative methodology adopted is part of an extensive bibliographic and documentary review in the context of the geopolitics of raw materials, to classify the different national policies and evaluate the Sino-Brazilian complementarities in this scenario. The relations between Brazil and China on the issue of strategic and critical mineral goods suggest challenges and opportunities for expanding partnerships through Science, Technology and Innovation and stimulating industrial development.

**Keywords:** Strategic minerals; critical raw materials; niobium; ST&I; China-Brazil trade.

## **MINERALES ESTRATÉGICOS Y RELACIONES ENTRE BRASIL Y CHINA: OPORTUNIDADES DE COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO DE LA INDUSTRIA MINERA BRASILEÑA**

Las materias primas minerales son la base de la economía actual y lo seguirán siendo en el futuro. Ciertas materias primas tienen especificidades porque tanto el riesgo de oferta como su importancia económica varían entre países o bloques económicos, siendo definidas como "críticas" porque brindan incertidumbres en sus mercados. En el ámbito de la relevancia global de los bienes minerales, este artículo tiene como objetivo discutir aspectos de las diferentes políticas sobre minerales críticos y / o estratégicos, adoptadas en la Unión Europea, Estados Unidos, China y Brasil, las cuales fueron seleccionadas por tener una posición destacada en este tema y serán los principales destinos de las exportaciones primarias brasileñas, y, además, dada la importancia creciente de la relación Brasil-China, esta relación bilateral será a la luz de las políticas recientes sobre los recursos minerales evaluados, centrándose en el caso del niobio brasileño, que es una materia prima crítica para los países consumidores y estratégica para Brasil, el mayor productor mundial. La metodología cualitativa adoptada es parte de una extensa revisión bibliográfica y documental en el contexto de la geopolítica de las materias primas, para clasificar las diferentes políticas nacionales y evaluar las complementariedades de Brasil en este escenario. Las relaciones entre Brasil y China en el tema de bienes minerales estratégicos y críticos sugieren desafíos y oportunidades para ampliar las alianzas a través de la ciencia, la tecnología y la innovación y el estímulo del desarrollo industrial.

**Palabras clave:** minerales estratégicos; materias primas críticas; nióbio; CT&I; Comercio China-Brasil.

JEL: L71;L72.

DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/rtm24art12>

Data de envío do artigo: 31/8/2020. Data de aceite: 16/11/2020.

### **1 INTRODUÇÃO**

As matérias-primas minerais são a base da economia atual e continuarão a ser no futuro (IRTC, 2020). Os bens minerais não energéticos fazem parte de todas as indústrias em algum estágio de suas cadeias produtivas, tornando-se cada vez mais essenciais para alavancar mudanças, como as tecnologias digitais, as tecnologias de baixo carbono e a mobilidade sustentável (EC, 2019).

Embora ainda abundantes, a garantia de seu fornecimento envolve pesquisa, investimento e constante inovação (USGS, 2017). Certas matérias-primas apresentam especificidades, porque tanto o risco de suprimento como a sua importância econômica variam entre os países ou blocos econômicos, e vêm sendo definidas como “críticas”, por apresentarem incertezas em seus mercados (EC, 2018; Fortier *et al.*, 2018).

No âmbito da relevância mundial dos bens minerais, este artigo tem os objetivos de: i) apresentar aspectos das políticas internacionais sobre os minerais críticos e/ou estratégicos adotadas recentemente nos Estados Unidos, União Europeia e China, que são os principais países consumidores ou destino das exportações minerais brasileiras, além do próprio Brasil; e ii) diante da crescente importância das relações comerciais Brasil-China no mercado internacional de *commodities*, avaliar esta relação bilateral e suas repercussões sobre os recursos minerais. Por fim, será discutido o caso do nióbio brasileiro, que é uma matéria-prima crítica para os países consumidores e estratégica para o Brasil, maior produtor mundial, e sua relação com a China, maior inovador nas aplicações do nióbio. As relações entre Brasil e China na interface dos bens minerais sugerem desafios e oportunidades por meio da ciência, tecnologia e inovação (CT&I).

## 2 O SETOR MINERAL BRASILEIRO E AS RELAÇÕES COMERCIAIS COM A CHINA

O Brasil é reconhecido líder produtor e participante do mercado global de *commodities* minerais, em especial de minerais metálicos. Entre esses, se destacam o minério de ferro, o cobre, o ouro, o alumínio e o nióbio. Com base nos dados disponíveis no Anuário Mineral Brasileiro (AMB) de 2019 (ano base 2018), o valor total de exportações das principais substâncias metálicas brasileiras totalizou US\$ 46,44 bilhões (ANM, 2020). O principal destino das exportações minerais brasileiras é a China, responsável por 27,7% do valor total exportado (US\$ 12,85 bilhões), seguida pelos Estados Unidos, com 12,9% (US\$ 6,02 bilhões). Entre os bens minerais mais exportados para a China, estão as substâncias metálicas ferro, nióbio, cobre, manganês, níquel, alumínio, zinco, cromo e estanho (tabela 1).

TABELA 1  
Comércio internacional de substâncias metálicas entre China e Brasil  
(US\$ FOB)

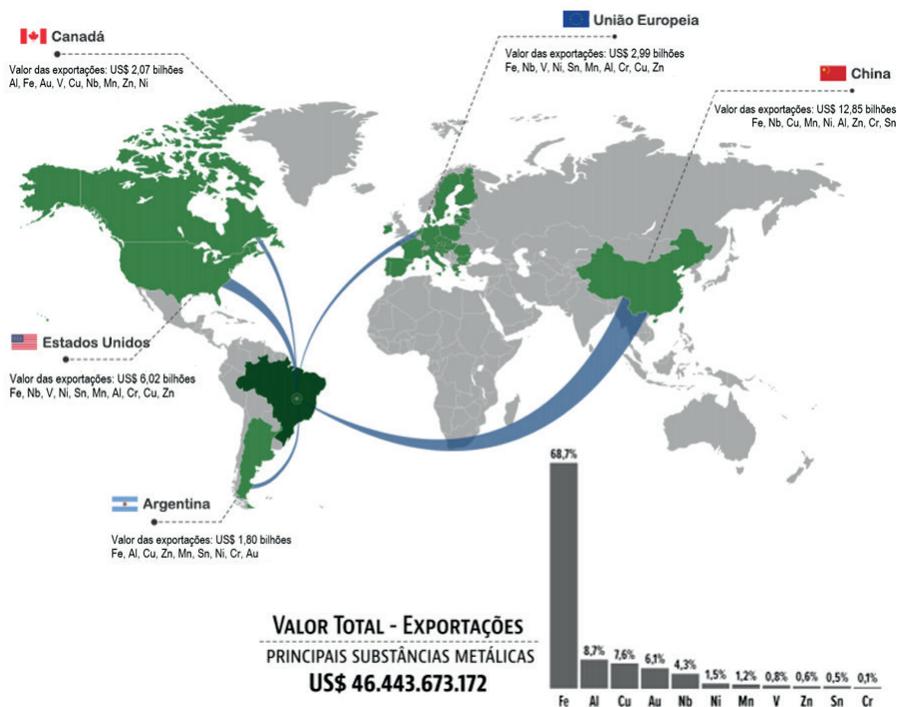
|             | Brasil – total | Brasil-China   | Participação (%) |
|-------------|----------------|----------------|------------------|
| Exportações | 46.443.673.172 | 12.852.933.221 | 27,67            |
| Importações | 11.314.048.667 | 2.035.515.996  | 17,99            |

Fonte: Ministério da Economia; ANM (2019).

Obs.: FOB = *free on board*.

A figura 1 ilustra os principais países destinatários das exportações brasileiras dos principais bens minerais metálicos em 2018. Destaca-se a variedade de bens e o valor das exportações brasileiras; além da China, conforme apresentado, os Estados Unidos importam o equivalente a US\$ 6,02 bilhões, principalmente em ferro, nióbio, vanádio, estanho, manganês, alumínio, cromo, cobre e zinco, ao passo que a União Europeia importa as mesmas variedades de minerais metálicos, totalizando US\$ 2,99 bilhões, e o Canadá (US\$ 2,07 bilhões) e a Argentina (US\$ 1,80 bilhão) também se destacam pela importação destas substâncias e do ouro.

FIGURA 1  
Destino das exportações brasileiras referentes aos principais minerais metálicos (2018)



Fonte: Adaptado de ANM (2020).

Elaboração dos autores.

Obs.: Figura reproduzida em baixa resolução em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

Na relação Brasil-China, o Brasil se apresenta como um grande produtor e exportador de bens primários e semimanufaturados e importador de manufaturados chineses, tal como apresentado na tabela 2. Destaca-se, no comércio exterior, o saldo comercial positivo para o Brasil (tabela 3).

TABELA 2  
**Balança do comércio exterior brasileiro para as principais substâncias metálicas em 2018**  
 (US\$ FOB)

|                    | Exportação            | Importação            | Saldo comercial       |
|--------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|
| Brasil-Mundo       |                       |                       |                       |
| Bens primários     | 23.572.410.418        | 1.041.217.241         | 22.531.193.177        |
| Semimanufaturados  | 15.224.787.818        | 3.118.414.712         | 12.106.373.106        |
| Manufaturados      | 6.974.733.995         | 6.881.476.389         | 93.257.606            |
| Compostos químicos | 671.740.941           | 272.940.325           | 398.800.616           |
| <b>Total</b>       | <b>46.443.673.172</b> | <b>11.314.048.667</b> | <b>35.129.624.505</b> |
| Brasil-China       |                       |                       |                       |
| Bens primários     | 11.524.490.790        | 15.974.950            | 11.508.515.840        |
| Semimanufaturados  | 1.280.795.738         | 74.262.705            | 1.206.533.033         |
| Manufaturados      | 40.994.241            | 1.901.533.576         | -1.860.539.335        |
| Compostos químicos | 6.652.452             | 43.744.765            | -37.092.313           |
| <b>Total</b>       | <b>12.852.933.221</b> | <b>2.035.515.996</b>  | <b>10.817.417.225</b> |

Fonte: Adaptado de ANM (2019).

Elaboração dos autores.

Obs.: FOB – *free on board*.

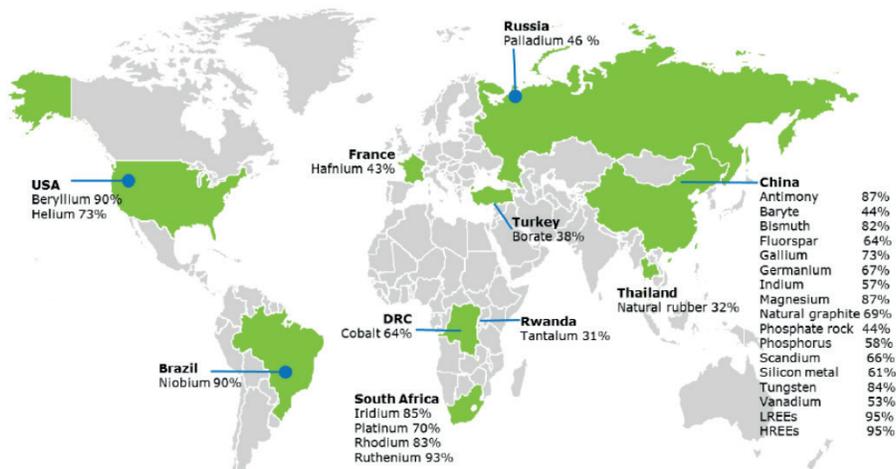
A característica marcante da presença do Brasil no comércio internacional é a sua condição de exportador de *commodities* minerais, principalmente de bens primários, enquanto a China tem se especializado na produção e fornecimento de produtos manufaturados de origem mineral, essenciais para inúmeras aplicações, com destaque para as tecnologias emergentes nas áreas de energia, eletroeletrônicos, transportes e equipamentos hospitalares.

O comércio do minério de ferro brasileiro com a China, liderado pela empresa Vale S/A, é o mais importante em valor, quantidade produzida e exportada, com uma participação de 84,74% na produção de minério de ferro, cujo valor total das exportações brasileiras totalizaram R\$ 31,92 bilhões em 2018, o que representa 68,74% das exportações de minerais metálicos (ANM, 2020).

A concentração da produção e do fornecimento de substâncias minerais em determinados países ricos em recursos do subsolo tem influenciado a geopolítica internacional no sentido de definições sobre as matérias-primas consideradas críticas, bem como a adoção de estratégias comerciais e industriais pelos países e blocos econômicos. Documentos da União Europeia e dos Estados Unidos (Fortier *et al.*, 2018; EC, 2017; USGS, 2015) apontam a relevância da China como a principal fonte de suprimento de matérias-primas minerais consideradas críticas, tal como pode ser observado na figura 2.

FIGURA 2

### Oferta de matérias-primas críticas segundo principais países fornecedores (Em %)



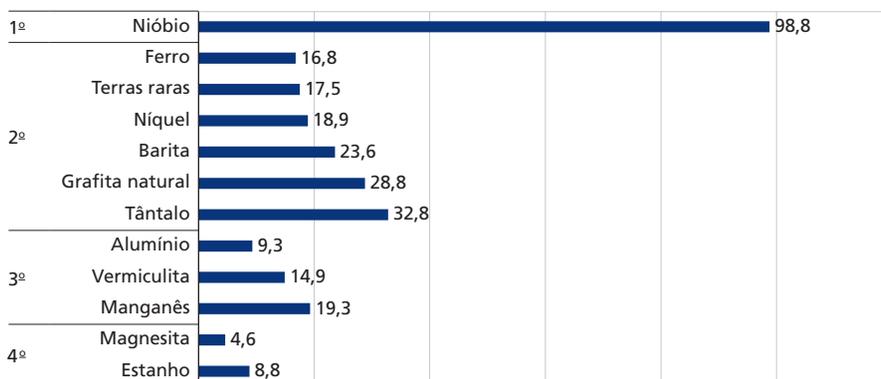
Fonte: Deloitte Sustainability *et al.* (2017).

Obs.: Figura reproduzida em baixa resolução em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

Na figura 2, além da predominância da China, verifica-se que o Brasil aparece como o principal produtor e fornecedor apenas de nióbio; entretanto, o Brasil certamente está entre os fornecedores mundiais de outras matérias-primas críticas, como o tântalo, o vanádio e o grafite natural (grafita). O gráfico 1 apresenta a participação brasileira nas reservas minerais mundiais em exploração, e o gráfico 2 apresenta a participação do Brasil na produção mundial dos seus principais bens minerais.

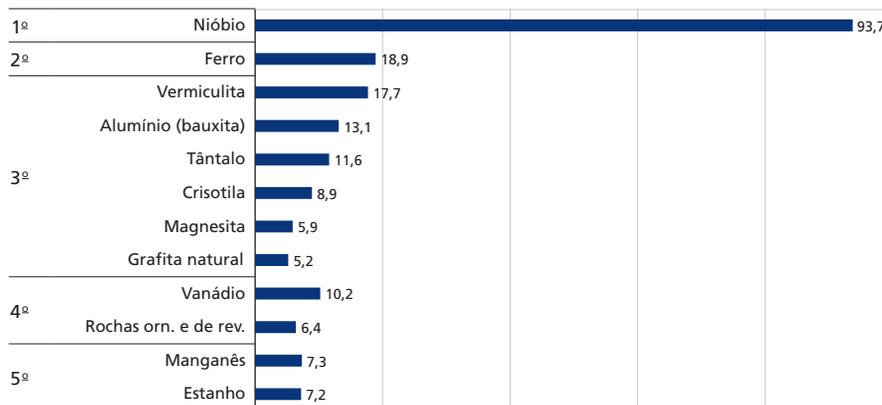
GRÁFICO 1

### Participação e posição do Brasil na classificação mundial das principais reservas minerais em exploração (2016) (Em %)



Fonte: ANM (2019).

**GRÁFICO 2**  
**Participação e posição do Brasil na classificação mundial dos principais produtores mundiais de metálicos (2016)**  
 (Em %)



Fonte: ANM (2019).

A participação do Brasil na classificação mundial das principais reservas minerais é muito favorável, notadamente em relação ao nióbio, destacado em primeiro lugar, aparecendo em segundo lugar no mundo para tântalo, grafita natural, barita, níquel, terras raras e ferro. Em termos das reservas em produção, o Brasil também se sobressai em relação ao nióbio, em primeiro lugar, e ao ferro, em segundo lugar, assim como na produção de alumínio, vanádio e rochas ornamentais e de revestimento.

### 3 METODOLOGIA E ANTECEDENTES DA PESQUISA

A proposta deste artigo se originou do projeto intitulado “Estudo das cadeias produtivas dos materiais críticos: oportunidades e ameaças da economia circular”<sup>4</sup> (Diálogos Setoriais UE-Brasil, 2020), desenvolvido por uma equipe multidisciplinar liderada pelo Cetem/MCTI, financiado pelo programa Diálogos Setoriais União Europeia-Brasil e pelo MCTI. Ao aprofundar o conhecimento sobre as políticas nacionais ou dos blocos de países sobre as matérias-primas, verificou-se a emergência da China como o mais importante *player*, não apenas no mercado internacional de *commodities* minerais, mas também na produção e comercialização de especialidades minerais destinadas a produtos inovadores e com potencial crescente de mercado. Diante dessa posição de relevância da China, que ameaça o suprimento de países e blocos econômicos, novas políticas

4. O relatório técnico final do projeto está no prelo, e será publicado na página oficial de projetos do Diálogos Setoriais União Europeia-Brasil (projeto nº 128-A – 9ª chamada), que poderá ser acessado em: <<https://bit.ly/3bkujw0>>.

vêm sendo construídas para garantir a segurança no atendimento às suas indústrias e mercados. O estudo de caso do mencionado relatório é o nióbio, do qual o Brasil é o maior produtor mundial, tendo a China como grande parceira e investidora.

A metodologia qualitativa adotada envolveu revisão bibliográfica sobre o tema da geopolítica das matérias-primas e evolução do comércio exterior brasileiro sobre os bens minerais, bem como documental sobre as políticas internacionais de matérias-primas, tendo sido selecionadas as políticas da União Europeia, Estados Unidos e China, principais parceiros comerciais do Brasil. A análise dos documentos buscou identificar os principais interesses e estratégias adotadas pelos países, bem como o caso específico da complementariedade entre China e Brasil, especialmente no caso do nióbio, no contexto internacional de disputa por matérias-primas críticas.

Diante do panorama apresentado, é fundamental discutir o conceito de matérias-primas minerais críticas ou estratégicas que vem sendo desenvolvido principalmente pela União Europeia e Estados Unidos para avaliar a disponibilidade e o risco de suprimento de suas indústrias e sociedades. Na seção a seguir, serão apresentadas sinteticamente as principais características das políticas da União Europeia, Estados Unidos, China e Brasil sobre o tema.

#### **4 MATÉRIAS-PRIMAS CRÍTICAS OU ESTRATÉGICAS E AS POLÍTICAS NACIONAIS**

A preocupação quanto ao risco no suprimento de minerais tem caracterizado os esforços de políticas internacionais promovidas por importantes instituições em países industrializados, na contextualização dessa questão, como o United States Geological Survey (USGS) (“O crescimento econômico de uma nação industrializada (...) requer matérias-primas para construção (...), defesa, processamento e fabricação de bens e serviços” [USGS, 2019]); a Raw Materials Information Systems (RMIS) (“As matérias-primas são mais do que nunca a força vital da economia” [RMIS, 2015]); a British Geological Survey (BGS) (“A preocupação global é crescente quanto à disponibilidade de suprimentos segura e adequada de minerais e metais necessários à sociedade” [BGS, 2017]); a General Agreement on Tariffs and Trade da Organização Mundial do Comércio (GATT/WTO) (“O caso das matérias-primas chinesas coloca uma advertência para os países exportadores de matérias-primas quando negociam (...) sua soberania sobre os recursos naturais” [Rolland, 2012]).

As políticas nacionais, em diversos países, sobre as matérias-primas críticas são uma resposta ao aumento da competição comercial internacional para atender a inovações tecnológicas, que ampliam oportunidades econômicas pela utilização de certos materiais com aplicações específicas. As estratégias dos países sobre os minerais críticos procuram atender às peculiaridades e demandas domésticas identificadas através de políticas que direcionam os interesses econômicos, de defesa e até mesmo de saúde de cada país.

Segundo Barteková e Kemp (2016), a estratégia da União Europeia busca interagir com os países considerados mais ricos em recursos minerais. O Japão e os Estados Unidos seguem a direção da pesquisa e do desenvolvimento de alternativas, enquanto a China e a Austrália se preocupam com a sua produção doméstica e a proteção dos seus recursos com políticas protecionistas. O Brasil dispõe de uma política sobre minerais estratégicos que focaliza a produção de minerais em que o país apresenta vantagem competitiva, naqueles cuja demanda tem sido crescente e na pesquisa por minerais portadores de desenvolvimento econômico no futuro. A seguir, serão apresentadas as características gerais das políticas sobre os minerais críticos da União Europeia, nos Estados Unidos, na China e no Brasil.

#### 4.1 União Europeia

A União Europeia se destaca na abrangência das políticas públicas voltadas às matérias-primas críticas, devido ao seu histórico decréscimo e pouca disponibilidade de reservas domésticas de minerais metálicos (EC, 2008). O debate sobre a segurança de suprimento de matérias-primas se iniciou em 1975, e a União Europeia pode ser considerada um dos primeiros blocos de países a discutir as necessidades e desafios para seus países. Mais recentemente, a União Europeia vem promovendo a Raw Materials Initiative (EC, 2017), que busca: garantir o acesso a matérias-primas a partir do mercado internacional nas mesmas condições que outros competidores industriais; determinar as condições estruturais adequadas dentro do bloco, no sentido de promover o suprimento de matérias-primas a partir das fontes existentes nos países-membros; e impulsionar a eficiência dos recursos e da reciclagem para reduzir as necessidades de consumo de matérias-primas de fontes primárias, diminuindo também a sua dependência de importações.

A União Europeia disponibiliza um sistema de informações sobre as matérias-primas, intitulado Raw Materials Information System (RMIS). Entre os documentos disponíveis nesta plataforma, estão apresentadas orientações para condução da temática e premissas metodológicas, além da base de dados sobre minerais críticos da União Europeia sob o ponto de vista de diversos aspectos, como os legislativos, tecnológicos, de monitoramento, de economia circular, de comércio, de cadeias produtivas industriais, entre outros (RMIS, 2015).

A metodologia de criticalidade da CE envolve tanto matérias-primas críticas bióticas, como abióticas, sendo o inventário composto por 78 matérias-primas, sem considerar as energéticas ou agrícolas, mas envolvendo os elementos de terras raras leves (*light rare earth elements* – LREE) e pesadas (*heavy rare earth elements* – HREE) e elementos do grupo platina (RMIS, 2017). As principais matérias-primas críticas da União Europeia estão apresentadas na tabela 3.

**TABELA 3**  
**Matérias-primas críticas identificadas na lista da Comunidade Europeia (2017)**

| Matérias-primas críticas – 2017 (26) |                        |                  |
|--------------------------------------|------------------------|------------------|
| Antimônio                            | Háfnio                 | Grupo platina    |
| Barita                               | Hélio                  | Rocha de fosfato |
| Berílio                              | Terras-raras (pesados) | Fósforo          |
| Bismuto                              | Terras-raras (leves)   | Escândio         |
| Boro                                 | Índio                  | Silício metal    |
| Cobalto                              | Magnésio               | Tântalo          |
| Fluorita                             | Grafita natural        | Tungstênio       |
| Gálio                                | Borracha natural       | Vanádio          |
| Germânio                             | Nióbio                 |                  |

Fonte: EC (2017).

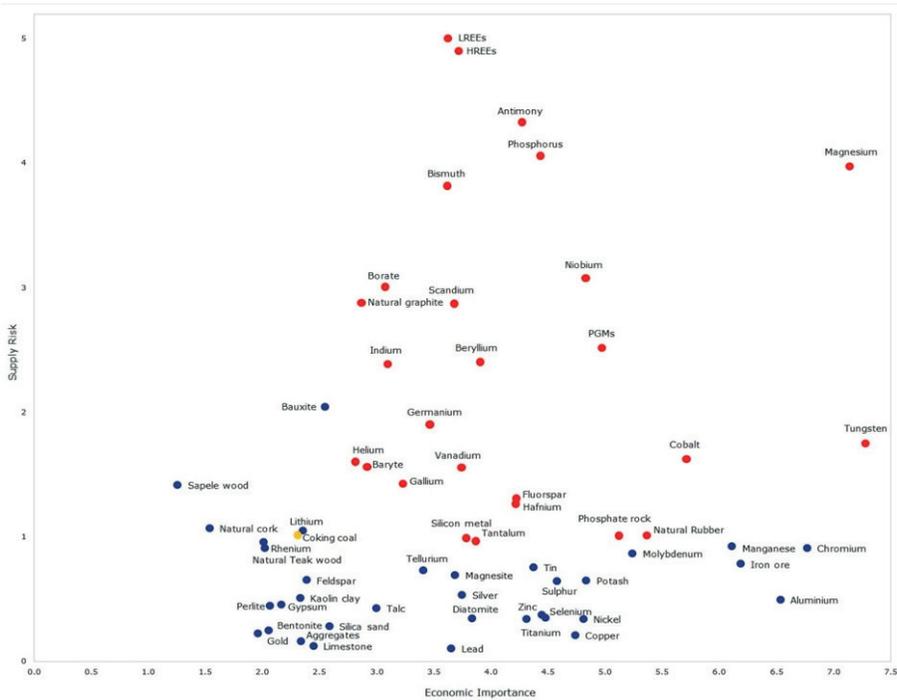
Destaca-se que, entre alguns minerais que compõem a lista da União Europeia de matérias-primas críticas que são considerados com alto risco de suprimento, está o nióbio, cujas principais fontes se encontram no Brasil; os elementos de terras raras pesados e leves, antimônio, bismuto, tungstênio, magnésio, entre outros, provenientes principalmente da China; os metais do grupo da platina, predominantes na África do Sul; e o paládio, cujas maiores reservas em produção estão na Rússia.

No gráfico 3, está representado um estudo sobre a posição relativa das matérias-primas consideradas críticas, segundo os aspectos de risco de suprimento e importância econômica para o bloco europeu, com base em levantamentos sobre as reservas em produção das matérias-primas mundiais e no monitoramento permanente, em nível multidisciplinar, das cadeias produtivas industriais europeias (RMIS, 2017).

No gráfico 3, verifica-se uma correlação entre a importância econômica e o risco de suprimento de 73 substâncias minerais, entre as quais, em vermelho, estão destacadas as matérias-primas consideradas críticas. A partir deste inventário, podem ser elencados os diferentes níveis de preocupação e a definição de planos e ações voltados para as matérias-primas com maior prioridade. A União Europeia se destaca internacionalmente, segundo Barteková e Kemp (2016), por basear a Raw Materials Initiative em três pilares de sustentação.

GRÁFICO 3

Posição relativa das matérias-primas críticas segundo o risco de suprimento e importância econômica no ambiente europeu – CRM List (2017)



Fonte: RMIS (2017).

Obs.: Gráfico reproduzido em baixa resolução em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

O primeiro pilar tem como foco o acesso às matérias-primas no mercado mundial, evitando as possíveis distorções de mercado por meio de acordos diplomáticos e políticas de parceria com os interesses econômicos dos países ricos em recursos minerais. O segundo pilar da iniciativa almeja a construção de uma estrutura dentro do bloco para estimular a sustentabilidade das reservas europeias de matérias-primas, por intermédio da pesquisa e investimento em projetos de exploração em determinados países, como Suécia, Finlândia e Dinamarca (para o caso específico da Groenlândia). O terceiro pilar da iniciativa foca a redução do consumo primário de matérias-primas através da eficiência da produção, reciclagem, busca por materiais substitutos e investimento no uso de matérias-primas renováveis.

A política da CE para a implementação da *economia circular* tem grande ligação com o risco de suprimento e a demanda por materiais considerados críticos, como é o caso do nióbio brasileiro. O Plano de Ação para Economia Circular da CE estabelece as vinculações entre as matérias-primas críticas e as ações previstas

para uma abordagem eficiente e coerente da política, a partir de bancos de dados atualizados, a promoção de boas práticas e a identificação de possíveis ações futuras (EC, 2018).

## 4.2 Estados Unidos

Os Estados Unidos têm uma longa tradição no debate sobre o seu suprimento de matérias-primas, fortemente relacionado com seus interesses militares e de segurança nacional. Em 2018, a sua lista de minerais críticos foi atualizada por ordem do Gabinete da Presidência dos Estados Unidos, tendo sido elaborada por meio de subcomitê específico do National Science and Technology Council – o Subcomitê das Cadeias de Suprimento de Minerais Críticos e Estratégicos –, que utilizou metodologia própria de indicação dos minerais críticos (NSTC, 2018, tradução nossa).

“Mineral Crítico”, como definido pela EO nº 13.817, é um mineral (1) identificado como não combustível mineral ou material mineral essencial para a segurança econômica e nacional dos Estados Unidos da América, (2) de uma rede de suprimentos que é vulnerável a ruptura, e (3) que serve como uma função essencial na manufatura de um determinado produto, cuja ausência (...) poderia gerar consequências substanciais para a economia e a segurança nacional norte-americana.

A USGS, principal agência de pesquisa geológica dos Estados Unidos, publica o anuário intitulado *Mineral Commodities Summary*, que apresenta um relatório concebido em conjunto com o Departamento de Defesa dos Estados Unidos para estimar a abrangência dos minerais não energéticos nas cadeias produtivas industriais americanas. Além da publicação anual, a USGS também disponibiliza uma base de dados contendo informações da indústria doméstica, programas do governo, tarifas comerciais e aspectos sobre produção, comércio, importação e procedência de minerais críticos e estratégicos para a indústria americana (USGS, 2020).

Uma parceria entre distintos departamentos do governo dos Estados Unidos tem como foco a elaboração da lista dos minerais críticos para a nação, assim como os principais produtores e fornecedores, bem como as suas principais aplicações na indústria estadunidense (conforme a tabela 4).

As preocupações do governo dos Estados Unidos quanto à perda de sua capacidade produtiva e suas implicações para a segurança nacional e industrial conduziram a elaboração da *Critical Materials Strategy*, em 2010, atualizado recentemente (2019). Esta política se sustenta em três pilares: a diversificação das cadeias de suprimento para administrar o risco de suprimento; direcionamento da pesquisa e desenvolvimento (P&D) para a busca por materiais e tecnologias substitutivas; e investimento em pesquisas de processos de reciclagem, reuso e aproveitamento mais eficiente de minerais críticos (USDE, 2011).

**TABELA 4**  
**Lista de elementos/minerais críticos para os Estados Unidos**

| Commodity mineral | Setores                    |        |         |                                |                        |        | Principal produtor | Principal fornecedor | Principais exemplos de aplicação   |
|-------------------|----------------------------|--------|---------|--------------------------------|------------------------|--------|--------------------|----------------------|--|
|                   | Aeroespacial (não militar) | Defesa | Energia | Telecomunicações e eletrônicos | Transporte (não aéreo) | Outros |                    |                      |  |
| Alumínio          | X                          | X      | X       | X                              | X                      | X      | China              | Canadá               | Aeronaves, linhas de transmissão de energia, ligas leves                                   |
| Antimônio         | –                          | X      | X       | X                              | X                      | X      | China              | China                | Baterias de chumbo-ácido   |
| Arsênio           | –                          | X      | X       | X                              | –                      | X      | China              | China                | Comunicações (arsenieto de gálio)  |
| Barita            | –                          | –      | X       | X                              | –                      | X      | China              | China                | Fluido de perfuração de petróleo e gás   |
| Berílio           | X                          | X      | X       | X                              | –                      | X      | Estados Unidos     | Cazaquistão          | Comunicações por satélite, metal berílio para indústria aeroespacial                       |
| Bismuto           | –                          | X      | X       | X                              | –                      | X      | China              | China                | Produtos farmacêuticos, soldas sem chumbo  |
| Césio e rubídio   | X                          | X      | X       | X                              | –                      | X      | Canadá             | Canadá               | Aplicações médicas, satélites de posicionamento global, dispositivos de visão noturna      |
| Cromo             | X                          | X      | X       | X                              | X                      | X      | África do Sul      | África do Sul        | Motores a jato (superligas), aços inoxidáveis  |
| Cobalto           | X                          | X      | X       | X                              | X                      | X      | Congo <sup>1</sup> | Noruega              | Motores a jato (superligas), baterias recarregáveis  |
| Flúor             | –                          | –      | X       | X                              | –                      | X      | China              | México               | Produção de alumínio e aço, processamento de urânio  |
| Gálio             | X                          | X      | X       | X                              | –                      | X      | China              | China                | Radar, diodos emissores de luz ( <i>light-emitting diodes</i> – LEDs), telefones celulares |
| Germânio          | X                          | X      | X       | X                              | –                      | X      | China              | China                | Dispositivos infravermelhos, fibra óptica  |
| Grafita (natural) | X                          | X      | X       | X                              | X                      | X      | China              | China                | Baterias recarregáveis, armadura corporal  |
| Hélio             | –                          | –      | –       | X                              | –                      | X      | Estados Unidos     | Qatar                | Criogenia (imagem por ressonância magnética [ <i>magnetic resonance imaging</i> – MRI])    |
| Índio             | X                          | X      | X       | X                              | –                      | X      | China              | Canadá               | Monitores de tela plana (óxido de índio-estanho), ligas especiais                          |
| Lítio             | X                          | X      | X       | X                              | X                      | X      | Austrália          | Chile                | Baterias recarregáveis, ligas de alumínio-lítio para a indústria aeroespacial              |
| Magnésio          | X                          | X      | X       | X                              | X                      | X      | China              | China                | Segurança de incêndio para indústria aeroespacial  |
| Manganês          | X                          | X      | X       | X                              | X                      | X      | China              | África do Sul        | Produção de alumínio e aço, ligas leves  |

(Continua)

(Continuação)

| Commodity mineral                    | Setores                    |        |         |                                |                        |        | Principal produtor | Principal fornecedor | Principais exemplos de aplicação   |
|--------------------------------------|----------------------------|--------|---------|--------------------------------|------------------------|--------|--------------------|----------------------|--|
|                                      | Aeroespacial (não militar) | Defesa | Energia | Telecomunicações e eletrônicos | Transporte (não aéreo) | Outros |                    |                      |  |
| Nióbio                               | X                          | X      | X       | X                              | -                      | X      | Brasil             | Brasil               | Aço de alta resistência para defesa e infraestrutura                                 |
| Metais do grupo platina <sup>2</sup> | X                          | -      | X       | X                              | X                      | X      | África do Sul      | África do Sul        | Catalisadores, superligas para motores a jato  |
| Potássio                             | -                          | -      | X       | X                              | -                      | X      | Canadá             | Canadá               | Fertilizante agrícola  |
| Elementos terras raras <sup>3</sup>  | X                          | X      | X       | X                              | X                      | X      | China              | China                | Orientação aeroespacial, <i>lasers</i> , fibra óptica                                |
| Rênio                                | X                          | -      | X       | X                              | -                      | X      | Chile              | Chile                | Motores a jato (superligas), catalisadores   |
| Escândio                             | X                          | X      | X       | X                              | -                      | X      | China              | China                | Ligas leves, células de combustível  |
| Estrôncio                            | X                          | X      | X       | X                              | X                      | X      | Espanha            | México               | Ligas de alumínio, ímãs permanentes, <i>flares</i>                                   |
| Tântalo                              | X                          | X      | X       | X                              | -                      | X      | Ruanda             | China                | Capacitores em telefones celulares, motores a jato (superligas)                      |
| Telúrio                              | -                          | X      | X       | X                              | -                      | X      | China              | Canadá               | Dispositivos infravermelhos (visão noturna), células solares                         |
| Estanho                              | -                          | X      | -       | X                              | -                      | X      | China              | Peru                 | Solda, monitores de tela plana (óxido de índio-estanho)                              |
| Titânio                              | X                          | X      | X       | X                              | -                      | X      | China              | África do Sul        | Motores a jato (superligas) e fuselagens (ligas de titânio), aço de alta resistência |
| Tungstênio                           | X                          | X      | X       | X                              | -                      | X      | China              | China                | Ferramentas de corte e perfuração, catalisadores, motores a jato (superligas)        |
| Urânio                               | X                          | X      | X       | -                              | -                      | X      | Cazaquistão        | Canadá               | Aplicações nucleares, aplicações médicas   |
| Vanádio                              | X                          | X      | X       | X                              | -                      | X      | China              | África do Sul        | Motores a jato (superligas) e fuselagens (ligas de titânio), aço de alta resistência |
| Zircônio e háfnio                    | X                          | X      | X       | X                              | -                      | X      | Austrália          | China                | Revestimento de barreira térmica em motores a jato, aplicações nucleares             |

Fonte: USGS (2019).

Notas: <sup>1</sup> República Democrática do Congo.<sup>2</sup> Esta categoria inclui platina, paládio, ródio, rutênio, irídio e ósmio.<sup>3</sup> Esta categoria inclui o ítrio e os lantanídeos. [X, setor aplicável; -, não aplicável]

### 4.3 República Popular da China

A China tem promovido uma estratégia historicamente protecionista em favor de seus recursos minerais, favorecendo a sua indústria doméstica. Este processo, iniciado em 1950, buscou inicialmente a ampliação da mineração chinesa no interior da Mongólia, em depósitos de ferro, por meio da Companhia de Ferro e Aço de Baotou (Barteková e Kemp, 2016). O exemplo mais notável do domínio chinês no mercado mundial se dá no segmento dos elementos de terras raras. Na década de 1990, a partir do empreendimento de novos métodos extrativos e investimentos em pesquisa e inovação tecnológica, o governo chinês previu sua alavancada econômica com base na utilização dos seus recursos minerais, através do plano nacional de desenvolvimento de alta tecnologia (BaoTou Development Zone, 2015), sobre o qual o estrategista chinês, primeiro-ministro Deng Xiaoping, comentou em 1992, em tradução nossa: “existe petróleo no Oriente Médio e existem terras raras na China” (Uren, 2019). Seu destaque como principal fornecedor de terras raras, bens minerais vitais para a construção de dispositivos essenciais para equipamentos eletroeletrônicos e de energia renovável, elevou a China ao patamar de um dos principais inovadores em tecnologia digital (Mancheri, Sundaresan e Chandrashekar, 2013).

Em 2009, a China detinha 98% do total do mercado mundial de terras raras (USGS, 2015) e seu poderio quase monopolista foi atribuído à sua barata mão de obra e aos custos regulatórios menores, que contribuíram para os baixos preços de seus minerais e a diminuição de participação do resto do mundo neste segmento (Haxel, Hedrick e Orris, 2002). Contudo, a China não se especializou somente na produção mineral voltada para exportação, investindo consistentemente, desde meados do século XX, em P&D de tecnologias, com foco no seu desenvolvimento industrial (Barteková e Kemp, 2016). Sua liderança ampla no segmento de terras raras advém dos esforços em P&D associados a indústria (Shen, Moomy e Eggert, 2020).

Através das inúmeras iniciativas chinesas em pesquisa, desenvolvimento e inovação (PD&I), a gradual mudança do perfil do exportador mineral foi estrategicamente planejada na direção da exportação de produtos intermediários, com maior valor agregado, e também através da transferência de tecnologia com base no investimento direto em países produtores, entre eles o Brasil.

Com a finalidade de proteger suas reservas de terras raras em crescente disputa mundial e garantir a crescente evolução da demanda de sua indústria, a China declarou as terras raras como “minerais estratégicos e protegidos” (SCIO, 2012), pactuando políticas de proteção especialmente voltadas para as reservas minerais, em conjunto com planos de ação nacionais para a exploração de seus recursos minerais, que envolviam licenciamento das empresas produtoras,

políticas de eficiência extrativa e ambiental, transparência comercial das empresas mineradoras e regulações de cotas de exportação (Pothen e Fink, 2015).

Estas políticas industriais chinesas revelam o firme interesse em garantir a dominação neste segmento do mercado, através da criação de vantagens competitivas para suas indústrias e controle do comércio destinado à exportação, garantindo preços competitivos no mercado mundial (Shen, Moomy e Eggert, 2020). Estas medidas conduziram a uma disputa entre os Estados Unidos, a União Europeia, o Japão e outros países, que, devido às restrições chinesas impostas principalmente para as exportações de elementos de terras raras, tungstênio e molibdênio, apresentaram uma reclamação de violação de conduta na Organização Internacional do Comércio (OMC).

Em resposta a esta reclamação, o Ministério do Comércio da China defendeu sua política de exportação, alegando que as suas cotas de exportação seriam justas porque, em essência, buscavam proteger o meio ambiente e a sustentabilidade dos recursos minerais, alegando que os interesses dos países ocidentais tentavam pressionar a China na produção barata e em larga escala de elementos de terras raras, sem uma preocupação com os sérios problemas ambientais do país (Pothen e Fink, 2015).

O julgamento da disputa através da GATT/WTO foi contrário à China, que oficialmente aboliu as cotas de exportação em 1º de janeiro de 2015. Entretanto, esta decisão culminou em uma nova fase de políticas regulatórias para os elementos de terras raras na China, que passou a regular sobre as suas práticas domésticas, em vez de incidir sobre o comércio internacional (Shen, Moomy e Eggert, 2020). As políticas regulatórias chinesas adotaram ações para fortalecer o licenciamento das empresas mineradoras, com fortes critérios ambientais e combatendo a mineração ilegal, objetivando, por fim, o fortalecimento das empresas chinesas com melhor *performance*, em especial as empresas governamentais.

Deve-se destacar que, além de uma política mineral baseada em extenso controle e licenciamento, a China evoluiu em sua política mineral, tanto como grande fornecedora – a exemplo do caso das terras raras – como importante produtora de manufaturados. A China é uma das maiores importadoras de bens minerais, e busca estreitar laços comerciais na indústria extrativa mineral de países ricos em recursos minerais, como é o caso do nióbio no Brasil. Com políticas de agregação de valor focadas na produção de bens minerais semimanufaturados e produtos finais, a China busca garantir o suprimento dos minerais menos disponíveis em seu território pela aquisição de posições em empresas e negócios em várias partes do mundo.

No tocante às relações da China com o Brasil, um exemplo desta dinâmica é o caso dos minérios de nióbio, no qual a estratégia chinesa foi adquirir a empresa

Niobras, mineradora e produtora de ferronióbio instalada em Ouidor-GO, através da empresa China Molybdenum Corporation (CMOC). A seguir, será discutido o desenvolvimento das políticas regulatórias do setor mineral brasileiro na interface com a questão dos minerais estratégicos.

#### 4.4 Brasil

O Brasil é reconhecidamente um produtor líder e atuante no mercado global de *commodities* minerais, em especial dos metálicos. O país também conta com estratégias definidas para a exploração dos seus recursos minerais, o que pode ser observado em dois documentos estratégicos definidos pelo Poder Executivo: o Plano Nacional de Mineração (PNM) 2030 (MME, 2010); e a Estratégia Nacional de Ciência e Tecnologia 2016-2022 (MCTIC, 2016).

No PNM 2030, entre os objetivos estratégicos definidos, encontra-se a Gestão de Minerais Estratégicos, definidos como um conjunto de bens minerais constituídos por:

- 1) Minerais que o país importa em grande escala, como potássio, fosfato, carvão mineral metalúrgico e aqueles para os quais há possibilidade de importação em futuro próximo, como o urânio.
- 2) Minerais cuja demanda é crescente e que deverá se expandir ainda mais nas próximas décadas, por causa do uso em produtos de alta tecnologia, a exemplo das terras raras, lítio, tântalo, térbio e cobalto.
- 3) Minerais em que o Brasil apresenta vantagens comparativas naturais e conquistou liderança internacional, tais como o minério de ferro e o nióbio.

O PNM-2030 (MME, 2010) tem como base três diretrizes: governança pública, que é eficaz para a promoção do uso dos bens minerais da indústria extrativa nacional de interesse comercial; o estímulo à agregação de valor aos produtos minerais semimanufaturados e manufaturados; a ampliação do conhecimento científico e a sustentabilidade no setor mineral. As ações sugeridas no documento são as seguintes:

- Criação de Grupos de Trabalho para acompanhamento de bens minerais estratégicos, com enfoque para as oportunidades e ameaças do mercado internacional.
- Articulação interministerial com o setor produtivo para elaboração de programas de longo prazo voltados aos minerais portadores de futuro, objetivando a interação entre Institutos de Ciência e Tecnologia (ICTs) e empresas, para a identificação de nichos competitivos de atuação.

Em termos de articulação interministerial, houve concreta ação conjunta com o MCTI, no sentido de se atender à proposta do Ministério de Minas e Energia. A ligação entre os ministérios se encontra retratada no documento “Estratégia Nacional de Ciência e Tecnologia 2016-2020” (MCTIC, 2016), no qual duas estratégias foram formuladas.

- 1) Elaboração do Plano de Ação de Ciência, Tecnologia e Inovação para Minerais Estratégicos.
- 2) Fomentar a pesquisa, o desenvolvimento tecnológico e a inovação em minerais estratégicos, visando à produção de produtos finais baseados nesses elementos.

O Plano de Ação de Ciência, Tecnologia e Inovação para Minerais Estratégicos (MCTIC, 2018), elaborado pela então Secretaria de Desenvolvimento Tecnológico e Inovação do MCTIC, contemplou os minerais sugeridos no PNM 2030 e identificou desafios, com a proposição de metas e ações. O foco do plano são os elementos de terras raras, minerais de lítio, silício e grafita, nomeados como minerais portadores de futuro; os agrominerais, em face da importância crescente do agronegócio no Brasil; e os minerais tais como os de nióbio e de ferro, devido a sua farta disponibilidade e à posição de liderança de empresas brasileiras no comércio internacional. Entre as sete estratégias de implementação citadas no plano, foi delineada a relevância da cooperação internacional, mencionando-se a manutenção das cooperações existentes com a Alemanha e a União Europeia, bem como se propondo a expansão para outros países (MCTIC, 2018, p. 40).

Quanto ao fomento à PD&I, ações concretas também foram implementadas, como, por exemplo, a do Programa Inova Mineral, uma iniciativa do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e da Financiadora de Estudos e Projetos (Finep), que abriram edital conjunto para financiamento da ordem de R\$ 1,2 bilhão (aproximadamente € 280 milhões) para planos de negócios de empresas envolvendo instituições de pesquisa e ensino, mediante julgamento da submissão de propostas comprometidas com PD&I no setor mineral brasileiro. Neste programa, entre outras prioridades, encontram-se mencionadas como de “grande interesse” as propostas sobre minerais portadores de futuro, sendo citados os minerais que contêm cobalto, grafita, lítio, metais do grupo da platina, molibdênio, silício (grau solar), tâlho, tântalo, terras raras, titânio, vanádio e o nióbio. O Inova Mineral lançou um edital em 2017, tendo aprovado, numa primeira seleção, 24 planos de negócios no valor de R\$ 727 milhões (Finep, 2017).

Em 2020, o Ministério de Minas e Energia (MME) lançou a publicação intitulada *Programa Mineração e Desenvolvimento 2020/2023*, com o objetivo de identificar metas e ações para a aceleração da produção mineral brasileira, em alinhamento com o desenvolvimento sustentável em suas bases sócio-econômico-ambientais.

O programa apresenta dez planos e 108 metas, divididas entre os temas: economia mineral, responsabilidade socioeconômica, conhecimento geológico, avanço da mineração em novas áreas, investimento no setor mineral, seleção de ações futuras, governança na mineração, gestão e eficiência, combate às práticas ilícitas e mineração na sociedade (MME, 2020). Observa-se que a questão dos minerais estratégicos e críticos foi contemplada no Programa 2020/2023 em apenas uma meta, todavia está indiretamente representada em metas associadas a aspectos geológicos e de pesquisa mineral.

O Brasil continua carecendo de estudos mais específicos sobre a criticalidade das matérias-primas importantes para a sua economia, tendo por base o consumo e demanda futura de insumos essenciais para a sua indústria, dentro da perspectiva de avaliação de riscos de suprimento, tanto doméstico, como por importações. É importante distinguir as matérias-primas críticas das consideradas estratégicas, pois cada grupo requer políticas específicas para um aprimoramento integrado entre indústria extrativa e de transformação, bem como das políticas de comércio exterior, fomento à atividade industrial e à PD&I.

A economia circular também é uma questão importante a ser explorada nas políticas públicas, pois tem consequências sobre a demanda por matérias-primas, e a produção mineral brasileira pode sofrer consequências negativas em suas projeções, levando-se em consideração que qualquer projeto de engenharia mineral trabalha com fluxos de caixa para dezenas de anos. Nesta temática, o estudo desenvolvido pela Confederação Nacional da Indústria (CNI), intitulado *Economia circular: oportunidades e desafios para a indústria brasileira* (CNI, 2018), apresenta modelos de negócios e aspectos facilitadores para estimular a adoção da economia circular na indústria brasileira.

Na próxima seção, serão abordados o estudo de caso do nióbio brasileiro e as relações econômicas, corporativas e tecnológicas entre a China e o Brasil, procurando-se demonstrar que existem parcerias, complementariedades e aspectos que podem ser aprimorados nas relações bilaterais.

## **5 PARCERIAS E COMPLEMENTARIEDADES ENTRE BRASIL E CHINA E O CASO DO NIÓBIO**

Por que o Brasil comercializaria com um país como a China, do outro lado do mundo? Isso pode ser explicado pela chamada teoria gravitacional do comércio internacional (TGCI). O modelo gravitacional do comércio internacional, criado por Jan Tinbergen em 1962, é usado para estudar o tamanho dos fluxos de comércio bilateral entre quaisquer dois países, e pode ser resumido por uma “equação da gravidade”, ou seja, assim como os planetas são atraídos em proporção ao seu tamanho e proximidade, os fluxos de comércio entre os países também o

são: o tamanho relativo é determinado pelo produto interno bruto (PIB) e a proximidade econômica é determinada pelos custos de comércio. O modelo de gravidade do comércio internacional sugere que o tamanho econômico relativo atrai os países ao comércio uns com os outros, enquanto distâncias maiores enfraquecem a atratividade.

A TGCI pode explicar a importância mundial da China no comércio internacional, e não apenas nas relações bilaterais com o Brasil. A China é atualmente o maior importador de *commodities*, e isso se deve ao fato de que seu crescimento econômico pujante, principalmente na indústria, demanda matérias-primas, semimanufaturados e fontes de energia dos outros países, por não dispor de todos os minérios de que necessita, além de possuir poucas reservas naturais de petróleo e gás natural.

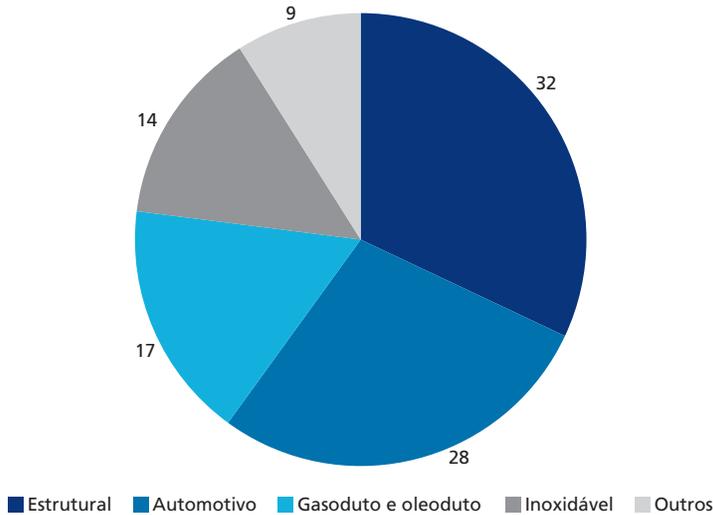
O Brasil exporta para a China principalmente produtos básicos: grãos, produtos da pecuária, minério de ferro e petróleo. A China exporta para o Brasil principalmente produtos manufaturados (mais de 90% do que foi importado da China), como anteriormente apresentado na tabela 2. É importante ressaltar que, em decorrência das especificidades das relações bilaterais Brasil-China, torna-se urgente a adoção de políticas que reforcem a competitividade estrutural da indústria brasileira. Nas palavras de Hiratuka e Sarti (2016), *in verbis*: “deve-se lembrar que o tamanho e o dinamismo do mercado chinês têm deslocado as escalas de produção para níveis extremamente elevados; fato esse que proporciona vantagens de custo que se somam aos custos de mão de obra”.

A China se destaca como um dos maiores consumidores mundiais de matérias-primas críticas, especializando-se na aplicação de suas propriedades especiais através da pesquisa e inovação e de uma longa trajetória de investimentos em sua indústria doméstica, para uma produção com maior valor agregado destinada à exportação. Com base em uma política que pode ser considerada protecionista de suas principais reservas minerais, a política mineral chinesa tem provocado tensões diplomáticas com outros países e bloco de países que demandam por insumos.

Em relação ao setor mineral, Brasil e China têm estratégias diversas quanto ao uso e a potencialização dos benefícios de seus recursos naturais, todavia se tornaram complementares e importantes para ambos em alguns casos, como o do nióbio. O Brasil tem posição destacada quanto a reservas e produção de minérios contendo nióbio em seus minerais mais utilizados, o pirocloro e a columbita-tantalita, bem como é o principal beneficiador, fabricante e exportador mundial de produtos intermediários contendo nióbio, em especial de ligas metálicas destinadas à siderurgia, com destaque para a liga ferronióbio. Os principais segmentos industriais consumidores de ferroligas estão apresentados no gráfico 4.

GRÁFICO 4

**Mercado mundial para ferroligas com nióbio, de acordo com as suas aplicações em aços**  
(Em %)



Fonte: CBMM (2018).

Outros semimanufaturados de nióbio são insumos de maior valor agregado e se prestam a aplicações muito úteis ou essenciais a uma sociedade cada vez mais interligada pelas telecomunicações e sistemas digitais, tais como:

- óxidos de nióbio em dispositivos óticos e eletrônicos, a exemplo do composto niobato de lítio destinado às telecomunicações, empregado tanto em dispositivos capacitores como em moduladores, transformando sinais elétricos em óticos de amplo uso em celulares e nos sistemas de fibras óticas;
- a liga níquel-nióbio, destinada a ligas especiais (superligas) para turbinas de aviões e outros equipamentos de defesa, bem como utilizada em aços inoxidáveis;
- o nióbio metálico, do qual são produzidas as ligas supercondutoras utilizadas em equipamentos de diagnóstico do tipo ressonância magnética nuclear; e
- aplicações em catalisadores de processos químicos a partir de compostos químicos de nióbio.

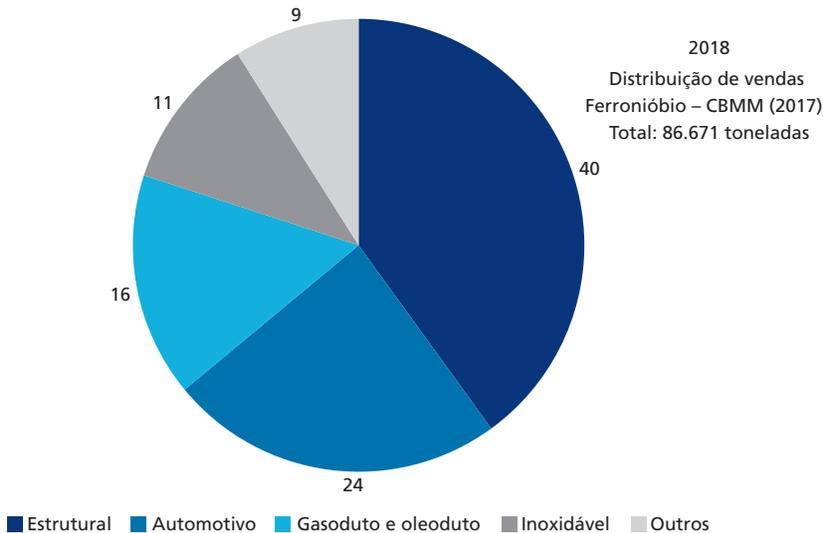
Embora sejam base para cadeias de valor importantes, as quantidades utilizadas de nióbio são muito reduzidas, bem como os valores totais auferidos no mercado destes insumos intermediários. As receitas da principal empresa produtora, a Companhia Brasileira de Metalurgia e Mineração (CBMM), demonstram que o faturamento com

ferronióbio continua rentável e diversificado, como ilustra o gráfico 5. As empresas de alta capacidade tecnológica desfrutam de maiores vantagens, por atuarem no processamento dessas especialidades. Nesses mercados, a China se encontra muito bem posicionada e suas empresas investem em vários segmentos de inovação.

GRÁFICO 5

**Participação no mercado das principais aplicações de ferronióbio a partir das vendas da Companhia Brasileira de Metalurgia e Mineração (CBMM)**

(Em %)



Fonte: CBMM (2018).

Face às proporções limitadas em massa de nióbio que são utilizadas nos produtos finais, observa-se que a demanda mundial se encontrava na escala anual inferior a 100 mil toneladas de nióbio contido, antes da pandemia de Covid-19. Mesmo assim, como visto anteriormente, o nióbio é considerado uma matéria-prima crítica por vários países, pois o seu fornecimento está limitado a praticamente dois países: Brasil e Canadá.

As principais empresas mineradoras, seus produtos beneficiados e semimanufaturados, localizadas no Brasil são a CBMM, que opera a Companhia Mineradora do Pirocloro de Araxá (Comipa), uma associação da própria CBMM com a Companhia de Desenvolvimento Econômico de Minas Gerais (Codemig); a Niobras, ligada a CMOC Internacional; a Mineração Taboca, controlada pelo grupo minerador peruano Minsur; e a Niobec, empresa com sede na província de Quebec, no Canadá. Todas estas empresas realizam operações metalúrgicas e/ou de processamento químico para oferecer

os produtos discriminados no quadro 1, que apresenta as principais empresas e seus produtos.

QUADRO 1

**Principais empresas mineradoras e produtoras de semiacabados que contêm nióbio**

|   |   |
|---|---|
|  <p>Companhia Brasileira de Metalurgia e Mineração</p> | <p>Ferronióbio <i>stand.</i> ou FeNb<br/>                 FeNb e NiNb (níquel-nióbio) grau vácuo<br/>                 Óxidos: alta pureza, grau ótico, ácido nióbio (HY-340) e oxalato amoniacal de nióbio (ANO)<br/>                 Nióbio metálico: grau reator, grau comercial, RRR grau supercondutor e liga zircônio-nióbio</p> |
|    | <p>Ferronióbio</p>  |
|    | <p>Ferronióbio</p>  |
|    | <p>Ferrotântalo e ferronióbio</p>   |

Fonte: Diálogos Setoriais UE-Brasil (2020).

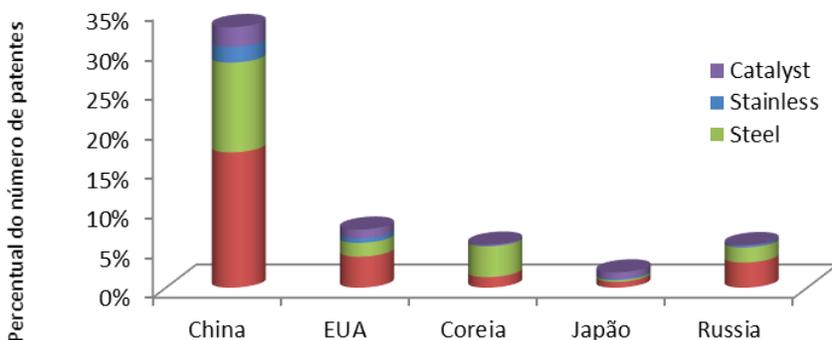
A participação da China em negócios ligados ao nióbio se elevou em 2016, quando a empresa CMOC adquiriu as operações de fosfatos e nióbio da empresa Anglo American localizadas em Goiás, nos municípios de Catalão e Ovidor. Além de se tornar a segunda maior produtora de fosfato e fertilizantes do Brasil através da Copebras, a CMOC se tornou a segunda maior produtora de ferronióbio mundial. A CBMM também conta com presença de capital chinês desde 2011, quando um consórcio formado por cinco empresas adquiriu 15% da participação na empresa (Ribeiro e Maia, 2011). Por fim, observa-se que a China tem aumentado o uso de aços conhecidos, como aços de alta resistência e baixa liga (ARBL), em estruturas da construção civil, o que elevou o consumo de alguns elementos de liga, entre estes o nióbio.

Cabe destacar que se observa importante investimento em várias nações no segmento de inovações de produtos e/ou processos em que o nióbio é componente essencial, ou mesmo subsidiário, para obter propriedades e características inovadoras ou para reduzir custos de produção. No caso brasileiro, a empresa CBMM atualmente participa em consórcios de pesquisa internacionais que podem abrir mercados muito interessantes, alguns com empresas chinesas de metalurgia, bem como com japonesas, o que ocorre no caso de baterias para veículos elétricos e outras aplicações (CBMM, 2018).

No estudo realizado pelo Cetem/MCTI (Diálogos Setoriais UE-Brasil, 2020) sobre a cadeia produtiva do nióbio, revelou-se que a China está à frente na pesquisa e na inovação no que se refere a nióbio, considerando-se a produção de artigos científicos e de pedidos de patente. Os gráficos 6 e 7 indicam a liderança da China na busca de inovações no período estudado, em vários campos de aplicação do nióbio. A pesquisa realizada no Brasil ainda participa com poucas inovações nesse cenário.

GRÁFICO 6

Patentes do requisitante relacionadas a aços inox, aços, ligas e catalisadores, por país de origem (2013-2017)

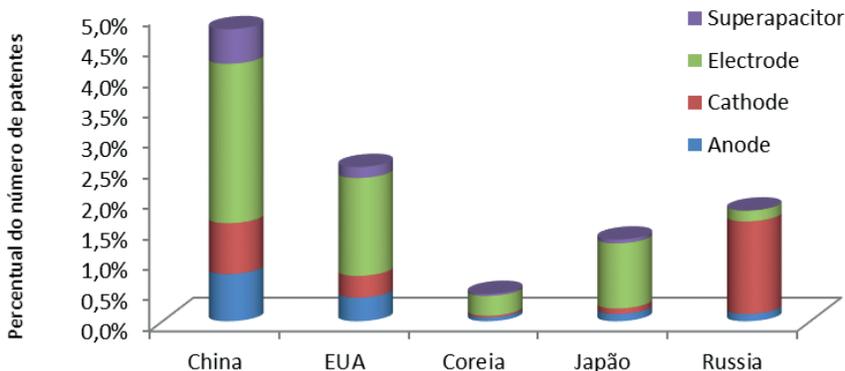


Fonte: Diálogos Setoriais UE-Brasil (2020).

Obs.: Gráfico cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

GRÁFICO 7

Patentes do requisitante relacionadas a especialidades e dispositivos portadores de nióbio, por país de origem (2013 a 2017)



Fonte: Diálogos Setoriais UE-Brasil (2020).

Obs.: Gráfico cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

A constatação de várias parcerias nos negócios e nas tecnologias do nióbio é todavia uma exceção, dado que as participações em consórcios de pesquisa entre Brasil e os demais países do bloco BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul) permanecem inferiores aos verificados em outros países e blocos, a exemplo dos países da União Europeia, tal como apresentado em recente estudo do Ipea (Kubota, 2020). No entanto, o mesmo não ocorre no caso do nióbio, pois a CBMM brasileira mantém estreitas relações com centros de pesquisa na China há quarenta anos, o que tem permitido a ampliação de aplicações do nióbio e, por conseguinte, aumento de seu mercado (CBMM, 2020).

Deve-se destacar que a Ordem Executiva nº 13.953 de 20 de setembro de 2020 do governo dos Estados Unidos sugere ações no sentido de reduzir a dependência de importação de minerais críticos, explicitamente citando o caso de diversos minerais advindos da China, ressaltando sua estratégia econômica, considerada agressiva e que explora vantagens competitivas no mercado “através de restrições internas e coação de empresas pela dependência de sua propriedade intelectual e tecnológica” (White House, 2020).

As balanças comerciais entre China e Brasil, no que concerne aos recursos minerais, demonstram que a China exporta produtos manufaturados e de maior valor agregado. O Brasil permanece na condição de fornecedor de bens minerais primários, o que garante um significativo *superavit* comercial ao país, mas sem se beneficiar desta vantagem competitiva ou destinando investimentos para a indústria doméstica.

## 6 CONCLUSÕES

A geopolítica das matérias-primas vem se reformulando rapidamente diante do cenário de disputas comerciais e por liderança econômica, acirradas pela necessidade de garantia de suprimentos, que se vê ameaçada pela concentração da produção de insumos primários e intermediários em poucos países. Nesse cenário, as recentes políticas nacionais avaliadas da União Europeia, Estados Unidos, China e Brasil podem ser sinteticamente descritas, levando-se em consideração as características mencionadas a seguir.

### 6.1 União Europeia

Destaca-se pela abrangência de seus estudos conceituais e na abordagem de relações diplomáticas mais amplas, estimulando a pesquisa e inovação, principalmente associada com aspectos de economia circular e reuso ou recuperação de matérias-primas críticas.

## 6.2 Estados Unidos

A partir de levantamentos de suas capacidades e demandas industriais, bem como das reservas mundiais em produção, objetiva acompanhar o atendimento e alertar para riscos e ameaças à sua demanda doméstica, a partir do acompanhamento de suas principais aplicações na indústria norte-americana. Ultimamente, vem focalizando o combate ao aumento da vulnerabilidade por conta da dependência de minerais críticos, citando em seus documentos vários países, e mais especificamente China, por ser a mais importante fornecedora. A estratégia estadunidense prioriza investimentos em exploração mineral e em pesquisa e inovação de processos e produtos.

## 6.3 China

Apresenta uma política – que pode ser considerada protecionista – de suas reservas minerais, sobre algumas das quais detém grande vantagem competitiva entre os demais produtores no mundo, priorizando uma estratégia de fortalecimento de sua economia com base na agregação de valor aos produtos que destina à exportação. Especializou-se como fornecedora de matérias-primas e especialmente de insumos essenciais para várias cadeias de produção mundiais – por exemplo, da saúde e de tecnologias voltadas para as energias renováveis, neste último caso devido a seu grande domínio no mercado de elementos de terras raras. A China também se destaca como um dos maiores consumidores mundiais de matérias-primas críticas, o que, combinado a uma política protecionista de suas reservas minerais, vem provocando tensões diplomáticas, que se verificam através de imposição de barreiras ao comércio pelos aumentos de taxaço e/ou pela adoção de cotas de importação.

## 6.4 Brasil

Evidencia-se como importante fornecedor mundial de *commodities* e de algumas especialidades minerais, concentrando participações expressivas nas reservas mundiais de diversas matérias-primas minerais, com destaque para o nióbio, entre as matérias-primas julgadas críticas tanto pela União Europeia como pelos Estados Unidos. A estratégia da política mineral brasileira tem buscado ampliar parcerias e estimular o desenvolvimento tecnológico e a pesquisa mineral; contudo, diante do panorama mundial observado neste tema, o Brasil carece de estudos sobre as suas cadeias produtivas, para uma definição de criticalidade de bens minerais e planejamento do suprimento e desenvolvimento das cadeias produtivas nacionais.

As políticas sobre matérias-primas que passaram a definir um grupo de minerais como críticos têm sido atualizadas tanto pela União Europeia quanto pelos Estados Unidos, revelando a preocupação com a dependência de fornecimento a partir da China, e de outros países, entre eles o Brasil no caso do nióbio. Recentemente, em 2020, foram publicadas novas listas de matérias-primas críticas pela União Europeia (EC, 2020) e pelos Estados Unidos (USGS, 2020).

Os riscos de suprimento poderão provocar a busca de fornecedores alternativos ou mesmo a substituição de algumas matérias-primas em certas aplicações em que isto for possível, como indicam as recentes políticas europeias e estadunidenses. A China se beneficiou enormemente de sua estratégia de suprimento doméstico e desenvolvimento industrial, bem como das participações adquiridas em empresas localizadas em países produtores de matérias-primas escassas em seu território. Contudo, no caso brasileiro, a desvalorização do preço das *commodities* minerais e o baixo volume de investimentos na indústria nacional são pistas de vulnerabilidades às quais o Brasil está exposto, diante da continuidade das estratégias internacionais que almejam outras rotas de suprimento, alternativas tecnológicas e aquisição de participação em empresas produtoras.

No quadro da importante relação comercial e corporativa entre Brasil e China, o setor mineral e metalúrgico se destaca, com ótimos resultados para ambos os países. O Brasil desfruta de bom *superavit* como exportador de bens primários, enquanto a China conta com suprimentos por meio de parcerias confiáveis e bem estabelecidas, como as que mantém com as empresas brasileiras Vale e CBMM.

No caso do nióbio, o interesse da China se ampliou com a aquisição da segunda maior mina do mundo, localizada no Brasil, ao passo que ratifica sua política de garantir o suprimento de matérias-primas consideradas essenciais para suas indústrias. A se julgar pela quantidade de pesquisas e de pedidos de patentes, o desempenho da China também evidencia um aumento da importância do nióbio em vários segmentos tecnológicos, embora as principais inovações ainda estejam ligadas à metalurgia.

No contexto de oportunidades nas relações entre China e Brasil que se mostram favoráveis, há grande espaço para uma ampliação das relações entre os países pela colaboração em ciência e tecnologia, tanto na área mineral como nas aplicações em produtos de alto conteúdo tecnológico, adotando-se como exemplo o caso bem-sucedido do nióbio. Por sua vez, o Brasil pode se inspirar na longa tradição de políticas com a União Europeia e os Estados Unidos para aprimorar as suas estratégias internas e relações comerciais com os demais países importadores, levando em consideração também a garantia de suprimento para a indústria nacional dos bens minerais críticos para o país.

## REFERÊNCIAS

ANM – AGÊNCIA NACIONAL DE MINERAÇÃO. **Sumário Mineral 2017**. Brasília: ANM. 2019.

\_\_\_\_\_. **Anuário Mineral Brasileiro 2019**: principais substâncias metálicas. Ano base: 2018. Brasília: ANM. 2020.

BAOTOU DEVELOPMENT ZONE. **Rare earth**: An introduction. Baotou National Rare Earth Hi-Tech Industrial Development Zone, 2015. Disponível em: <<https://bit.ly/3aF4qIp>>. Acesso em: 11 ago. 2020.

BARTEKOVÁ, E.; KEMP, R. Critical raw material strategies in different world regions. Maastricht: UNU-MERIT, 2016. (Working Paper Series). Disponível em: <<https://bit.ly/3ueZmC3>>. Acesso em: 22 jan. 2019.

BGS – BRITISH GEOLOGICAL SURVEY. Critical Raw Materials. **Minerals UK**, 2017. Disponível em: <<https://bit.ly/3k3UJGI>>. Acesso em: 11 mai. 2020.

CBMM – Companhia Brasileira De Metalurgia E Mineração. **Relatório de Sustentabilidade 2018**. Araxá: CBMM. 2018.

\_\_\_\_\_. Nossa história. **CBMM**, 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/3bkutDM>>. Acesso em: 20 nov. 2020.

CNI – CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA. **Economia circular**: oportunidades e desafios para a indústria brasileira. Brasília: CNI, 2018.

DELOITTE SUSTAINABILITY *et al.* **Study on the review of the list of critical raw materials**. Bruxelas: EU publications, jun. 2017. Disponível em: <<https://bit.ly/3biJje0>>. Acesso em: 28 jun. 2019.

DIÁLOGOS SETORIAIS UE-BRASIL. Estudo das cadeias produtivas dos materiais críticos: oportunidades e ameaças da economia circular. **Cetem.gov**, 2020. (Relatório Técnico Final). No prelo.

EC – EUROPEAN COMMISSION. The raw materials initiative—meeting our critical needs for growth and jobs in Europe. **EU**, 2008.

\_\_\_\_\_. Policy and strategy for raw materials. **EC**, 2017. Disponível em: <<https://bit.ly/3u9ahgJ>>. Acesso em: 30 mar. 2019.

\_\_\_\_\_. Critical Raw Materials: Internal Market, Industry, Entrepreneurship and SMEs. **EC**, 2018. Disponível em: <<https://bit.ly/3aFalgB>>. Acesso em: 10 maio 2020.

\_\_\_\_\_. **Recovery of critical and other raw materials from mining waste and landfills**. Sevilla: Joint Research Centre, 2019.

\_\_\_\_\_. **Study on the EU's list of Critical Raw Materials (2020)**. Brussels: EC, 2020. (Final report). Disponível em: <<https://bit.ly/3s96JsT>>. Acesso em: 20 nov. 2020.

FINEP – FINANCIADORA DE INOVAÇÃO E PESQUISA. **Inova Mineral**: plano de desenvolvimento, sustentabilidade e inovação no Setor de Mineração e Transformação Mineral. Finep, 2017. Disponível em: <<https://bit.ly/3sekUNx>>. Acesso em: 23 jan. 2019.

FORTIER, S. M. *et al.* **Draft critical mineral list** – Summary of methodology and background information. USGS, 2019. (USGS technical input document in response to Secretarial Order, n. 3359).

HAXEL, G. B.; HEDRICK, J. B.; ORRIS, G. J. **Rare earth elements** – Critical resources for high technology. USGS, 2002. Disponível em: <<https://on.doi.gov/37w5SdT>>. Acesso em: 10 ago. 2020.

HIRATUKA, C.; SARTI, F. Relações econômicas entre Brasil e China: análise dos fluxos de comércio e investimento direto estrangeiro. **Revista Tempo do Mundo**, v. 2, n. 1, jan. 2016.

IRTC – INTERNATIONAL ROUND TABLE ON MATERIALS CRITICALITY. **Material criticality: an overview for decision-makers.**[s.l.]: EC; IRTC, 2020. No prelo.

KUBOTA, L. C. BRICS cooperation and science, technology and innovation: progress to be shown. **Revista Tempo do Mundo**, v. 22, p. 95-110, abr. 2020.

MANCHERI, N.; SUNDARESAN, L.; CHANDRASHEKAR, S. **Dominating the world: China and the rare earth industry.** Bangalore: National Institute of Advanced Studies, 2013. (Technical report). Disponível em: <<https://bit.ly/3qI4P2k>>. Acesso em: 10 ago. 2020.

MME – MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA. **Programa mineração e desenvolvimento.** Plano de metas e ações 2020/2023. Brasília: MME, 2020.

NSTC – NATIONAL SCIENCE AND TECHNOLOGY COUNCIL. Assessment of critical minerals: updated application of screening methodology. *In*: SUBCOMMITTEE ON CRITICAL AND STRATEGIC MINERAL SUPPLY CHAINS AND COMMITTEE ON ENVIRONMENT REPORT, NATURAL RESOURCES AND SUSTAINABILITY, 2018. Washington, D.C., United States. **Anais...** Washington: White House, Feb. 2018. Disponível em: <<https://bit.ly/37uN4Mc>>. Acesso em: 22 jan. 2019.

POTHEN, F.; FINK, K. **A political economy of China's export restrictions on Rare Earth Elements.** Centre for European Economic Research. 2015. (Discussion paper, n. 15-025).

RIBEIRO, I.; MAIA, V. CBMM confirma venda de 15% de seu capital para chineses. **Valor Econômico**, 1 set. 2011. Disponível em: <<https://glo.bo/2ZwudMI>>. Acesso em: 25 nov. 2020.

RMIS – RAW MATERIALS INFORMATION SYSTEM. Context. **RMIS**, 2015. Disponível em: <<https://bit.ly/3k3xagI>>. Acesso em: 20 jan. 2019.

\_\_\_\_\_. What the JRC does. **RMIS**, 2017. Disponível em: <<https://bit.ly/3boOp8f>>. Acesso em: 20 jan. 2019.

ROLLAND, S. E. China-Raw Materials: WTO rules on Chinese Natural Resources export dispute. **Insights**, v. 16, n. 21, jun. 2012. Disponível em: <<https://bit.ly/3qB0n57>>. Acesso em: 2 maio 2020.

SCIO – STATE COUNCIL INFORMATION OFFICE. **Situation and policies of China's rare earth industries**. Beijing: SCIO-China, 2012. Disponível em: <<https://bit.ly/2M4ZN0w>>. Acesso em: 20 ago. 2020.

SHEN, Y.; MOOMY, R.; EGGERT, R. G. China's public policies toward rare earths, 1975-2018. **Mineral Economics**, v. 33, p. 127-151, 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/3uhKZwG>>. Acesso em: 10 ago. 2020.

UREN, D. A quest for global dominance: China's appetite for rare earths. **The strategist**, 31 out. 2019. Disponível em: <<https://bit.ly/2ZtDoNw>>. Acesso em: 12 ago. 2020.

USDE – UNITED STATES DEPARTMENT OF ENERGY. Critical Materials Strategy. **Department of Energy**, dez. 2011. Disponível em: <<https://bit.ly/3bf4cGE>>. Acesso em: 13 ago. 2020.

USGS – UNITED STATES GEOLOGICAL SURVEY. Mineral commodity summaries - rare earths. US Department of Interior. 2015. Disponível em: <[http://minerals.usgs.gov/minerals/pubs/commodity/rare\\_earths/mcs-2015-raree.pdf](http://minerals.usgs.gov/minerals/pubs/commodity/rare_earths/mcs-2015-raree.pdf)>. Acesso em: 10 ago. 2020.

\_\_\_\_\_. Use of raw materials in the United States from 1900 through 2014. **USGS**, 2017. Disponível em: <<https://bit.ly/3kcqTQ8>>. Acesso em: 20 abr. 2020.

\_\_\_\_\_. **Mineral Commodity Summaries 2019**. Reston: USGS/USDI, 2019.

\_\_\_\_\_. Mineral Commodity Summaries. **USGS**, 2020. Disponível em: <<https://on.doi.gov/2Zwx1cl>>. Acesso em: 2 ago. 2020.

WHITE HOUSE. Addressing the Threat to the Domestic Supply Chain from Reliance on Critical Minerals from Foreign Adversaries. Washington, D.C.: White House, 30 Sep. 2020. (Executive Order, n. 13.953).

# UMA ANÁLISE DO COMÉRCIO BILATERAL BRASIL-CHINA: A DETERIORAÇÃO DOS TERMOS DE TROCA E O CASO DA SOJA

Tomás Costa de Azevedo Marques<sup>1</sup>

Reinaldo Campos<sup>2</sup>

Durante a primeira década dos anos 2000, a América Latina viveu o chamado *boom* das *commodities*, causado principalmente pela alta demanda chinesa por bens primários. Isso levou a região a apresentar altas taxas de crescimento e garantiu *superavit* na balança comercial, estreitando os laços desses países com a República Popular da China (RPC). No entanto, sem mudanças estruturais significativas, a região manteve sua posição de exportadora de bens primários na divisão internacional do trabalho e, a partir de 2011, começou a perder seu dinamismo. Este artigo busca analisar esse fenômeno no século XXI a partir do comércio bilateral entre Brasil e RPC, destacando a importância da soja nesse contexto e suas implicações estratégicas e econômicas. Isso é feito com base em uma revisão da tese Prebisch-Singer e sua relevância dentro das cadeias globais de valor (CGVs) no século XXI. O objetivo é compreender a deterioração dos termos de troca entre Brasil e RPC, bem como a especialização regressiva do Brasil, enquanto a estratégia chinesa concentra-se em importar o produto de baixo valor agregado e gerar valor internamente, utilizando como base da sua cadeia de produção e consumo no âmbito de um projeto de desenvolvimento a médio-longo prazo.

**Palavras-chave:** Brasil-China; comércio bilateral; Prebisch-Singer; deterioração dos termos de troca; CGVs.

## AN ANALYSIS OF BRAZIL-CHINA BILATERAL TRADE: THE DETERIORATION OF TERMS OF TRADE AND THE CASE OF SOYBEAN

During the first decade of the 2000s, Latin America experienced the so-called commodities boom mainly caused by the high Chinese demand for primary goods. This led the region to present high growth rates and it provided a surplus in the trade balance, strengthening the ties of these countries with the People's Republic of China (PRC). However, without significant structural changes, Latin America maintained its position as an exporter of primary goods in the international division of labor, and from 2011 it began to lose its dynamism. This article seeks to analyze this phenomenon in the 21st century based on the bilateral trade between Brazil and the PRC, highlighting the importance of soybean trade in this context and its strategic and economic implications. This is analyzed through a review of the Prebisch-Singer thesis and its relevance within the global value chains in the 21st century. The purpose of the article is to understand the deterioration of the terms of trade between Brazil and the PRC, as well as the regressive specialization of Brazil, while the Chinese strategy focuses on importing the low value-added product and generating value internally, using it as the basis of its production and consumption as part of a medium-long term development project.

**Keywords:** Brazil-China; bilateral trade; Prebisch-Singer; Deterioration of terms of trade; Global value chains (GVC).

---

1. Doutorando em economia política mundial pela Universidade Federal do ABC (UFABC); e mestre em integração da América Latina pela Universidade de São Paulo (USP). *E-mail:* <tomas.marques@ufabc.edu.br>. Orcid: <<https://orcid.org/0000-0001-8713-7453>>.

2. Doutorando em economia política mundial pela Universidade Federal do ABC (UFABC); e mestre em desenvolvimento econômico pela Universidade Federal do Paraná (UFPR). *E-mail:* <reinaldo.campos@embrapa.br>. Orcid: <<https://orcid.org/0000-0001-8612-6672>>.

## ANÁLISIS DEL COMERCIO BILATERAL BRASIL-CHINA: EL DETERIORO DE LOS TÉRMINOS DE CAMBIO Y EL CASO DE LA SOJA

Durante la primera década de la década de 2000, América Latina experimentó el llamado *boom* de las materias primas causado principalmente por la alta demanda china de bienes primarios. Esto llevó a la región a mostrar altas tasas de crecimiento y garantizó un *superavit* en la balanza comercial, fortaleciendo los vínculos de estos países con la República Popular China (RPC). Sin embargo, sin cambios estructurales significativos, la región mantuvo su posición como exportadora de bienes primarios en la división internacional del trabajo, y a partir de 2011 comenzó a perder su dinamismo. Este artículo busca analizar este fenómeno en el siglo XXI a partir del comercio bilateral entre Brasil y la República Popular China, destacando la importancia de la soja en este contexto y sus implicaciones estratégicas y económicas. Esto se hace a través de una revisión de la tesis de Prebisch-Singer y su relevancia dentro de las cadenas de valor globales (CVGs) en el siglo XXI. El objetivo es comprender el deterioro de los términos de intercambio entre Brasil y la República Popular China, así como la especialización regresiva de Brasil, mientras que la estrategia china se enfoca en importar el producto de bajo valor agregado y generar valor internamente, utilizando la base de su cadena de suministro producción y consumo como parte de un proyecto de desarrollo a medio-largo plazo.

**Palabras clave:** Brasil-China; comercio bilateral; Prebisch-Singer; deterioro de los términos de intercambio; CVGs.

JEL: F14; Q17; O11.

DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/rtm24art13>

Data de envio do artigo: 31/8/2020. Data de aceite: 4/11/2020.

### 1 INTRODUÇÃO

Um dos principais marcos da história recente da economia mundial foi a ascensão da República Popular da China (RPC) como a segunda maior economia no século XXI. Destacam-se, nessa complexa trajetória, as reformas modernizantes lideradas por Deng Xiaoping em 1978, a política de atração de Investimento Direto Externo (IDE) nos anos 1990 e o ingresso do país na Organização Mundial do Comércio (OMC) em 2001. Esses fatos são determinantes na integração controlada da RPC na economia internacional, o que fez com que o país conseguisse se inserir de forma efetiva nas cadeias globais de valor (CGVs), além de promover a internacionalização de suas empresas.

Nesse contexto, a América Latina, como uma região periférica tradicionalmente fornecedora de bens primários, foi beneficiada pela alta demanda da RPC pelas *commodities*. Após uma década de *deficit* nas balanças comerciais, a região passou a registrar *superavit* expressivos na maior parte dos seus países na primeira década dos anos 2000. Como sugere Gruss (2014, p. 3-4), tal fenômeno, conhecido pelo *boom* das *commodities*, foi um dos responsáveis pelas altas taxas de crescimento da economia dos países latino-americanos, que quase dobrou no período 2003-2011 (4%) comparado a 1980-2002 (2,5%); e esse aumento dos

preços, e não o seu nível, ou seja, a variação positiva, apresenta uma correlação com o crescimento do produto interno bruto (PIB) dos países na América Latina (Gruss, 2014, p. 9-10). No entanto, a partir de 2012, é possível notar o início da desaceleração do índice de preços, puxado inicialmente por *commodities* não petrolíferas, que, a partir de 2014, apresentam uma queda abrupta pela variação negativa no preço do petróleo (Ocampo, 2017, p. 63). Além disso, também houve uma desaceleração do crescimento chinês, que passou de uma média de 7,1%, no período 2012-2019, ante 10,3% entre 2003 e 2011.

GRÁFICO 1  
Índice de preços de *commodities* excluindo ouro de 1992-2020<sup>1</sup>



Fonte: IMF (2020). Disponível em: <<https://www.imf.org/en/Research/commodity-prices>>.

Elaboração dos autores.

Nota: <sup>1</sup> Até julho de 2020.

Obs.: 2016 = 100.

A variação dos preços das *commodities* no período de 2003 a 2014, com uma pequena interrupção em 2009, evidenciada no gráfico 1, pode ser considerada uma quebra estrutural da séria histórica, assim como ocorre nos anos 1950, com o processo de retomada do crescimento da economia europeia pós-Segunda Guerra, e nos anos 1970, com o choque dos preços do petróleo. No entanto, diferentemente dos períodos anteriores, o período de alta apresentou uma duração mais prolongada. Foi justamente nesse contexto que a RPC se tornou o principal parceiro comercial dos países da América Latina. Ao mesmo tempo, além de importar *commodities*, também ganhou participação no sentido inverso, exportando manufaturados de média e alta tecnologia e realizando investimentos diretos em setores estratégicos para seu abastecimento, como petróleo, agricultura,

minas e energia, por meio de aquisições nacionais e internacionais, como também, em menor escala, com novos investimentos.

Quando observado o comércio bilateral entre os países da América Latina e a RPC, é possível constatar que, dos anos 2000 para 2018, houve uma grande mudança de cenário para ambos os lados. No início do século, a RPC era um destino de pouca relevância para a grande maioria dos países da região, tendo a maior participação como destino das exportações do Peru, de 7,5%. Enquanto origem das importações de países latino-americanos, a RPC também tinha pouca importância, com maior entrada no Panamá, com aproximadamente 7,5% nas importações do país. Em menos de duas décadas depois, a RPC passou a figurar entre os três principais parceiros da região, se não o principal – posição antes ocupada pelos Estados Unidos. Sua participação tanto no destino como na origem cresceu mais de dez vezes em diversos países, com destaque para a Colômbia, cujas exportações para a RPC cresceram mais de cinquenta vezes, e para a Bolívia, cujas importações da China cresceram mais de vinte vezes.

TABELA 1

**Participação e posição da China no valor total das exportações e importações (2000 e 2018)**

| País       | Exportações para a RPC |      |         |      | Importações de origem da RPC |      |         |      |
|------------|------------------------|------|---------|------|------------------------------|------|---------|------|
|            | Participação (%)       |      | Posição |      | Participação (%)             |      | Posição |      |
|            | 2000                   | 2018 | 2000    | 2018 | 2000                         | 2018 | 2000    | 2018 |
| Argentina  | 3                      | 6,5  | 6       | 3    | 3,1                          | 14,1 | 8       | 3    |
| Bolívia    | 0,9                    | 4,1  | 17      | 9    | 0,5                          | 11,6 | 19      | 3    |
| Brasil     | 2                      | 27   | 12      | 1    | 2,1                          | 18,9 | 10      | 2    |
| Chile      | 5,8                    | 31,5 | 4       | 1    | 4,6                          | 22,1 | 5       | 1    |
| Colômbia   | 0,2                    | 10,6 | 30      | 2    | 1,8                          | 17,7 | 15      | 2    |
| Costa Rica | 0,2                    | 4,6  | 32      | 3    | 1,2                          | 11   | 17      | 2    |
| Equador    | 1,2                    | 7,5  | 20      | 3    | 2,1                          | 16,7 | 12      | 2    |
| México     | 0,2                    | 2,4  | 17      | 3    | 1,1                          | 10,6 | 8       | 2    |
| Panamá     | 0,1                    | 1,7  | 73      | 12   | 7,5                          | 16,1 | 3       | 1    |
| Peru       | 7,5                    | 26,5 | 3       | 1    | 2,4                          | 20,7 | 13      | 2    |
| Uruguai    | 3,4                    | 21,8 | 6       | 1    | 5,5                          | 17,5 | 4       | 2    |
| Venezuela  | 0,2                    | 20,5 | 33      | 3    | 1,6                          | 9,8  | 14      | 2    |

Fonte: UN Comtrade (2020).

Elaboração dos autores.

Obs.: 1. Participação em valor do total da balança comercial (produtos e serviços).

2. Os dados da Comtrade separam Hong Kong da China.

3. O Paraguai não foi incluído porque possui relações diplomáticas com Taiwan e, por isso, tem inexpressiva relação comercial formal com a China.

Os dados mostram que a participação da região no valor de importações chinesas passou de 1,92% para 7% entre 2000 e 2018, sendo que 54,12% delas

são de origem brasileira.<sup>3</sup> Apesar de a América Latina ainda ter participação pequena no valor das importações chinesas, representa um aumento de mais de três vezes. Nesse sentido, Medeiros e Cintra (2015, p. 35-37) destacam que tais importações concentram-se em poucas *commodities*, como a soja (Brasil e Argentina), a madeira (Chile), o minério de ferro (Brasil) e o petróleo (Venezuela e Brasil). Entretanto, a participação da região como destino das exportações chinesas também triplicou, passando de 1,2% para 3,34%<sup>4</sup> no mesmo período, sendo os principais produtos de média e alta tecnologia (Bernal-Meza, 2016, p. 30-32). Mesmo nessa mudança de cenário, em que a China passa a ganhar grande importância na região, vale lembrar que historicamente a América Latina sempre ocupou essa posição de exportadora de bens primários e importadora de manufaturados dentro da divisão internacional do trabalho.

Assim, a RPC consolidou sua presença na América Latina em relativamente pouco tempo. Porém, mesmo que isso tenha gerado um efeito positivo no crescimento econômico desses países por meio da valorização dos preços das *commodities*, é necessário refletir sobre o impacto dessa posição da região, enquanto exportadora de produtos primários e importadora de manufaturados em uma perspectiva histórica, além do fato de que, entre os países que comercializam com a China, apenas Brasil, Chile, Peru e Venezuela mantiveram *superavit* comercial em 2018.

Diante disso, este trabalho tem como objetivo analisar como as relações comerciais da RPC com o Brasil acabaram por determinar um padrão de produção agrícola no Brasil que privilegia, cada vez mais, a produção de culturas como a soja, que apresenta uma forte integração nas cadeias produtivas internacionais. Nossa hipótese é de que esse padrão de expansão comercial brasileira não tem sido suficiente para minorar a deterioração nos termos de troca, uma vez que o país se especializa em *commodities*, e a RPC, em produtos de maior valor agregado. A análise é feita a partir de uma abordagem histórico-estrutural,<sup>5</sup> que compreende o desenvolvimento como um processo histórico em uma economia mundial hierarquizada entre centro e periferia. Assim, é observada a evolução dos termos de troca a partir do modelo Prebisch-Singer no contexto das CGVs.

Buscamos avançar nas pesquisas de Andrade, Naretto e Leite (2015), Black (2016), Medeiros e Cintra (2015) e Pella (2019); além de atualizar os dados, analisamos os termos de troca do comércio bilateral entre Brasil-China e a importância estratégica da soja brasileira para a RPC como um estudo de caso. O artigo está dividido em quatro partes, além desta contextualização inicial. Na segunda

3. Disponível em: <<https://atlas.cid.harvard.edu/explore>>.

4. Disponível em: <<https://atlas.cid.harvard.edu/explore>>.

5. Ver Amaral Filho (2018).

seção, é feita uma revisão teórica da abordagem proposta aqui, apresentando-se a tese Prebisch-Singer e sua validade no contexto das CGVs. Na terceira seção, faz-se uma primeira análise dos dados a partir da perspectiva brasileira e da pauta de exportação e importação no comércio bilateral com a RPC, em que se constata a deterioração dos termos de troca, a especialização regressiva da pauta de exportação e a diversificação da pauta de importação, composta por produtos de média e alta tecnologia. Na quarta seção, é analisada a demanda chinesa por soja, sua importância estratégica para o país e o modelo de importação, em que o país compra o produto de baixo valor agregado, processa internamente, agregando valor, e o utiliza na base da cadeia alimentar. Por fim, mas não menos importante, são feitas as considerações finais, em que compreendemos que o Brasil não conseguiu requalificar sua inserção nas CGVs, enquanto a RPC segue uma estratégia bem-sucedida, mas apresenta risco de dependência da soja brasileira.

## 2 PREBISCH-SINGER E AS CADEIAS GLOBAIS DE VALOR

Apesar de formulada na década de 1950, a tese Prebisch-Singer ainda permanece como uma ferramenta importante para interpretação do comércio mundial a partir do método histórico estruturalista. Segundo Bielschowsky (2009, p. 175), esse método busca analisar as especificidades produtivas, os agentes sociais e institucionais da inserção internacional dos países latino-americanos e do Caribe, em sua condição de região periférica, e suas transformações em médio e longo prazo. Os países periféricos são caracterizados por uma elevada desigualdade de renda e heterogeneidade produtiva, em que há o convívio de setores de elevada e baixa produtividade, em contraposição com os países centrais, os quais apresentam maior produtividade do trabalho e homogeneidade da estrutura produtiva de demanda (Dávila-Fernandez e Amado, 2015, p. 91). Bielschowsky (2020, p.7-8) esquematiza três pontos principais que diferenciam as características da periferia em relação ao centro, que são: i) baixa diversidade produtiva e especialização de bens primários; ii) grande heterogeneidade estrutural e oferta abundante de mão de obra com baixos rendimentos do trabalho; e iii) quadro institucional (Estado, tributação, empresariado, sistema financeiro e de inovação etc.) de composição de agentes pouco favoráveis à acumulação de capital e progresso técnico.

Inicialmente proposto por Prebisch (1949), o conceito de centro e periferia está diretamente vinculado ao processo de Revolução Industrial do século XVIII, em que o centro se compõe das regiões nas quais as técnicas de produção capitalistas encontram-se mais avançadas, enquanto na periferia a produção permanece atrasada em relação à organização e à tecnologia. A diferença entre tais condições é dada pela forma como o progresso técnico é difundido na economia mundial (Rodríguez, 2009, p. 81). Prebisch (1949, p. 83) assevera que os países centrais absorvem integralmente o fruto do progresso técnico, enquanto os países periféricos transferem parte do fruto do seu progresso técnico para os países

centrais, pela composição da estrutura produtiva desses países e a diferença de elasticidade-renda dos bens primários e industrializados.

Na medida em que o centro é importador de bens primários, bens básicos com demanda inelástica, uma variação da renda do centro teria pouco impacto na variação da demanda desses bens. Por outro lado, a periferia, importadora de bens industrializados, teria uma demanda elástica, em que o aumento de sua renda promoveria um aumento da demanda por bens industrializados. Assim, com o progresso técnico, os ganhos de produtividade na periferia implicam a redução dos preços dos produtos primários, beneficiando diretamente os países do centro, importadores desses bens, promovendo-se a transferência dos ganhos gerados pelo progresso técnico da periferia para o centro (Cardoso, 2019, p. 113). Ao contrário do que pregavam os pressupostos da teoria clássica, a dinâmica internacional do comércio implica que os preços dos produtos industrializados apresentam um movimento de valorização com tendência de alta, e os ganhos gerados pelo progresso técnico não são equitativamente distribuídos, mas sim capturados primeiramente pelos consumidores das economias centrais, com a redução dos preços dos produtos primários, promovendo-se a deterioração dos termos de troca em relação aos produtos manufaturados, enquanto no centro os ganhos de produtividade geram melhora na renda (Akyüz, 2020, p. 3).

Importante destacar que, ao se analisarem os ciclos ascendentes, quando há uma melhora dos termos de troca em favor da periferia, constata-se que essa melhora é temporária, porque, na fase descendente, a redução dos lucros ocorre de maneira desequilibrada entre centro e periferia, ao passo que as organizações trabalhistas e sindicais no centro impõem uma maior rigidez à redução de rendas relativa, enquanto os países da periferia, tomadores de preço no mercado internacional, possuem condições institucionais mais frágeis e menor capacidade de organização trabalhista. Isso faz com que a pressão para recuperação das taxas de lucro seja exercida sobre a periferia devido ao menor poder de resistir, na medida em que, quanto menor seja o impacto da redução das rendas, fruto da queda do dinamismo no centro, maior será a compressão das rendas na periferia. Dessa forma, se consolida a deterioração dos termos de troca nos ciclos econômicos do comércio entre países periféricos, exportadores de bens primários, e países centrais, exportadores de bens manufaturados (Silveira e Angeli, 2020, p. 73-74; Cardoso, 2019, p. 113-114).

Com a redução dos ganhos relativos dos países produtores de bens primários, a insuficiência dinâmica do sistema econômico periférico promove o desequilíbrio entre produtividade e investimentos realizados, ao passo que a oferta ilimitada de mão de obra, característica dessas regiões, se concentra nas atividades de baixa produtividade e uma indústria nascente se vê incapaz de absorver essa mão de obra, formando-se o exército industrial de reserva (Cardoso e Reis, 2018,

p. 9). Pode-se dizer que, assim, instaura-se a armadilha do subdesenvolvimento: a dinâmica colocada pela divisão internacional do trabalho não só mantém os países não industrializados sem os frutos do progresso técnico, como agrava sua condição periférica (Silveira e Angeli, 2020, p. 74).

Singer (1950, p. 482) sistematiza o papel ambíguo dos termos de troca no contexto dos países subdesenvolvidos. Segundo esse autor, ao mesmo tempo que o aumento dos preços internacionais dos produtos primários cria uma oportunidade de acumular recursos para o desenvolvimento industrial, tornam-se também mais atrativos os investimentos no próprio setor, dada a perspectiva de maximização dos lucros no período de alta. Na situação inversa, quando o preço dos bens primários encontra-se desaquecido, não existe a oportunidade para o acúmulo de recursos. Assim, os países da periferia não conseguem promover a sua industrialização em um *boom* porque as coisas andam bem e, quando as coisas andam mal, não conseguem acumular recursos para promover a industrialização.

A ideia de Singer é de que o progresso técnico se concentra na atividade industrial, permitindo às firmas do centro exercerem o poder de monopólio por um espaço de tempo, o que não ocorre na atividade primária, enquanto Prebisch destaca que a diferença de elasticidade-renda na procura mundial de produtos primários e manufaturados, associada à oferta ilimitada de mão de obra na periferia, gera uma pressão para baixo sobre os salários, promovendo a deterioração dos termos de troca, tendo os países que exportam produtos primários cada vez menos ganhos relativos em relação àqueles que exportam produtos industrializados (Dávila-Fernandez e Amado, 2015, p. 93).

No entanto, é necessário compreender o significado dessa tese para o século XXI, em um contexto no qual a dinâmica do comércio mundial passou por mudanças estruturais, especialmente a partir dos anos 1970. Nesse período, tem início o processo de financeirização das economias por meio da desregulação das contas de capitais, da liberalização dos fluxos e do crescimento dos investimentos transnacionais. Tal movimento é facilitado pelo avanço das novas tecnologias da área de telecomunicações e motivado pela compressão das taxas de lucros nas economias centrais, levando à busca de outros territórios para recuperação dessas taxas. As formas utilizadas foram o desmembramento das políticas de bem-estar social e a busca de redução dos custos de transações, com a integração vertical de operações em outros países com algum nível de complexidade industrial e baixo custo de mão de obra, viabilizando menores custos.<sup>6</sup> Dentro do *mainstream*, para esse movimento de liberalização e reorganização da dinâmica econômica é dado o nome de globalização.

---

6. Para uma discussão mais detalhada ver Hymer (1983), Tavares (1985) e Chesnais (1996).

Nos países da América Latina, a adoção de tais políticas se intensifica na década de 1980 durante os governos de direita, mais ou menos radicais, e ditaduras militares alinhadas aos interesses dos Estados Unidos. Nesse contexto, é feita uma realocação dos principais centros fabris dos países centrais para regiões de menor custo de mão de obra, inicialmente México e países do Sudeste Asiático, terceirizando-se a produção dos manufaturados por meio dos IDEs realizados pelas empresas transnacionais.<sup>7</sup> O resultado dessa reorganização produtiva para a DIT tem sido a manutenção da dependência externa das economias do Sul (periferia) que promoveram políticas de liberalização, perdendo a autonomia das políticas nacionais de desenvolvimento. Esse arranjo produtivo é denominado de CGV,<sup>8</sup> cuja organização representa a transferência de valor econômico extraído principalmente dos países do Sul para atender ao consumo no Norte (centro) (Suwandi, Jonna e Foster, 2019, p. 1). Portanto, dentro das CGVs, o papel dos países do Sul é o de fornecer baixos custos de produção e mão de obra, que permitam a máxima captura de valor realizada pelos IDEs dos países do Norte.

Cardoso e Reis (2018, p. 12-15) reforçam que, mesmo com tais transformações pós-1970, do ponto de vista da distribuição da renda *per capita*, os países do centro e da periferia não apresentaram grandes mudanças no conceito da década de 1950, quando Prebisch e Singer formularam suas teorias. As autoras mostram que, apesar de os países periféricos terem passando a assumir atividades diretamente relacionadas à produção de manufaturados, a disparidade da renda com os países centrais ainda permanece acentuada. Isso mostra que os países periféricos assumem um papel intermediário na produção dos manufaturados, mas o valor gerado ainda é capturado pelas economias centrais, o que nos leva a compreender que a relação estabelecida antes pela dualidade entre produção de bens primários e bens manufaturados, nas CGVs está colocada na forma de participação dentro de atividades de alto valor adicionado ou não. Isso significa que o ponto-chave para a relação centro-periferia se estabelece no grau de complexidade das estruturas produtivas e comerciais, em vez da simples dualidade setorial. Apesar disso, vale salientar que a produtividade agrícola ainda se destaca com maior diferencial entre os dois grupos (Cardoso e Reis, 2018, p. 22-27).

Utilizado em diferentes trabalhos, o marco da literatura de estudo empírico da tese Prebisch-Singer é dos autores de Grilli e Yang (1988), que formulam indicadores para uma análise do período 1900-1986 e confirmam a hipótese da tendência de deterioração dos termos de troca, encontrando um resultado de 0,6% ao ano (a.a.). Ademais, existe uma extensa literatura que discute o método, como Ocampo e Parra-Lancourt (2003; 2010), que mostram a existência de períodos de alta dos preços das *commodities*, mas afirmam que, em uma perspectiva de longo prazo, a deterioração dos termos de troca se confirma; Serrano e Pinilla (2011), que confirmam

---

7. Ver Dunning (2001).

8. Ver Humphrey (2004).

a deterioração de forma não contínua e em estágios; assim como Harvey *et al.* (2010) e Arezki *et al.* (2014), que, mesmo utilizando diferentes métodos, encontram uma tendência linear, com quebra estrutural e em ciclos, e concluem que existe uma maior volatilidade nos preços das *commodities* do que nos bens industrializados. Por sua vez, Prado, Torraca e Silva (2014) indicam que, mesmo na primeira década dos anos 2000, com a alta dos preços, ainda se verifica a deterioração dos termos de troca.

No entanto, Gruss (2014, p. 5-6) ressalta que diversos trabalhos fazem uma aproximação sobre a deterioração dos termos de troca com a variação dos preços das *commodities*. A cesta de exportação de um país não necessariamente é composta somente por bens primários, e as importações não necessariamente se constituem apenas de bens industrializados. Quando o autor utiliza o Net Commodity Price Index (NCPI), método formulado por Deaton e Miller (1996), para a Colômbia e o Uruguai, observa que, apesar de, para a Colômbia, os resultados permitirem tal aproximação, no Uruguai apresenta-se uma diferença de 20% positivo para 15% negativo, dado que o país é um grande importador de petróleo cru, o qual teve uma valorização de quase quatro vezes no período 2003-2013.

Assim, entende-se a importância e a validade atual da tese Prebisch-Singer, segundo a qual, mesmo que países da periferia tenham promovido algum nível de industrialização, condição necessária para diminuir as disparidades existentes, ainda permanecem majoritariamente como fornecedores de matéria-prima e produtos de baixa complexidade, como acontece na América Latina. Nesse sentido, a literatura tem dado conta de problematizar a situação da região a partir de diferentes métodos e abordagens. No entanto, o que chama a atenção, e é o foco deste trabalho, é a situação específica da relação entre Brasil e China nessas duas primeiras décadas do século XXI, em que houve uma intensificação das relações da América Latina com a RPC. Dessa forma, buscamos compreender a evolução dos termos de troca e as características do comércio estabelecido entre os dois países, compreendendo as possibilidades e limitações da tese Prebisch-Singer quanto às CGVs.

### 3 RELAÇÕES COMERCIAIS BRASIL-CHINA

O Brasil é o país da América Latina que mantém a maior participação nas importações chinesas da região, com 54,12% do valor em 2018, o equivalente a 3,4% do PIB brasileiro.<sup>9</sup> Isso significa um aumento de mais de seis vezes na participação do Brasil na balança comercial chinesa nos últimos anos, que passou de 0,6% em 2000 para 3,8% em 2018.<sup>10</sup> Assim, desde 2009, a China ocupa a primeira posição entre os

9. Dados da UN Comtrade (2020) e do World Bank (2020).

10. Disponível em: <<https://atlas.cid.harvard.edu/explore?country=43&product=undefined&year=2017&tradeDirection=import&productClass=HS&target=Partner&partner=undefined&startYear=1995>>.

destinos das exportações brasileiras em valor, com 27%, posição que antes era dos Estados Unidos, segundo destino desde então, com menos da metade (11,14%) da participação chinesa. Por outro lado, as importações brasileiras da RPC cresceram ainda mais de forma relativa, evoluindo de 2,2%, em 2000, para 19% em 2018.

Conforme apontado na tabela 2, os três principais produtos da balança comercial brasileira são minério de ferro e derivados, petróleo cru e refinado e soja, que em 2000 somavam 11,87%, e passaram a compor 29,87% em 2018, enquanto os mesmos produtos na balança comercial chinesa, pelo lado da importação, passaram de 8,3% para 13,3%. Além disso, a participação do Brasil na comercialização de produtos da agricultura ganhou mais espaço no mercado mundial, passando de 2,5% para 4,8% em 2013. Desde então o país mantém uma participação aproximada de 4,6% sofrendo pequenas oscilações.

TABELA 2

**Participação dos três principais produtos de exportação brasileira nas balanças comerciais do Brasil e da China**  
(Em %)

|                              | Balança comercial brasileira<br>(exportação) |           | Variação<br>2000-2018 | Balança comercial chinesa<br>(importação) |             | Variação<br>2000-2018 |
|------------------------------|--|-----------|-----------------------|---|-------------|-----------------------|
|                              | 2000   | 2018      |                       | 2000                                      | 2018        |                       |
| Minério de ferro e derivados | 6,4  | 10        | 57                    | 0,6                                       | 2,6         | 355                   |
| Petróleo cru e refinado      | 1,5  | 8,6       | 466                   | 7   | 9,2         | 34                    |
| Soja                         | 4  | 11,5      | 182                   | 1   | 1,5         | 66                    |
| <b>Total</b>                 | <b>13</b>                                    | <b>29</b> | <b>151</b>            | <b>8,3</b>                                | <b>13,3</b> | <b>60</b>             |

Fonte: UN Comtrade (2020).

Elaboração dos autores.

Obs.: A participação relativa é da balança comercial total, incluindo produtos e serviços.

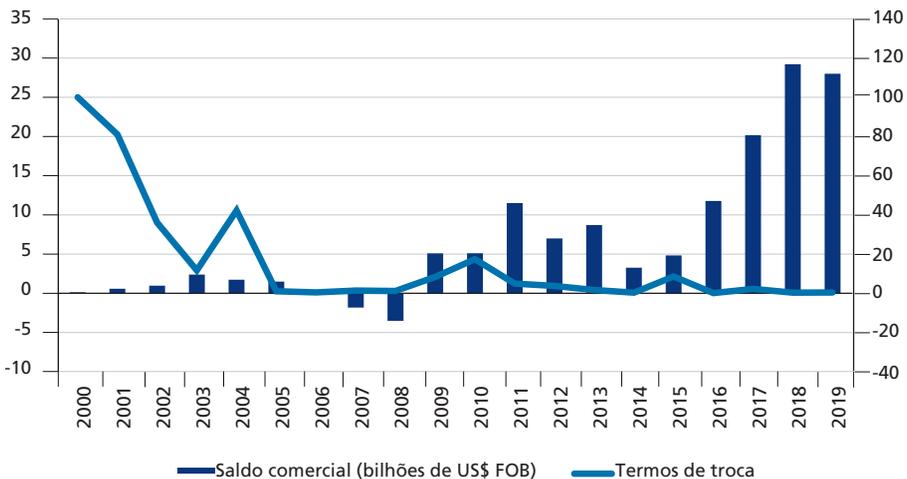
Nota-se que, no que se refere à participação do Brasil na DIT, o país aprofundou sua inserção externa como fornecedor de *commodities*, e de forma excessivamente concentrada em três produtos que representam um terço de todo o seu valor de exportação, com destaque para petróleo cru e refinado e para a soja, com variação de 466% e 182%, respectivamente. Enquanto isso, a China aumentou sua demanda pelos principais bens exportados pelo Brasil, com destaque para o minério de ferro e derivados que apresentou uma variação de 355%.

Diante disso, o importante debate posto por Prebisch e Singer nos ajuda a analisar a situação da relação entre Brasil e China, especificamente no contexto em que a América Latina como um todo ganhou relevância na alta dos preços das *commodities*, consequência da demanda da China, que assume a posição de principal parceiro comercial da região. Como colocado anteriormente, com a queda dos preços, poucos países da região permaneceram mantendo *superavit*

comercial com a RPC, entre eles o Brasil. No entanto, tal análise parece insuficiente para compreender a complexidade das relações comerciais entre os dois países a partir da vulnerabilidade externa e do progresso técnico.

Quando analisados termos de troca e saldo comercial (gráfico 2) entre o Brasil e a RPC, no período de 2000 a 2019, é possível observar que, mesmo com um saldo comercial positivo e crescente para o Brasil, com pequenas oscilações, os termos de troca do lado brasileiro apresentam uma clara tendência de deterioração. A razão disso pode ser compreendida quando analisada a pauta do comércio bilateral. Os principais produtos exportados nos anos 2000 eram de baixa complexidade, principalmente *commodities* como soja, minério de ferro e tabaco, sendo 80% do valor das exportações distribuídos em doze itens. As principais exportações da China para o Brasil eram produtos de média e alta complexidade, sendo que os mesmos 80% de valor estavam diluídos em 346 itens, de dispositivos cristais líquidos (*liquid crystal display* – LCD) e placas-mães (*mother boards*) a unidades de disco magnético para disco rígido. Em 2019, 80% do valor das exportações brasileiras para o país concentraram-se em quatro itens – soja, óleos brutos de petróleo, minério de ferro e seus concentrados e pastas químicas de madeira –, enquanto as importações brasileiras provenientes da RPC perfizeram os seus 80% em mercadorias cujos valores foram distribuídos em 646 itens de média e alta tecnologia.<sup>11</sup>

GRÁFICO 2

Saldo comercial (valor FOB<sup>1</sup> US\$) e termos de troca (eixo secundário) Brasil-China

Fonte: Brasil (2020).

Elaboração dos autores.

Nota: <sup>1</sup> FOB – *Free on board*.

Obs.: 1. Ano 2000 = 100.

2. Os termos de troca foram calculados a partir da relação entre o índice de valor unitário das exportações e o das importações.

11. As especificações dos itens de exportação e importação seguem o padrão de Nomenclatura Comum do Mercosul (NCM).

Portanto, pode-se dizer que as relações comerciais entre o Brasil e a RPC, do ponto de vista brasileiro, apesar de apresentarem um saldo comercial com tendência crescente nos últimos cinco anos (2014-2019), decorrente do crescimento mais acelerado das exportações do que importações,<sup>12</sup> se concentra em poucos produtos, de baixo valor agregado e alta volatilidade de preços. Por seu turno, as importações brasileiras da China são dispersas e diversificadas em diferentes tipos de produtos de média e alta tecnologia, com alto valor agregado, que, por tais características, podem exercer poder de monopólio sobre a oferta e os preços dos produtos. Isso significa que o Brasil tem que exportar um volume cada vez maior de seus produtos para conseguir manter sua capacidade de importação, visto que os produtos exportados pelo Brasil têm um valor relativo cada vez menor.

Assim, é possível confirmar a tese Prebisch-Singer no que confere à deterioração dos termos de troca nesse caso do comércio bilateral dos países, o qual, na perspectiva histórico-estruturalista, ajuda a fortalecer a dependência do Brasil em relação à RPC, que concentra os ganhos gerados pelo progresso técnico. Nesse sentido, Bernal-Meza (2018, p. 85) e Cano (2012, p. 841-842) concordam que a posição da China na DIT, com alta produtividade e câmbio desvalorizado, fez com que o país estabelecesse a clássica relação centro-periferia com a América Latina, importando bens primários da região e exportando manufaturados, assim como ocorre na relação da região com os Estados Unidos e com outros países do centro dinâmico do sistema capitalista, o que traria uma imagem ruim para a RPC.

A RPC e a Índia são os países que têm a maior participação da mão de obra, mas exportam a maior parte da sua produção<sup>13</sup> para os Estados Unidos, onde é consumida. Isso nos mostra como a produção e o consumo estão separados. O valor adicionado na cadeia de valor das *commodities* é desproporcionalmente atribuído às atividades econômicas nos países mais ricos do centro, embora a maior parte do trabalho ocorra no Sul (periferia). Os economistas neoclássicos, e até algumas correntes menos tradicionais, justificam os ganhos diferenciais de renda dos países do Norte (centro) e do Sul à produtividade. Porém, como demonstrado por Suwandi, Jonna e Foster (2019, p. 12-16), muitas vezes a produtividade dos países do Sul chega a ser maior do que a dos países do Norte, e a diferença reside na discrepância entre a remuneração dada às horas trabalhadas. Isso porque é permitida a livre mobilidade internacional do capital e se restringe fortemente a livre mobilidade do trabalho. O que leva os autores a concluir que a RPC não está em uma posição diferente, visto que há uma expropriação

---

12. Apesar da queda dos preços das *commodities* a partir de 2011, o crescente valor das exportações brasileiras é sustentado pelo volume crescente desses produtos.

13. Segundo os dados de 2018 da United Nations International Trade Statistics Database (UN Comtrade), a RPC exporta cerca de 18,41% e a Índia 15,21% da sua produção para os Estados Unidos.

absoluta do valor dos trabalhadores chineses, semelhante ao que se verifica em outros países do Sul.

Não é possível afirmar categoricamente a posição da China dentro do comércio internacional como uma nação periférica ou central. A complexidade estabelecida nas CGVs exige uma análise crítica e mais detalhada. Porém, no que concerne à sua relação especificamente com o Brasil, não há dúvidas de que pode ser enquadrada como uma relação centro-periferia, tendo em vista o padrão do comércio bilateral entre os países.

Nas cadeias globais, o comércio das três principais *commodities* agrícolas, trigo, soja e milho, é controlado pelo Grupo ABCD, as empresas estadunidenses Archer Daniels Midland (ADM), Bunge e Cargill, e a francesa Louis Dreyfus Company, que atuam no transporte e processamento dos produtos, comercializados como alimentos, combustível ou ração animal, a depender das condições do mercado, qualidade e preço. Em 2016, esse grupo controlava mais de 70% do mercado mundial do setor agrícola (Chemnitz *et al.*, 2017, p. 26). Para Holt-Giménez e Shattuck (2011) e McMichael (2009), essas companhias estão por trás do que eles chamam de regime alimentar corporativo, em que as figuras centrais do acesso aos alimentos estão nas grandes empresas agroalimentares monopolistas, que lideram as cadeias de fornecimento de insumos aos produtores agrícolas e a distribuição desses produtos em escala mundial.

No entanto, a China National Cereals, Oils and Foodstuffs Corporation (COFCO), maior empresa de alimentos da China, vem ganhando espaço nesse mercado. Em 2014, a estatal chinesa adquiriu o controle da *trading* holandesa Nidera e de parte da divisão agrícola da Noble Group, duas empresas que atuam na aquisição e comercialização da soja brasileira, o que fez com que a COFCO aumentasse sua participação no mercado mundial, passando a fazer parte do ABCD, agora ABCCD (Escher e Wilkinson, 2019, p. 673-674). Nesse contexto, buscamos aprofundar a análise a partir do estudo de caso da soja brasileira e da sua importância para a estratégia chinesa.

#### 4 O BRASIL, A CHINA E A SOJA

A soja é um dos principais produtos de exportação brasileira e o principal produto exportado para a RPC. No período de 2000 a 2018, passou de 4% para 11% no valor total das exportações, enquanto a China aumentou ainda mais a sua participação, de 8,54% para 67,48% de toda a soja exportada pelo Brasil. O produto pode ser comercializado *in natura* ou processado, como seus subprodutos, que são o farelo e óleo.<sup>14</sup> A soja e seus subprodutos são utilizados para ração

14. Segundo a Associação Brasileira das Indústrias de Óleos Vegetais (Abiove), 1kg de soja *in natura* processada rende 770g de farelo e 205g de óleo.

animal, outros óleos, biodiesel, além de servirem como base para outros produtos alimentícios e industrializados.

O principal incentivo fiscal à expansão da produção e exportação de soja no Brasil vem da Lei Complementar nº 87/1996 (Lei Kandir),<sup>15</sup> que isenta os exportadores de produtos *in natura* do pagamento do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS). Isso levou ao rápido crescimento da comercialização da soja, em detrimento do produto processado. Assim como os outros bens primários, a soja também passou por um processo de alta nos seus preços no início dos anos 2000, em parte provocada pelo aumento da demanda chinesa. Nesse contexto, Gazzoni e Dall'Aganol (2018, p. 75) indicam que isso levou ao que seria a quarta fase<sup>16</sup> de sua expansão, tendo o cultivo da soja alcançado os estados do Pará, Rondônia e Roraima, além de áreas no sudoeste do estado do Mato Grosso. No início dos anos 2000, o território destinado à soja era de 13,96 milhões de hectares, que evoluiu para 36,94 milhões de hectares<sup>17</sup> na safra 2019/2020, o que significa um crescimento aproximado de duas vezes o território de Honduras. A consequência disso é que o país passou a produzir um terço de toda a soja no mundo desde 2017.<sup>18</sup>

O mercado de soja concentra 80% da produção em três países, Argentina, Brasil e Estados Unidos, que consomem apenas 26% da sua produção, destinando o resto para exportação. É interessante notar que, apesar de esses serem os principais produtores, a RPC é quem lidera o processamento da soja, com mais de 85 milhões de toneladas, seguida pelos Estados Unidos, com 56,93 milhões, Argentina, com 40,56 milhões, e Brasil, com 42,52 milhões, como apresentado no gráfico 3. Isso significa que o Brasil exporta a maior parte da sua produção *in natura*, enquanto a China, apesar de produzir aproximadamente apenas 5%, é responsável por quase 30% de todo o processamento.

---

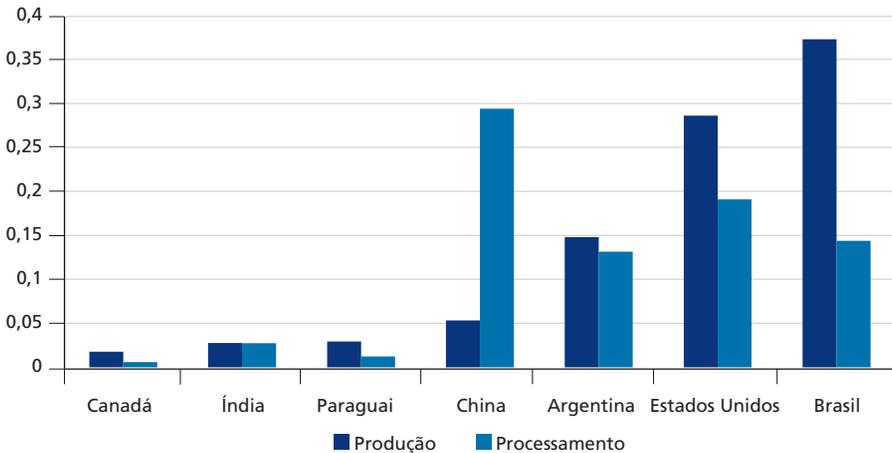
15. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp87.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp87.htm)>.

16. A primeira fase acontece na região Sul, nas décadas de 1960 e 1970; na segunda fase, ocorre sua expansão para a região Centro-Oeste, no final da década de 1980 e começo da década de 1990. A terceira fase acontece no início dos anos 2000, com a expansão para a região denominada Matopiba (Maranhão, Tocantins, Piauí e Bahia).

17. Disponível em: <<https://www.conab.gov.br/info-agro/safras/serie-historica-das-safras>>.

18. Segundo dados do United States Department of Agriculture (USDA) e da Companhia Nacional de Abastecimento (Conab).

GRÁFICO 3  
Soja produzida e processada – países selecionados (2019)



Fontes: FAO (2020); USA (2020).  
Elaboração dos autores.

Os dados nos mostram que o Brasil é um grande exportador de soja *in natura* e a RPC uma grande compradora. Quando observado o comércio bilateral entre os dois países, constata-se que praticamente toda a soja brasileira (99%) comprada pela China é *in natura*,<sup>19</sup> que também é a principal compradora da soja brasileira, consumindo mais de 60% de toda a sua produção. Do mesmo modo que a produção brasileira triplicou, de 38,4 milhões de toneladas em 2000 para 115 milhões de toneladas em 2019, a China aumentou em 37 vezes o seu consumo do produto brasileiro, de 1,78 milhão de toneladas para 66 milhões de toneladas no mesmo período.<sup>20</sup> Com isso, existe uma forte correlação entre a expansão da produção de soja no Brasil e a demanda chinesa, construindo-se um cenário em que o Brasil cultiva soja para vender para a China, que compra mais da metade das suas exportações, e a China tem o país como principal fornecedor, responsável por 77,9% de toda a soja importada em 2018. Dados esses números, é possível dizer que existe uma dependência mútua entre os dois países, visto que o Brasil não tem alternativa para quem vender o que produz, e a China não tem de quem comprar o que consome.

19. Além do Brasil, a importação dos outros dois principais fornecedores, Estados Unidos e Argentina, também é 99% *in natura*.

20. A base de dados pode ser consultada no Ministério da Economia brasileiro, disponível em: <<http://comexstat.mdic.gov.br/pt/home>>; no Instituto Nacional de Estadística y Censos de la República Argentina, disponível em: <<https://comex.indec.gob.ar/>>; e no Observatory of Economic Complexity, disponível em: <<https://oec.world/en/profile/country/usa>>.

GRÁFICO 4  
Participação do Brasil no total da soja importada pela RPC



Fonte: Brasil (2020); NBSC (2020). Disponível em: <<http://comexstat.mdic.gov.br/pt/geral/>>; <<http://www.stats.gov.cn/tjsj/ndsj/2005/indexeh.htm>>. Elaboração dos autores.

Vale destacar que, com a alta dos preços de alimentos,<sup>21</sup> os chineses buscaram criar algumas alternativas, como a compra de terras em países da África para transformar em campos de soja, milho, arroz e trigo, entre outros produtos agrícolas. No entanto, como mostra o trabalho de Brautigam (2015), a iniciativa foi superestimada, teve resultado em poucos investimentos concretos, sem se conseguir resolver a questão. Outras iniciativas, no Oriente Médio e com a Associação de Nações do Sudeste, vislumbram uma saída alternativa, que até o momento não tem sido efetiva, como apontado anteriormente.

A importância da soja para a China vem com o crescimento do poder de compra desde os anos 1990, que provocou uma série de mudanças estruturais no consumo de produtos agrícolas e no crescimento da demanda por alimentos proteicos e processados, devido ao aumento da elasticidade-renda (FAO, 2013, p. 17). Esse efeito foi estudado também por Gale e Huang (2007, p. 4), que observaram uma mudança gradual no padrão de dieta chinês, tradicionalmente dominada por cereais e vegetais, e que foi substituída aos poucos por uma dieta de alimentos ricos em gorduras e mais calóricos, com o aumento da renda da população. Nesse sentido, Zhang e Diao (2020, p. 8) destacam que a urbanização também faz com que as pessoas consumam cada vez mais produtos processados em detrimento de produtos *in natura*, ou seja, com uma transição do campo

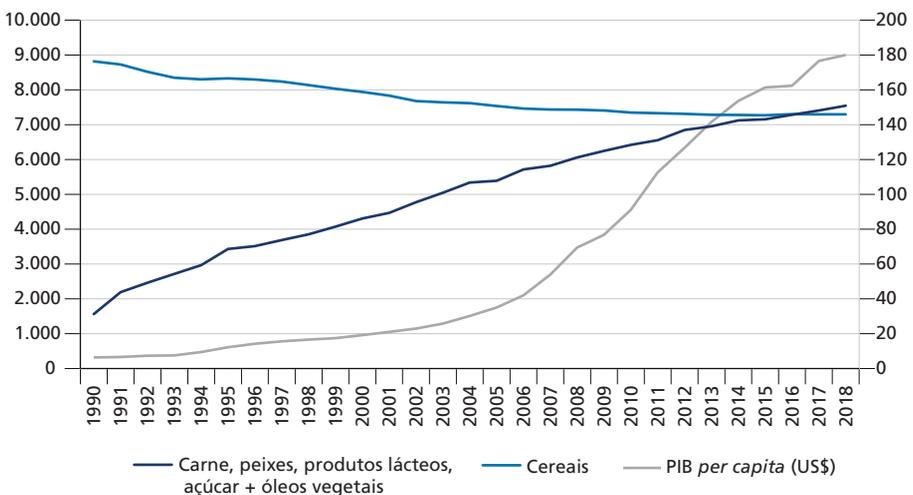
21. Ver FAO (2008).

para a cidade e o rápido aumento da renda, há uma mudança no consumo de alimentos, movimento esse que ocorreu na China no período de 1990 e 2018, quando a população urbana passou de 26,41% para 59,58%.<sup>22</sup>

Quando observado o consumo *per capita* de carnes, peixes, produtos lácteos, açúcar e óleos vegetais (kg/hab./ano), é possível constatar o crescimento constante no período de 1990 a 2018, em que o consumo foi de 31,26 kg para 150,87 kg *per capita* a.a., enquanto o consumo de cereais teve uma redução de 176,36 kg para 145,95 kg, confirmando a mudança.<sup>23</sup> Com exceção do açúcar, todos os demais produtos utilizam a soja processada na sua produção, que majoritariamente é utilizada para compor a ração<sup>24</sup> de porcos, aves, ovinos, bovinos, peixes e a produção de leite. Esses números se tornam ainda mais relevantes porque a China tem um quarto da população mundial, com uma renda *per capita* que evoluiu de US\$ 311,88 a.a., em 1990, para US\$ 9.001,00 a.a. em 2018.

#### GRÁFICO 5

**Consumo *per capita* de carnes, peixes, produtos lácteos, açúcar e óleos vegetais (kg/hab./ano) versus PIB *per capita* (US\$) na RPC (1990-2018)**



Fontes: OECD e FAO (2018); World Bank (2020).  
Elaboração dos autores.

Outro importante destaque é o fato de o território chinês possuir apenas 8% das terras aráveis do mundo, o equivalente a 122 milhões de hectares. Caso o país decidisse plantar toda a soja que importou em 2019, precisaria de 54 milhões de

22. Disponível em: <<http://www.stats.gov.cn/en/GLISH/>>.

23. Disponível em: <<http://www.stats.gov.cn/en/GLISH/>>.

24. As rações animais são produzidas a partir do farelo da soja, o principal ingrediente proteico das rações animais (aves, suínos, bovinos e peixes), apresentando bom valor nutricional.

hectares, ou seja, 44% de sua área agrícola, algo inviável, uma vez que a China concentra o uso dessas terras para a produção de cereais básicos, como arroz, milho e trigo, e essas áreas vêm produzindo cerca de 95% de seu consumo doméstico. Além disso, sua área agrícola é utilizada para produtos de maior valor agregado relativo à soja, como hortaliças, frutas, granja de suínos, aves e ovos, além do tabaco, intensivos em mão de obra, em vez de intensivos em terra, como a soja (Huang e Yang, 2017, p. 5). Nesse contexto, a soja é importada para ser processada pela mão de obra chinesa, garantindo ocupação e renda para a população que permanece no campo, e a farinha é utilizada na base de ração de animais que vão compor esse novo padrão alimentar. No entanto, a excessiva concentração de soja brasileira (80,9%)<sup>25</sup> pode ser uma questão para sua segurança alimentar.

Em uma perspectiva de médio ou longo prazo, Huang *et al.* (2017, p. 2939) indicam que a RPC poderá explorar novas áreas, como a Ucrânia e a Europa Oriental, como já vem fazendo aos poucos na Ásia Central e no continente africano. Além disso, o país pode melhorar sua produção agrícola a partir de investimento em infraestrutura e tecnologia. Em relação aos outros produtores de relevância, os Estados Unidos, além de terem uma relação política conturbada com o país, têm alguma volatilidade na produção de soja, intercambiada com o milho para o mercado doméstico, utilizado para fabricação de etanol, dependendo do valor e da segurança no mercado futuro. A Argentina tem uma política de processar em torno de 80% da soja internamente, o que talvez não interesse à RPC. Além disso, segue uma exportação média de pouco mais de 7,2 milhões de toneladas de soja *in natura* para o país asiático entre 2015 e 2019, o que significa menos de 10% das importações totais. Sem se considerar que a última previsão para a safra de 2020 aponta para uma colheita menor do que a de 2019.<sup>26</sup>

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao se analisarem as relações comerciais da RPC com os países da América Latina, foi possível verificar uma crescente importância do país para a região. Observando-se os dados, é possível constatar que, desde o início dos anos 2000 até o final dessa segunda década, a RPC estreitou os laços com a região, tanto como importadora de bens primários como exportadora de produtos manufaturados. O caso brasileiro, aprofundado no decorrer deste trabalho, mostra que, nesse período, mesmo com a valorização dos preços das *commodities*, o país intensificou a especialização produtiva regressiva, ao passo que diversificou ainda mais suas importações de bens de média e alta tecnologia da RPC.

25. Os Estados Unidos e a Argentina que são o segundo e terceiro maiores fornecedores da China, têm 9,88% e 3,88%, respectivamente, de participação. Disponível em: <<https://oec.world/en/profile/country/chn/#trade-products>>.

26. Disponível em: <<https://comex.indec.gov.ar/>>.

Diante disso, mesmo com um saldo comercial positivo, o Brasil apresenta tendência de deterioração dos termos de troca no período analisado e dependência da volatilidade dos preços internacionais para o planejamento do seu desenvolvimento. Isso tem implicado, cada vez mais, a necessidade do país de exportar um volume maior de seus principais produtos, a fim de poder manter sua capacidade de importação no comércio bilateral com a RPC. Nesse contexto, se estabelece a dupla armadilha dos termos de troca, como discutido por Singer (1950), dado que o Brasil intensificou sua produção de soja e as exportações para a China, sem conseguir requalificar a qualidade de sua inserção, e concentrando ainda mais sua pauta de exportação. Isso nos leva a classificar a relação Brasil-China como uma clássica relação centro-periferia.

Por seu turno, ao se analisar o caso da soja brasileira, a RPC assume uma estratégia de aquisição do produto *in natura*, processando internamente, gerando o valor no próprio país, na medida em que promove a ocupação da mão de obra e gera renda para a população rural, sem ter o uso intensivo da terra, que é um fator escasso no país. Enquanto isso, utiliza a terra disponível para produtos de maior valor agregado, intensivos em mão de obra, mantendo emprego para a população no campo, que ainda representa aproximadamente 40% da população, o equivalente a 558 milhões de pessoas em 2019. No entanto, se destaca o fato de o Brasil ter uma importância significativa nesse comércio, chegando a fornecer cerca de 78% de toda a soja importada pela RPC, o que configura um cenário sem alternativas para os chineses no curto prazo.

Dessa forma, é possível constatar que o Brasil reforçou sua dependência estrutural na sua inserção na DIT durante o período analisado, na medida em que passa a concentrar ainda mais suas exportações em três principais produtos, sem diversificar ou complexificar sua pauta. No comércio bilateral com a RPC, apresenta uma intensa deterioração dos termos de troca, enquanto o seu parceiro comercial estabelece uma estratégia de médio e longo prazo, ao passo que importa o produto de baixo valor agregado, gera valor internamente, e o utiliza como base da sua cadeia de produção e consumo, sustentando o seu desenvolvimento dentro das CGVs.

## REFERÊNCIAS

- AKYÜZ, Y. The commodity-finance nexus: twin boom and double whammy. **Revista de Economia Contemporânea**, v. 24, n. 1, 2020.
- AMARAL FILHO, J. do. Prebisch-Cepal: revisitando o “Manifesto de Havana”. **Economia e Sociedade**, v. 27, n. 1, p. 29-59, 2018.
- ANDRADE, I. O.; NARETTO, N. A.; LEITE, A. W. A dinâmica das relações econômicas entre Brasil e China: uma análise do período (2000-2015). **Boletim de Economia e Política Internacional**, n. 21, set./dez. 2015.

AREZKI, R. *et al.* Testing the Prebisch-Singer hypothesis since 1650: evidence from panel techniques that allow for multiple breaks. **Journal of International Money and Finance**, v. 42, p. 208-223, 2014.

BERNAL-MEZA, R. China and Latin America relations: the win-win rhetoric. **Journal of China and International Relations**, 2016.

\_\_\_\_\_. Dos aportes teóricos latinoamericanos de relaciones internacionales y su utilización por el pensamiento chino contemporáneo: los casos de Prebisch y Escudé. **Revista de Estudios Sociales**, v. 64, p. 75-87, 2018.

BIELSCHOWSKY, R. Sesenta años de la Cepal: estructuralismo y neoestructuralismo. **Revista Cepal**, 2009.

\_\_\_\_\_. Do “manifesto latino-americano” de Raul Prebisch aos dias de hoje: 70 anos de estruturalismo na Cepal. **Revista de Economia Contemporânea**, v. 24, n. 1, 2020.

BLACK, C. Tendência, quebra estrutural e persistência dos choques no preço da soja de 1960 a 2014. **Indicadores Econômicos**, v. 43, n. 3, p. 9-26, 2016.

BRASIL. **Exportação e importação geral**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, 2020. Disponível em: <<http://comexstat.mdic.gov.br/pt/geral>>. Acesso em: 9 jul. 2020.

BRAUTIGAM, D. **Will Africa feed China?** Oxford: Oxford University Press, 2015.

CANO, W. A desindustrialização no Brasil. **Economia e Sociedade**, v. 21, p. 831-851, 2012.

CARDOSO, F. G. **Nove clássicos do desenvolvimento econômico**. [s.l.] Paco Editorial, 2019.

CARDOSO, F. G.; REIS, C. F. de B. Centro e periferia nas cadeias globais de valor: uma interpretação a partir dos pioneiros do desenvolvimento. **Revista de Economia Contemporânea**, v. 22, n. 3, 2018.

CHEMNITZ, C. *et al.* **Konzernatlas: daten und fakten über die agrar-und lebensmittelindustrie – 2017**. [s.l.]: [s.n.], 2017.

CHESNAIS, F. **A mundialização do capital**. São Paulo: Xamã, 1996.

UN COMTRADE – UNITED NATIONS INTERNATIONAL TRADE STATISTICS DATABASE. **UN Comtrade database**. New York: UN Comtrade, 2020. Disponível em: <<https://comtrade.un.org/>>. Acesso em: 10 jul. 2020.

DÁVILA-FERNÁNDEZ, M.; AMADO, A. Thirlwall's law and the Prebisch-Singer hypothesis: an assessment of the dynamics of terms-of-trade in a balance-of-payments-constraint growth model. **Economia e Sociedade**, v. 24, n. 1, p. 87-119, 2015.

DEATON, A.; MILLER, R. **International commodity prices, macroeconomic performance, and politics in Sub-Saharan Africa**. Princeton: Princeton University Press, 1995.

DUNNING, J. H. The eclectic (OLI) paradigm of international production: past, present and future. **International Journal of the Economics of Business**, v. 8, n. 2, p. 173-190, 2001.

ESCHER, F.; WILKINSON, J. A economia política do complexo soja-carne Brasil-China. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, v. 57, n. 4, p. 656-678, 2019.

FAO – FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION. **Crop prospects and food situations**. [s.l.]: FAO, Apr. 2008.

\_\_\_\_\_. **Statistical yearbook: world food and agriculture – 2013**. Rome: FAO, 2013.

\_\_\_\_\_. **FAOSTAT**. Rome: FAO, 2020. Disponível em: <<http://www.fao.org/faostat/en/#data/HS>>. Acesso em: 25 ago. 2020.

GALE, H. F.; HUANG, K. **Demand for food quantity and quality in China**. [s.l.]: United States Department of Agriculture, 2007.

GAZZONI, D. L.; DALL'AGNOL, A. **A saga da soja de 1050 a.C. a 2050 d.C.** Brasília: Embrapa, 2018.

HOLT-GIMÉNEZ, E.; SHATTUCK, A. Food crises, food regimes and food movements: rumblings of reform or tides of transformation? **The Journal of Peasant Studies**, v. 38, n. 1, p. 109-144, 2011.

GRILLI, E. R.; YANG, M. C. Primary commodity prices, manufactured goods prices, and the terms of trade of developing countries: what the long run shows. **The World Bank Economic Review**, v. 2, n. 1, p. 1-47, 1988.

GRUSS, B. **After the boom: commodity prices and economic growth in Latin America and the Caribbean**. [s.l.]: International Monetary Fund, 2014.

HARVEY, D. I. *et al.* The Prebisch-Singer hypothesis: four centuries of evidence. **The Review of Economics and Statistics**, v. 92, n. 2, p. 367-377, 2010.

HUANG, J. *et al.* The prospects for China's food security and imports: will China starve the world via imports? **Journal of Integrative Agriculture**, v. 16, n. 12, p. 2933-2944, 2017.

HUANG, J.; YANG, G. Understanding recent challenges and new food policy in China. **Global Food Security**, v. 12, p. 119-26, 2017.

HUMPHREY, J. **Upgrading in global value chains**. Geneva: ILO, 2004.

HYMER, S. **Empresas multinacionais: a internacionalização do capital**. Rio de Janeiro: Graal, 1983.

IMF – INTERNATIONAL MONETARY FUND. **Direction of Trade Statistics (Dots)**. New York: IMF, 2020. Disponível em: <<https://data.imf.org/?sk=388dfa60-1d26-4ade-b505-a05a558d9a42>>. Acesso em: 22 jul. 2020.

MCMICHAEL, P. A food regime genealogy. **The Journal of Peasant Studies**, v. 36, n. 1, p. 139-169, 2009.

MEDEIROS, C. A. D.; CINTRA, M. R. V. P. Impacto da ascensão chinesa sobre os países latino-americanos. **Brazilian Journal of Political Economy**, v. 35, n. 1, p. 28-42, 2015.

OCAMPO, J. A. Commodity-led development in Latin America. **International Development Policy**, v. 9, p. 51-76, 2017.

OCAMPO, J. A.; PARRA-LANCOURT, M. Los términos de intercambio de los productos básicos en el siglo XX. **Revista de la Cepal**, 2003.

\_\_\_\_\_. The terms of trade for commodities since the mid-19th century. **Revista de História Econômica**, v. 28, n. 1, p. 11-43, 2010.

OECD – ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT; FAO – FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION. **OECD agriculture statistics**. Paris: FAO, 2020. Disponível em: <<https://doi.org/10.1787/d4bae583-en>>. Acesso em: 16 ago. 2020.

PELLA, A. F. C. Relações comerciais entre Brasil e China a partir dos anos 2000: uma análise do conteúdo tecnológico. **Revista de Estudos Sociais**, v. 21, n. 42, p. 138-160, 2019.

PRADO, L. C. D.; TORRACA, J. F.; SILVA, J. C. A. L. e. **Um novo olhar sobre um antigo debate: a tese de Prebisch-Singer é, ainda, válida?** Rio de Janeiro: UFRJ, 2014. Disponível em: <[https://www.ie.ufrj.br/images/IE/TDS/2014/TD\\_IE\\_003\\_2014.pdf](https://www.ie.ufrj.br/images/IE/TDS/2014/TD_IE_003_2014.pdf)>.

PREBISCH, R. O desenvolvimento econômico da América Latina e seus principais problemas. **Revista Brasileira de Economia**, v. 3, n. 3, p. 47-111, 1949.

RODRÍGUEZ, O. **O estruturalismo latino-americano**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2009.

SERRANO, R.; PINILLA, V. The terms of trade for agricultural and food products, 1951-2000. **Revista de História Econômica**, v. 29, n. 2, p. 213-243, 2011.

SILVEIRA, M. G.; ANGELI, E. Uma reflexão sobre o início da Cepal e seu contexto. **Revista Economia Ensaios**, v. 34, n. 2, 2020.

SINGER, H. W. The distribution of gains between investing and borrowing countries. **The American Economic Review**, v. 40, n. 2, p.473-85, 1950.

SUWANDI, I.; JONNA, R. J.; FOSTER, J. B. Global commodity chains and the new imperialism. **Monthly Review**, v. 70, n. 10, p. 1-24, 2019.

TAVARES, M. C. A retomada da hegemonia norte-americana. **Brazilian Journal of Political Economy**, v. 5, n. 2, 1985.

USA – UNITED STATES OF AMERICA. Department of Agriculture. **Foreign agricultural service**. Washington: United States Department of Agriculture, 2020. Disponível em: <<https://www.fas.usda.gov/>>. Acesso em: 30 jun. 2020.

WORLD BANK. **World Bank open data**. Washington: World Bank, 2020. Disponível em: <<https://data.worldbank.org/>>. Acesso em: 27 jul. 2020.

ZHANG, Y.; DIAO, X. The changing role of agriculture with economic structural change: the case of China. **China Economic Review**, v. 62, p. 101504, 2020.

#### BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

MORAIS, I. N. de Políticas de fomento à ascensão da China nas cadeias de valor globais. *In*: CINTRA, M. A. M.; SILVA FILHO, E. B. da; PINTO, E. C. **China em transformação**: dimensões econômicas e geopolíticas do desenvolvimento. Brasília: Ipea, 2015.

NBSC – NATIONAL BUREAU OF STATISTICS OF CHINA. **2002 a 2019**: China statistical yearbook. Beijing: NBSC, 2020. Disponível em: <<http://www.stats.gov.cn/tjsj/ndsj/2019/indexeh.htm>>. Acesso em: 26 jul. 2020.

PREBISCH, R. Commercial policy in the underdeveloped countries. **The American Economic Review**, v. 49, n. 2, p. 251-273, 1959.

WANG, D.; TOMEK, W. G. **Commodity prices and unit root tests**. New York: [s.n.], Apr. 2004. p. 19-20.

# CHINA Y VENEZUELA: COOPERACIÓN ECONÓMICA Y OTRAS ALIANZAS BILATERALES DURANTE LA ERA CHÁVEZ

Charles Giuseppe Castillo<sup>1</sup>

El presente ensayo aborda algunos de los aspectos más importantes que subyacieron a la cooperación entre China y Venezuela durante el gobierno del expresidente Hugo Chávez (1999-2013). Numerosos compromisos fueron firmados, y su resultado fue un importante volumen de inversiones y préstamos que Pekín otorgó a Caracas. En contrapartida, se incrementaron las exportaciones petroleras venezolanas y se adelantaron grandes proyectos de infraestructura con China, abriendo la puerta a futuras alianzas aún en proceso de consolidación. El artículo analiza la evolución y los principales aspectos tanto económicos como políticos de esa cooperación a la luz de tres áreas neurálgicas: energía, infraestructuras y transporte e industrias. Se concluye que, durante el gobierno de Hugo Chávez, dicha cooperación se desarrolló ampliamente, permitiendo a China considerar a Venezuela como uno de sus aliados regionales por excelencia.

**Palabras clave:** relaciones sino-venezolanas; gobierno de Hugo Chávez; política internacional contemporánea.

## CHINA E VENEZUELA: COOPERAÇÃO ECONÔMICA E OUTRAS ALIANÇAS BILATERAIS DURANTE A ERA CHÁVEZ

Este ensaio aborda alguns dos aspectos mais importantes subjacentes à cooperação entre a China e a Venezuela durante o governo do ex-presidente Hugo Chávez (1999-2013). Numerosos compromissos foram assinados, resultando em um volume significativo de investimentos e empréstimos que Pequim concedeu a Caracas, e em troca aumentou as exportações de petróleo venezuelano e avançou com grandes projetos de infraestrutura com a China, abrindo as portas para futuras alianças ainda em processo de consolidação. O artigo analisa a evolução e os principais aspectos econômicos e políticos desta cooperação à luz de três áreas nevrálgicas: energia, infraestrutura e transporte e indústrias. Conclui-se que, durante o governo do ex-presidente Hugo Chávez, tal cooperação foi amplamente desenvolvida, permitindo que a China considerasse a Venezuela como um de seus aliados regionais por excelência.

**Palavras-chave:** relações sino-venezuelanas; governo de Hugo Chávez; política internacional contemporânea.

## CHINA AND VENEZUELA: ECONOMIC COOPERATION AND OTHER BILATERAL ALLIANCES DURING THE CHÁVEZ ERA

This essay addresses some of the most important aspects underlying cooperation between China and Venezuela during the government of former President Hugo Chávez (1999-2013). Numerous commitments were signed and the result was a significant volume of investments and loans that Beijing granted to Caracas, and in return Venezuelan increased its oil exports and advanced

---

1. Licenciado en Ciencias Políticas por la Universidad Central de Venezuela; Máster en Economía Internacional por la Université Paris Sorbonne-Nouvelle; actualmente investigador y cursante del doctorado en Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales de la Universidad Simón Bolívar. *E-mail:* <charles.giuseppe@ucv.ve>. *Orcid:* <<http://orcid.org/0000-0002-3285-8146>>.

large infrastructure projects with China, opening the door to future alliances still on the way to consolidation. The article analyzes the evolution and the main economic and political issues of this cooperation highlighting three neuralgic areas: energy, infrastructure and transport and industries. It concludes that during the government of former President Hugo Chávez, such cooperation was widely developed, allowing China to consider Venezuela as one of its regional ally par excellence.

**Keywords:** Sino-venezuelan relations; Hugo Chávez government; contemporary international policy.

JEL: F50; F02; F53.

DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/rtm24art14>

Data de envio do artigo: 17/9/2020. Data de aceite: 13/11/2020.

## 1 INTRODUCCIÓN

El trabajo presentado a continuación objetiva describir y analizar el desarrollo de la cooperación entre la República Popular China y la República Bolivariana de Venezuela durante los gobiernos de Hugo Chávez (1999-2013), período coincidente con la implementación del proyecto político denominado Revolución Bolivariana. La investigación efectuada parte de la premisa que, desde un punto de vista histórico, dichas relaciones alcanzaron en estos años su nivel máximo de dinamismo y proximidad. Mediante la firma de acuerdos bilaterales en materia de cooperación comercial y financiera que han involucrado un elevado volumen de transacciones, la amplitud de los contactos ha sido inédita. Ello se convierte aún más expresivo si uno toma en cuenta la tradición pasada de la política exterior venezolana, enmarcada principalmente en sus relaciones preferenciales con Europa y Estados Unidos.

Es importante subrayar que, según la fuente de Datos por países del Banco Mundial (2013), durante el gobierno de Chávez la economía venezolana obtuvo un notable crecimiento, con el producto interior bruto (PIB) alcanzando en 2013 los US\$ 371 mil millones. En amplio contraste, con la fuerte contracción durante el actual gobierno del presidente Nicolás Maduro, en 2019 el PIB se redujo a US\$ 70 mil millones, y según las previsiones de FMI (2020) para el crecimiento del país, todavía negativas, se calcula que tocará los US\$ 47,5 mil millones en 2021. Así, se espera que haya habido una caída del dinamismo, considerando también que incluso en las difíciles circunstancias que Venezuela atraviesa, China ha demostrado querer seguir cooperando con Caracas, no condicionando su apoyo a lo exclusivamente crediticio y financiero. Como factores adicionales para justificar la premisa de trabajo, la baja confiabilidad de los datos publicados por el sistema estadístico en Venezuela y los crecientes desequilibrios de la economía venezolana (como la recesión económica, los altos niveles inflacionarios y la reducida capacidad productiva, que se deben - principalmente a las sanciones impuestas por Estados Unidos) dificultan una precisa mensuración de las transacciones actuales entre los dos países. De todos modos, se posterga la tarea

de hacer una suerte de continuidad más precisa entre los dos momentos para un análisis futuro, en que se retrate en detalle la actual crisis de que padece Venezuela y se pueda afirmar con precisión si hubo una pérdida general de dinamismo en sus relaciones con el gigante asiático.

De hecho, el gobierno de Chávez logró expandir las relaciones de su país con la potencia emergente a niveles nunca vistos. China realizó préstamos millonarios a Venezuela, adelantando al mismo tiempo considerables proyectos de infraestructura, muchos de los cuales aún se encuentran en fase de ejecución. El espectro temático de dicha cooperación es tan amplio que hoy en día China se hace presente en áreas medulares de la economía venezolana, como las de energía y de recursos naturales (oro, hierro y otros minerales estratégicos), pasando por el dominio militar y de la defensa nacional, hasta alcanzar también los ámbitos culturales y educativos (mediante programas regulares de intercambios, entre otras actividades). Como efecto de ello, en los últimos años florecieron en Caracas varias escuelas de mandarín, y China pasó a atraer y despertar el interés de muchos venezolanos.

Para lograr su objetivo, a lo largo de este artículo se plantearán consideraciones sobre los volúmenes de estas inversiones que las instituciones financieras chinas otorgaron a Venezuela a través de préstamos para financiar la mencionada construcción de infraestructuras y, mediante la puesta en marcha de algunos proyectos de gran envergadura, destinados a contribuir con el desarrollo del país. También será objeto de estudio el tema de la cooperación para el desarrollo y la amplia cartera crediticia ofrecida por Pekín para el mejoramiento del parque industrial venezolano y el despliegue estratégico de algunas de sus empresas transnacionales.

El trabajo está dividido en cuatro secciones, de las cuales esta introducción es la primera. En la segunda sección, se abordarán las relaciones sino-venezolanas en el contexto más general de la expansión geoeconómica de China en América Latina y el Caribe a comienzos del siglo XXI. Asimismo, se centrará en la particular relación que ambos países lograron desarrollar, la cual se ha fundamentado en las mencionadas inversiones chinas, como también en el aumento de las exportaciones petroleras de Venezuela hacia Asia. Se buscará demostrar cómo estos procesos medulares articulados por ambos países auguraron una mayor imbricación bilateral cuyas interacciones han tenido implicaciones muy significativas en el reacomodo del sistema mundo. El argumento va en el sentido de que, toda vez que China se ha beneficiado del flujo de estas materias primas venezolanas de manera constante y estable en estos últimos años, esta dinámica bilateral ha contribuido a que el aumento del peso global de la economía china haya tenido las tasas observadas, elemento central del proceso actual de redistribución del poder global.

La tercera sección está dedicada a realizar un balance de la cooperación económica, comercial y energética sino-venezolana. Sus tres primeros apartados están relacionadas a las áreas de interés analítico en donde la cooperación se ha potenciado principalmente (energía; infraestructuras; y transporte e industrias), seguidos de un apartado en el cual un balance general es sugerido.

En la cuarta y última sección se concluye el trabajo. Sin dejar de apuntar algunos de los problemas que podría suponer a Venezuela la estrecha vinculación con un país como China, se defiende que, efectivamente, la maduración y el incremento en la extensión de las relaciones bilaterales han tenido resultados positivos para las contrapartes, permitiendo al país caribeño mantener un importante apoyo financiero para su desarrollo, y conservando a los chinos un socio dar espaço: estratégico de gran importancia geoeconómica para sus aspiraciones globales.

## **2 LA EXPANSIÓN GLOBAL CHINA Y SU IMPACTO EN AMÉRICA LATINA: CONSIDERACIONES SOBRE EL CASO VENEZOLANO**

El reciente y novedoso incremento de la cooperación sino-venezolana está inserto en el contexto de la creciente proyección global de China y su particular presencia en América Latina y el Caribe durante las primeras décadas del siglo XXI. Pekín ha otorgado un notable privilegio a sus nexos con Latinoamérica promoviendo acuerdos, convenios y alianzas con casi todos los países de la región. En apenas dos décadas, se ha convertido en el principal socio comercial de muchas economías, incluidas dos de las más pujantes como Brasil y Chile, y sus asociaciones entremezclan lo bilateral y lo multilateral a ritmo complementario. En el caso venezolano, la cooperación ha evolucionado rápidamente, transitando progresivamente de lo comercial a lo político llegando incluso hasta mismo al terreno estratégico, tomando en cuenta que los vínculos promovidos subyacen a las diferentes tensiones actuales con Estados Unidos. Así, China considera a Caracas no sólo un socio comercial, sino también un puente para promover otros proyectos de mayor tenor en la cuenca del Caribe, o sea, un pivote geopolítico en un área de influencia geoeconómica de la potencia hegemónica.

A pesar de haber opiniones en contrario, hay indicios suficientes que permiten afirmar que, de forma general, Venezuela ha significado para China un importante aliado, sea en términos de afinidades políticas o de disponibilidad de recursos naturales, sea debido a su rol como principal destino en la región de Latinoamérica de los capitales otorgados en forma de préstamos por sus instituciones financieras (no obstante dentro del concierto de sus nuevos socios comerciales ocupe un lugar por detrás de grandes países como Brasil y México o incluso Chile y Perú). En cierta manera, esta disposición crediticia demuestra la confianza de China en el futuro económico de Venezuela en el largo plazo y no lo contrario como sugieren algunos

autores (Romero, 2016, p. 124-125), reducida pero mantenida incluso en estos momentos en que el país caribeño está siendo afectado por una aguda crisis política y económica con no menos implicaciones geopolíticas. Los dos países mantienen en vigencia instrumentos de cooperación y financiación que son los canales a través de los cuales se cuele el grueso de la cooperación china, denominados Fondo de Financiamiento Conjunto Chino Venezolano (FFCCV) y Fondo de Gran Volumen a Largo Plazo (FGVLP). De acuerdo al sitio América Economía,<sup>2</sup> en inversiones para estimular el sector petrolero, las infraestructuras y la minería, entre otras áreas de vital importancia para el desarrollo de Venezuela, hasta (2016) China otorgó préstamos a Venezuela de alrededor de 50.000 millones de USD. Incluso si esta cifra pudiera estar sujeta a una exhaustiva revisión dada la falta oportuna de datos confiables, en ella coinciden algunos autores que ya han trabajado la temática en detalle (Piña, 2019, p. 8).

En relación con América Latina, la amplia y muy nutrida cooperación bilateral y multilateral desarrollada por la República Popular China durante estos últimos años ha alcanzado proporciones muy expresivas. Aunque con ciertos matices, el esquema o patrón general de cooperación financiera y comercial entre Venezuela y China ha seguido el mismo formato que aquel implementado en otros países de la región, donde poco más de la mitad de las inversiones están destinadas al sector de las materias primas y la minería (un 60% en el caso venezolano), seguidas de un 27% otorgado al sector de los servicios y un 13% concedido a las manufacturas.

En efecto, se observa que China tiene una visión de conjunto bajo la cual valora a Latinoamérica, y especialmente a Venezuela, como terreno fecundo para las grandes inversiones y territorio con considerables oportunidades estratégicas. Ello está referido en un discurso pronunciado por un funcionario chino en ocasión de una visita de alto nivel de su país a la Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina (CEPAL) en 2012, en la cual, según un informe publicado por la presidente de la comisión, Bárcena (2012), el primer ministro Wen Jiabao señalaba como necesaria “la profundización de la cooperación estratégica entre China y América Latina y el Caribe sobre la base de la confianza política mutua, creando el Foro de Cooperación China-América Latina y el Caribe. Ello supuso el establecimiento de un mecanismo de diálogo periódico y permanente entre China y el conjunto de países congregados en la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC).<sup>3</sup> Según el diplomático China

2. Disponible en: <<https://www.americaeconomia.com/economia-mercados/finanzas/venezuela-inicia-conversaciones-con-china-para-buscar-apoyo-economico-por>>.

3. Foro político de alcance regional creado en 2011 en Caracas y considerado por China como el enlace privilegiado para el tejido de sus relaciones con América Latina. El más reciente encuentro del país con el mecanismo dar espacio: regional ha sido la Reunión de Alto Nivel CELAC-China, en enero de 2018.

prometía en aquel momento, que dicha cooperación ascendería a un monto cercano a los US\$ 400 mil millones en 2020.

Jiabao (2012) también anunció en la misma ocasión que, a efectos de “fortalecer esta cooperación en las áreas de inversión y finanzas, el Foro sería una confiable fuente de financiamiento para todos los países de la región, congregando algunas de las principales instituciones de financiamiento de China”. El aporte del instrumento sería inicialmente de US\$ 5 mil millones. De manera análoga, el principal Banco de Desarrollo de China abriría una línea de crédito cercana a los US\$ 10 mil millones, con recursos destinados básicamente a la construcción de infraestructuras, como líneas férreas, carreteras, puertos, centrales eléctricas, así como grandes instalaciones y sistemas de comunicación. El líder chino destacaba a su vez el impulso de múltiples proyectos agrícolas, manufactureros, científicos y tecnológicos. A tenor de estas declaraciones, China dejaba muy en claro el alcance de su visión estratégica de largo plazo hacia América Latina, configurando además la primera vez que una potencia global disputaba con tal ímpetu a Estados Unidos un acceso privilegiado a la región. Desde entonces, y tras numerosas visitas presidenciales, encuentros de altos funcionarios, y acuerdos de toda suerte, Venezuela, con una política exterior de contención a la superpotencia, ha sido una bisagra clave en la relación de China con América Latina.

Existen abundantes trabajos que retratan este particular fenómeno, desde aquellos adelantados por organismos internacionales especializados como la CEPAL (2012), hasta los documentos de investigación y desarrollo de las relaciones sino-latinoamericanas donde convergen varios especialistas como por ejemplo Soria y García (2015). Todos coinciden que analizar la situación latinoamericana en el sistema mundo sin considerar el descomunal peso de China en el nuevo orden emergente sería un inaceptable descuido, puesto que el país tiene influencia determinante en la economía mundial. Sus principales socios regionales, Brasil, Chile, México, Perú, y Venezuela, han adquirido el estatus formal de aliado estratégico global, sobrepasando el juicio que sugiere que Latinoamérica se limita a jugar el papel de mercado de consumo para las mercaderías chinas y suministro de las materias primas que necesita este país (Xiaoping, 2015, p. 55). En relación con Venezuela, la llegada de Hugo Chávez al poder (1999) fue un factor determinante para marcar el inicio de una renovada agenda de intercambios y flujos de capitales que permitieron ampliar los niveles de estos flujos, tal y como ha reconocido el presidente Maduro en el marco de una visita de Estado de Xi Jinping a Caracas en 2014.

En la arena internacional, China se perfila como la gran potencia del siglo XXI y el principal motor para el crecimiento económico mundial. En este contexto, es natural que América Latina y sus enormes reservas de materias primas

estratégicas, como los minerales, sea una región clave en el gran salto chino del presente siglo. Desde que Deng Xiaoping inició en 1978<sup>4</sup> un gradual y progresivo proceso de reformas en el marco de las cuatro modernizaciones – agrícola, industrial, tecnológica y militar<sup>5</sup> –, una serie de cambios orientados hacia una mayor apertura exterior ha llevado a China a un desarrollo sin precedentes de sus fuerzas productivas y consecuentemente a un replanteamiento de su rol como nueva potencia global (Claudio, 2009, p. 465).

Venezuela es el país de la región que posee la cantidad de petróleo suficiente para motorizar la industria china, así como el oro necesario para garantizar el respaldo financiero de su moneda, el yuan. Quizá sea esta la razón más fuerte que nuclea la cooperación entre los dos países, en lugar de la “trampa de la deuda”, o la “trampa del acreedor”, sugerida por algunos trabajos (Brandt y Piña, 2018, p. 14). Según ellos argumentan, la principal razón por la que China continuaría ayudando a Venezuela sería su objetivo de cobrar la deuda, mientras que Caracas se apoyaría en esa “ventaja-trampa” para solicitar más créditos, y así siguiendo de forma circular, ya que mientras no reactive su economía, pues no podrá pagar. De forma distinta, este trabajo considera que las razones del apoyo financiero exceden esta lógica, en el sentido de que Pekín percibe a sus socios caribeños en el marco de una estrategia más amplia a escala global, y tampoco depende de las deudas con estas neo periferias para mantener sus niveles de cooperación (Xu, 2013, p. 141-142).

Pese a que inicialmente el acercamiento haya estado caracterizado por una búsqueda expansiva de nuevos mercados a las exportaciones industriales chinas y el deseo del gobierno de Jiang Zeming (y del llamado “Clan de Shanghai”) de obtener una proyección hacia las zonas portuarias, a partir de 2002, con la llegada de la cuarta generación de gobernantes del Partido Comunista de China (PCC), representada por Hu Jintao y su primer ministro Wen Jiabao, la preocupación de las élites políticas estuvo más enfocada en resolver los problemas del desarrollo interno del país (Martínez, 2007, p. 70-71). Con el desafío de sacar de la pobreza cerca de 400 millones de personas y adelantar un vasto y ambicioso programa de modernización de las infraestructuras nacionales, China se colocó a la cabeza de la demanda mundial de materias primas, situación que la empujó a una reconfiguración de sus relaciones con América Latina y, especialmente, con Venezuela. Desde entonces, la composición de las ventas del país suramericano al gigante asiático le han convertido en esta relación en un exportador de commodities

---

4. Comité Anual del PCCH, Partido Comunista de China, 1978.

5. Las “cuatro modernizaciones” hacen referencia a la política creada por el entonces primer ministro chino Zhou Enlai en 1964, encaminadas a llevar a China al actual lugar que ocupa en la plaza mundial de las grandes potencias, pero ejecutada casi completamente por Deng Xiaoping, dirigente chino al frente del partido comunista y del país desde 1978 hasta su fallecimiento en 1997.

por excelencia: “petróleo y derivados (90,9%); minerales metalíferos, escorias y cenizas (6,09%); materiales de fundición, hierro y acero (1,87%); productos y compuestos químicos inorgánicos (0,24%); manufacturas de cobre (0,24%)” (Brandt y Piña, 2018, p. 6).

Asistimos indudablemente a un inédito desarrollo de la cooperación entre China y América Latina, en virtud de la existencia de intereses estratégicos comunes, marcados por una amplia complementariedad en la esfera económico-comercial, ello debido al hecho fundamental que “A medida que se profundiza el proceso de inserción de China en la economía mundial, China necesita importar gran cantidad de materias primas y materiales para sostener su desarrollo económico” (Xiaoping, 2015, p. 54). China ha empezado a transitar el camino hacia una mayor industrialización interna, aumentando sustancialmente su demanda de commodities, lo que ha provocado una situación win-win entre esta y los países de ALC. Esta estrategia china de transición hacia una mayor industrialización se ha manifestado no sólo en la cada vez más creciente demanda de bienes primarios, sino igualmente en un importante aumento de sus flujos de inversión, de sus capacidades de financiamiento a los países y de la ejecución de grandes proyectos de infraestructura en América Latina (Hiratuka, 2018, p. 4).

Algunos datos permiten asegurar que China se haya convertido en el principal consumidor de materias primas del planeta. Consume más acero y hierro que el resto del mundo en conjunto, y es el segundo consumidor mundial de petróleo. Con independencia de que existe un desigual patrón de consumo en relación al tipo y al volumen de materias primas que requiere su economía para mantener su ritmo de crecimiento – del orden de un 6,6% (Banco Mundial, 2020) –, su demanda de hierro representa un 59% del total mundial, mientras que la de níquel refinado es de un 50,3% y la de cobre alcanza un 26,9%; para los hidrocarburos, por su parte, su demanda de petróleo constituye el 13,7% del total mundial y el 4,7% para el caso de gas natural. Por esta razón, este país tiene hoy día una influencia determinante en la oferta y la demanda global de commodities, cuyos efectos se expresan en sus precios y, debido a la especialización primaria predominante en América Latina, en los desequilibrios de las economías de la región. Ello se puede interpretar como una estrategia china de inserción indirecta en la política y en la economía latinoamericana (CaixaBank Research, 2015, p. 16).

Del lado de la oferta de estos bienes y de la captación de inversiones, Latinoamérica ha sido seguramente una de las regiones que más beneficios obtuvo de este período expansivo de la economía china. Muchos países se han podido consolidar como proveedores estables de algunas materias primas, sobre todo los hidrocarburos y minerales estratégicos. Tal es el caso de Venezuela, que pasó de ser un socio marginal al primer exportador de crudo de la región hacia

el país asiático. Desde el punto de vista contrario, desde hace ya algunos años China se convirtió en su mejor comprador de bienes, desplazando a Estados Unidos, su tradicional socio desde hacía casi un siglo. De manera simultánea, la situación permitió a muchos de los demás países latinoamericanos a estimular considerablemente el aparato productivo interno orientado al sector exportador para satisfacer la creciente demanda china (Carciofi, 2005, p. XII).

En el terreno comercial, el intercambio de bienes entre China y Latinoamérica ha tenido un notable dinamismo de manera general. Al culminar la primera década del siglo, los flujos comerciales ya superaban los US\$ 120 mil millones. Mientras Estados Unidos perdía parcelas considerables del liderazgo económico en el mundo, China avanzaba impasible aumentando sus exportaciones e importaciones. En 2012, China ya lograba ocupar un 15% de las exportaciones totales de la región, superando ligeramente a la Unión Europea (UE) como destino, que compraba un 14% del total (CEPAL, 2012). Por tanto, resulta evidente el desplazamiento de americanos y europeos en términos de su tradicional dominio comercial y su histórico carácter colonial en esta región. China representa ya en la primera década del siglo XXI casi la mitad del intercambio comercial de América Latina y el Caribe con Asia (Kuwuayama y Rosales, 2012, p. 69-70), y hoy en día es el primer socio comercial de Brasil, Chile, Perú y Venezuela, y el segundo de Colombia. También es socio privilegiado de muchos otros países latinoamericanos y tiene participación notable en los intercambios de bloques comerciales y esquemas de integración regionales como la Comunidad de Caribe (CARICOM), la Asociación de Estados del Caribe (AEC) y el Mercado Común Centroamericano (MCCA).

En un plano menos comercial y más geopolítico, China ha trazado una estrategia multidimensional hacia Venezuela, caracterizada por un elevado pragmatismo en sus relaciones, aunque sin llegar a intervenir directamente en su política doméstica. La cancillería China ha mantenido una reiterada voz de apoyo al país bolivariano, agobiado desde hace algunos años por un implacable esquema de sanciones comerciales y económicas implantado por Washington, el cual Pekín ha podido sortear en mayor o menor medida. Esta estrategia puede definirse como multinivel (bilateral, multilateral y local), al igual que multidimensional (geopolítica, comercial, estratégica y militar).<sup>6</sup> China coopera bilateralmente con Venezuela, pero también lo hace en el marco de la CELAC, de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América – Tratado de Comercio de los Pueblos (ALBA-TCP) y de la AEC (Dussel-Peter, 2015, p. 23), a través de la

---

6. En 2008 y 2012, respectivamente, el Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Popular China elaboró dos documentos que establecen los principales lineamientos de la política exterior de este país hacia América Latina y el Caribe en lo sucesivo. Es de resaltar que dichos documentos constituyen la rectoría de la política exterior China hacia los países de la región, y es el lineamiento político que Pekín ha instrumentado en su relación con Caracas.

cooperación con Cuba, e igualmente en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas (para vetar sanciones impuestas por Estados Unidos y sus aliados).

Impulsado por una tendencia anti hegemónica y “antiimperialista”, como él mismo se autodefinía, Chávez trató de establecer con China relaciones basadas en una lógica de complementariedad, de asociación y de cooperación, por lo que las interacciones sino-venezolanas fueron creciendo cada vez más durante su gestión de gobierno, hasta lograr importantes estrategias de inversiones y captar préstamos y financiamientos de largo plazo. Lo que se inició como cooperación económica, es hoy por hoy una estrategia de “posicionamiento suave” de China en Venezuela, y se puede señalar que dicha estrategia es, de alguna forma, extensiva a toda la región: una suerte de *new soft power* asiático, o para usar la definición de Romero (2016), un “*soft balancing power*”. Este hecho desconcierta en gran medida los intereses de Washington que ha estado muy preocupado por el casi indetenible avance de su rival chino en su esfera de influencia tradicional – y doblemente angustiado por las facilidades con las que Pekín y Caracas han construido su alianza petrolera, comercial y política.

En relación con esta preocupación, vale subrayar que en un documento de la Comisión de Seguridad Económica del Senado de Estados Unidos se exponen las inquietudes de Washington a propósito de la presencia china en Latinoamérica, haciendo especial énfasis en el gran despliegue de este país asiático en lo que supone “su peligrosa relación comercial y política con Venezuela”. Como preocupaciones principales, el informe destaca a China como segundo principal socio después de Estados Unidos en Latinoamérica, y primero en los casos de Brasil, Chile, Perú, y de Venezuela en el caso de exportaciones petroleras (Bivlas y Koleski, 2018, p. 3-4).

Otro informe citado por los autores, destaca que el 70% del total de las exportaciones de América Latina hacia China está concentrado en agricultura, minería, y extracción de petróleo. A su vez, estos sectores estratégicos captan el 70% del financiamiento estatal chino destinado a estas actividades, mientras que un 52% de la inversión directa extranjera (IDE) de China está dirigido hacia América Latina y el Caribe (CEPAL, 2018).

En contrapartida, el predominio de productos como cobre, soja, hierro y petróleo sobre los demás rubros ha profundizado la dependencia de ALC a las commodities, y la pérdida de participación de sus industrias manufactureras. Las crecientes importaciones de los bienes de bajo costo chinos – *mercaderías* – son competencia directa para estos sectores locales, lo que de alguna manera retarda el crecimiento regional en el largo plazo. Sin embargo, más allá de las asimetrías, se debe reconocer la importancia que China ha otorgado a la región en su conjunto en los últimos años. Paradójicamente, y en relación con el porcentaje

regional del comercio global, lo que Europa y Estados Unidos mantuvieron por casi cuatro siglos, China lo está disputando en apenas dos décadas.

La creciente preocupación que Estados Unidos demuestra frente China podría sintetizarse en las palabras del Secretario de Estado Mike Pompeo (Pompeo, 2019), proferidas en una conferencia en la que reconocía abiertamente “las enormes diferencias de Estados Unidos con el modelo Chino”, al tiempo que la acusaba de *dumping* y otras “prácticas comerciales injustas y depredadoras”. Sin embargo, y en un tono más conciliador, Pompeo parecía mostrar cierto pragmatismo y resignación frente a una China cada día más indetenible en el escenario global. De manera general, es indudable que el centro de disputa de las grandes potencias se ha desplazado a la región en la búsqueda de mayor influencia geopolítica. China ha venido aumentando sus declaraciones diplomáticas (en cantidad y en contenido), y promoviendo separar: mega proyectos como la construcción del canal interoceánico de Nicaragua, o la plataforma de gas offshore en el noreste de Venezuela. Más allá de lo que pueda considerar Estados Unidos sobre la presencia de su rival, Latinoamérica está nuevamente con las venas abiertas, y China está dispuesta a conquistarla.

### **3 BALANCE DE LA COOPERACIÓN ENERGÉTICA, COMERCIAL Y FINANCIERA: ¿HACIA LA CONSTRUCCIÓN DE ALIANZAS ESTRATÉGICAS?**

En un reporte publicado por BBC (2016) que tenía como tema central indagar sobre la esencia de las inversiones chinas en Venezuela, el periódico señalaba lo siguiente: “en 2015, la región recibió la mayor cantidad de financiamiento de bancos estatales de los últimos cinco años y la segunda más grande desde que se materializó a principios de siglo el interés chino en Latinoamérica”. De los casi US\$ 29 mil millones otorgados a la región latinoamericana aquel año, Brasil era el máximo receptor con US\$ 10,6 mil millones, seguido por Venezuela, con US\$ 10 mil millones, y Ecuador, con US\$ 7 mil millones. Entre los tres recibieron el 97% del total otorgado por la banca china a Latinoamérica, superando largamente los préstamos del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en la región. Dichos desembolsos se concentraban en dos áreas especiales: infraestructuras y financiamiento de actividades extractivas (minerales, petróleo y gas).

En adelante se revisará la particular relación China-Venezuela durante la era Chávez, enfocándola en las tres áreas medulares ya señaladas. Vale destacar que la mayor parte de los préstamos e inversiones de capital, así como las principales obras de infraestructuras fueron desarrolladas durante la gestión de Hugo Chávez, en contraposición a los relativamente menos destacados avances que se han tenido en esta materia bajo el gobierno de Nicolás Maduro.

China y Venezuela establecieron relaciones diplomáticas formales por primera vez en la década de los 1970.<sup>7</sup> Este acercamiento inicial era básicamente sustentado en la búsqueda por identificar intereses comunes y promover beneficios mutuos. Si en materia comercial los números no significaban un volumen contundente que indicara un potencial importante para una vinculación asiático-caribeña, en esta etapa inicial las relaciones se construían con base en la amistad y cordialidad recíproca. De la parte china, esta superficialidad era determinada por el distanciamiento geográfico, siendo una región que le despertaba muy poco interés, la cual estuvo tradicionalmente inscrita en la esfera de influencia de Estados Unidos – que la ha considerado históricamente su *backyard*. Se puede ubicar un punto de partida de la transformación de las relaciones en 2001, año en que Jiang Zemin y Hugo Chávez firmaron un Convenio Marco de Cooperación,<sup>8</sup> a partir del cual se ha permitido conocer un avance sin precedentes de las relaciones de cooperación entre los dos países. Más adelante se enseñará la trascendencia de este instrumento jurídico en el devenir de las relaciones bilaterales.

A partir de la inédita visita de Jiang Zeming a Caracas, la primera que un mandatario chino ha realizado a Venezuela, los dos países implementaron un número creciente de acuerdos de cooperación en distintas materias: petróleo y gas (así como sus derivados en toda la cadena de valor), minería, tecnología, comercio, agricultura, infraestructuras y desarrollo industrial, e incluso en el área cultural.<sup>9</sup> Esta nueva forma de cooperación constituyó un importante punto de partida para caracterizar algunos aspectos de la relación bilateral que estos dos países han comenzado a desarrollar en los últimos años. El gobierno de Chávez promovió un gran número de acuerdos en todas las áreas con la finalidad de acercarse más a China, mientras por otro lado intentaba reducir su dependencia estructural e histórica con relación a Estados Unidos. Sin embargo, desde el inicio de su gobierno hasta 2010, aunque la corriente comercial bilateral haya pasado de US\$ 1,9 mil millones a US\$ 10,2 mil millones, en ningún momento China pareció mostrar un apoyo diplomático irrestricto al gobierno de Chávez, privilegiando lo económico y comercial sobre lo estrictamente político (Pira, 2013).

Durante aquella visita, se puso en marcha el denominado *Plan Estratégico Energético China-Venezuela 2001-2011*, el instrumento jurídico por excelencia para regular la cooperación en materia energética, constituyendo el marco legal de buena

---

7. La embajada de China en Caracas comenzó a funcionar oficialmente en 1974, desde que el gobierno de Zhou Enlai y Carlos Andrés Pérez formalizaran la relación diplomática entre los dos países.

8. El Acuerdo Marco de Cooperación (2001) se firmó en ocasión de la visita que hizo el líder chino Jiang Zeming a su homólogo venezolano Hugo Chávez Frías a Caracas, en octubre de aquel año.

9. Por anecdótico que pueda parecer, y por primera vez en su historia, tuvo lugar en el museo de Bellas Artes de Venezuela en 2017 una exposición completamente consagrada a la historia de la República Popular China. Denominada "La Ruta de la Seda en Caracas", en ella se expusieron obras de gran valor cultural para el país asiático. En esta misma línea, la Feria Internacional del Libro de Venezuela de 2019 tuvo como país invitado a China, cuyos textos fueron traducidos y expuestos para todo el público venezolano.

parte de toda la materia bilateral. Por su parte, la Comisión Intergubernamental de Alto Nivel China-Venezuela (CIAN) ha sido el órgano instituido por las cancillerías como el principal mecanismo de funcionamiento y operatividad del Acuerdo Marco de Cooperación (2001), con reuniones anuales, sea en Pekín, sea en Caracas. Ella es la mayor instancia negociadora de los nuevos convenios que se desprendieron del acuerdo, un instrumento que se renueva y se complementa anualmente con nuevos temas de la agenda bilateral. En paralelo a la comisión se desarrolla la política bilateral de alto nivel, transversal a todas las instancias de poder ministeriales de ambas naciones, dirigida por los Jefes de Estado.

En esa dirección, la relación bilateral se fundamenta básicamente en las orientaciones provenientes de las visitas de alto nivel intercambiadas por los mandatarios de cada país, que resultan en las acciones y programas estratégicos de instituciones como el Banco de Desarrollo Económico y Social (BANDES), el Fondo de Desarrollo Nacional (FONDEN), el Fondo Chino, el Banco de Desarrollo de China, la Agencia Bolivariana de Actividades Espaciales (ABAE), además de algunas empresas petroleras (CNPC y SINOPEC), cuyas juntas directivas establecen sus propios términos de referencia al margen de la CIAN. Dicho de otra manera, aunque este órgano coordine muchas áreas medulares de la cooperación, él depende de las decisiones del alto nivel de gobierno para los asuntos estratégicos, o sea, es más bien responsable por la preparación de la agenda de cara a los encuentros bilaterales. Atendiendo a su estructura, la CIAN está formada por representaciones de varios ministerios e instancias de gobierno de menor rango para cubrir el abanico de áreas, destacándose energía, defensa, salud, infraestructuras, comercio bilateral, apoyo científico y tecnológico.

A pesar que el gobierno de Chávez haya impulsado la relación bilateral notablemente, llegando a considerársele de estratégica en algunas ocasiones por parte del expresidente venezolano, no existe un documento que efectivamente formalice esta clasificación en concreto. De todos modos, se constatan numerosas declaraciones tanto de jefes de Estado como de altos funcionarios de ambos gobiernos que pretenden atribuirle este carácter, sin embargo, es claro que dado el alcance y la fortaleza del acercamiento entre las dos naciones, además de la una voluntad compartida por que así sea, la alianza estratégica entre China y Venezuela es hoy en día un hecho de facto y no de jure.

Así pues, con ánimos de fortalecer una futura alianza estratégica formal, Chávez también propició la realización de varios foros y rondas de negocios que mantienen su vigencia, el último de los cuales se realizó en 2018 en suelo chino y contó con la presencia del presidente Nicolás Maduro.<sup>10</sup> Dichos encuentros han

---

10. Visita del presidente Nicolás Maduro a la República Popular China, en ocasión del Foro de negocios China Venezuela, realizado en Beijín (15 de septiembre de 2018). Disponible en: <<https://bit.ly/2OUclsP>>.

acelerado el trabajo de las comisiones mixtas especializadas, las cuales tienen sus trabajos de coordinación en funcionamiento a lo largo de todo el año. En aquella ocasión, Maduro destacó el constante flujo de funcionarios venezolanos que visitaron anualmente la República Popular China para participar en distintos programas de formación técnica y administrativa, así como de los homónimos chinos que fueron a Venezuela para operativizar los acuerdos técnicos. En el sector tecnológico, Caracas se enfocó más bien en la importación de bienes de consumo, como electrodomésticos y equipos de telefonía móvil (un 17,7% del total de importaciones). Otras importaciones se centraron en el sector de equipos para el transporte público (autobuses, vehículos comerciales, carros y motos), representando más del 50% del total, así como maquinaria industrial y agrícola para la construcción (23,1%).

El monto de los intercambios al inicio del convenio rondaba los US\$ 300 millones, para el año 2004 este monto alcanzó los US\$ 1,3 mil millones, y para el 2008 el volumen de este intercambio subió a casi US\$ 10 mil millones, significando un incremento de 62% en relación con 2007, cuando Venezuela obtuvo un superávit comercial de US\$ 3,4 mil millones (Romero, 2010). Otros datos señalan que entre 2009 y 2013, el valor de las importaciones venezolanas provenientes de China pasó de 4.034 millones de \$ a 7.645 millones de \$, por lo que esta cifra se fue incrementando paulatinamente, colocando a Venezuela entre los principales socios comerciales de China en América Latina.<sup>11</sup> Para la promoción de las exportaciones, Chávez negoció además un importante instrumento de financiamiento conjunto, el Fondo Chino-Venezolano, que para el año 2010 contaba entonces con un monto cercano a los US\$ 35 mil millones (Ríos, 2009).

### 3.1 Energía

El petróleo fue y continúa siendo la bisagra de la relación China-Venezuela. De acuerdo a Piña (2019, p. 4) “las Salidas de Inversión Extranjera Directa (OFDI) de China dirigidas al sector petrolero venezolano han alcanzado la cifra de 3.685 millones de USD entre 2000 y 2018”. Ello ha dado paradójicamente como resultado una balanza comercial favorable a Venezuela. Este peculiar fenómeno podría explicarse en gran medida por el espectacular y vertiginoso crecimiento de China y su exponencial incremento en la demanda de hidrocarburos, además de su estrategia enfocada en garantizarse fuentes estables de suministro de crudos en distintas partes del globo: Medio Oriente, Asia, Rusia y Latinoamérica, donde el socio por excelencia es Venezuela. Este singular fenómeno ha introducido

---

11. Véase; *Valor de las importaciones venezolanas desde China*, World Integrated Trade Solutions, (WITS). Documento en línea, Country Profile. Disponible en: <<https://wits.worldbank.org/CountryProfile/es/Country/VEN/StartYear/2009/EndYear/2013/TradeFlow/Import/Partner/CHN/Indicator/MPRT-TRD-VL>>. Consultado el: 2/3/2021.

nuevas variables en la geopolítica de la energía global, la más evidente siendo, por supuesto, la disputa china por el total petrolero ofertado en el mundo con el hasta hoy mayor consumidor del mundo, Estados Unidos (Sapir, 2008).

A la vez, de 2008 a 2014 Venezuela redujo considerablemente sus niveles de exportación hacia Norteamérica, redirigiendo sus ventas hacia el mercado chino, lo que la estatal petrolera Petróleo da Venezuela S.A. (PDVSA) denominó “diversificación de las exportaciones petroleras” (PDVSA, 2016). No obstante, hay que señalar que la dureza del embargo económico aplicado por Estados Unidos a Venezuela ha provocado una seria contracción de las exportaciones petroleras los últimos años, agravada por la progresiva caída de los precios de los hidrocarburos desde 2014, resultando una reducción de la capacidad exportadora de los crudos venezolanos, la cual está cercana a los 400 mil barriles diarios (El Comercio, 14/7/2020).<sup>12</sup>

En 2009, los dos países firmaron un acuerdo en materia petrolera en el que Venezuela se comprometió con otorgar a China la posibilidad de realizar una extracción conjunta de 1 millón de barriles diarios (MMBD) de crudos pesados y extra pesados de la faja del Orinoco. Para el año 2010, la inversión en estos desarrollos alcanzó los US\$ 16 mil millones. Durante el año 2014, y de acuerdo con declaraciones del propio ministro de petróleos de Venezuela, Rafael Ramírez, se tenía prevista la meta del millón de barriles a ser exportados a China, frente a los 525 mil barriles que se destinaban en aquel momento. El ingreso que percibió Venezuela para ese año por concepto de exportaciones petroleras a China alcanzó la cifra de US\$ 19,4 millones (Informe PODE, 2014, PDVSA).

Durante el gobierno de Chávez, los consorcios petroleros China National Petroleum Corporation (CNPC), Sinopec Ltd., Sinovensa (empresa mixta de PDVSA y CNPC) y China National Offshore Oil Corporation (CNOOC) se convirtieron en algunos de los principales socios comerciales de PDVSA, logrando una activa presencia en los campos Junín 4 y 8 de la Faja Petrolífera del Orinoco (en los estados Monagas y Anzoátegui) para el levantamiento y la reactivación de los llamados pozos en receso. En esta misma dinámica, China se planteó explorar yacimientos de gas costa afuera en las plataformas *off shore* en el atlántico venezolano. Para 2011, y según declaraciones del propio ministro de la Comisión de Desarrollo y Reforma de China, Zhang Xiaolian, China ya buscaba establecer alianzas energéticas de “largo plazo con Venezuela, cuya balanza comercial cerró ese año con 17.000 millones de dólares, de los cuales, la materia petrolera absorbió buena parte”. “Es indispensable para nosotros establecer una alianza de cooperación de largo plazo con estabilidad y también con un mayor estrechamiento”, dijo el viceministro de la Comisión Nacional de Desarrollo y

12. Disponible en: <<https://www.elcomercio.com/actualidad/produccion-petroleo-venezuela-opec-pdvsa.html>>.

Reforma de la República Popular China, Zhang Xiaoliang, en alusión a la materia energética y minera con Venezuela, para ese entonces, el alto funcionario señalaba a la cooperación petrolera “como una prioridad” por lo que “era necesario seguir ampliando el comercio de los productos petroleros”, así como “acelerar los trabajos preparativos para el desarrollo conjunto de los bloques petrolíferos y concretar las condiciones para la inauguración de una refinería en su país, definiendo prioridad planificar la cooperación energética como estrategia de largo plazo.”<sup>13</sup> Estas alianzas constituyen por lo demás el verdadero pivote geopolítico del nuevo siglo chino en América latina y, especialmente, en Venezuela.

En relación con las inversiones en infraestructuras destinadas al incremento de la capacidad exportadora, es importante señalar que para 2012, y en el contexto de la visita de una Delegación China de Alto Nivel, conformada por representantes la Compañía Nacional Petrolera de China (CNPC), CITIC Group y acogida por Directivos de la Estatal Petróleos de Venezuela, S.A. (PDVSA), se anunciaba que la como “resultado de la cooperación bilateral, la producción en la empresa mixta Petrosinovensa se había elevado de 120 mil a 165 mil barriles diarios ese año y alcanzaría los 330 mil barriles diarios en 2014, gracias a un aporte financiero de 4 mil millones de dólares del Banco de Desarrollo de China a la empresa mixta (PDVSA, 26/02/2012).<sup>14</sup>

Se debe recordar que desde 2006, y con el espíritu de impulsar la cooperación petrolera a otro nivel, Chávez había anunciado la construcción de una flota de superpetroleros en colaboración con China destinados a ampliar y motorizar las exportaciones de crudos hacia este país (Europapress, 18/8/2006).<sup>15</sup>

No obstante esta retórica, la actual situación de PDVSA dista mucho de lo proyectado con los chinos. Actualmente la producción petrolera venezolana está muy comprometida: el país es capaz apenas de hacer frente a un endeble nivel de producción que alcanza los 400 MBD, como ya se ha señalado aquí. Pese a ello, China venía haciendo desde 2007 cuantiosos desembolsos – que alcanzaron la cifra de US\$ 11,9 mil millones en 2012 – enfocados en mejorar las capacidades de producción de la industria, compromisos que serían devueltos por PDVSA mediante envíos de crudo o en pagos directos (Informe PODE, 2016, PDVSA). A este respecto, el actual Presidente de Venezuela Nicolás Maduro

---

13. China y Venezuela fortalecen sus relaciones comerciales (24/11/2011), PORTOFOLIO. Disponible en: <<https://www.portafolio.co/internacional/china-venezuela-fortalecen-relaciones-comerciales-145650>>. Consultado el: 3/3/2021.

14. Cooperación China-Venezuela permitirá elevar la producción en la faja petrolífera del Orinoco (26/2/2011). Disponible en: <[http://www.pdvsa.com/index.php?option=com\\_content&view=article&id=4675:9889&catid=10&Itemid=589&lang=es](http://www.pdvsa.com/index.php?option=com_content&view=article&id=4675:9889&catid=10&Itemid=589&lang=es)>. Consultado en línea: 3/3/2021.

15. *Chávez anuncia la construcción de una flota de superpetroleros en colaboración con China* (18/8/2006). Europapress/internacional; Caracas, Disponible en: <<https://www.europapress.es/internacional/noticia-venezuela-china-chavez-anuncia-construccion-flota-superpetroleros-colaboracion-china-20060818055520.html>>. Consultado el: 3/3/2021.

ha señalado recientemente que “todo el dinero que China ha prestado a Venezuela se paga con petróleo” (SPUTNIK, 11/2/2021).

En relación con este tema, Brandt y Piña (2018) destacan que, adicionalmente a estos financiamientos escalonados entre 2012 y 2018, una serie de préstamos habían sido adoptados de 2009 a 2013, los cuales no estaban considerados en los esquemas tradicionales del FFCCV y el FGVLP, ni eran vinculados con el financiamiento de las empresas mixtas en la Faja Petrolífera del Orinoco. En conjunto, estos préstamos, que sirvieron como “flujos de caja” para compromisos de pago de PDVSA, alcanzaron los US\$ 5,1 mil millones de USD (Brandt y Piña, 2018, p. 9). La característica fundamental de estos compromisos otorgados por el Banco de Desarrollo de China a PDVSA ha sido el mecanismo de pagos concertados sobre la base de exportaciones petroleras – créditos y liquidez en contrapartida de petróleo. El Banco de Desarrollo Nacional de Venezuela (BANDES) es la institución que actúa como agente en la triangulación financiera. Actualmente, existen muchos inconvenientes ocasionados por las sanciones y el bloqueo financiero impuesto por Estados Unidos a Venezuela, obligando a China y otros países a tomar medidas excepcionales para continuar con el financiamiento a Caracas.

Más allá de la actual situación internacional de Venezuela, muy comprometida desde el punto de vista financiero en virtud del bloqueo americano, el tema de la cooperación energética entre Venezuela y China continúa presentando considerable importancia a las contrapartes. Durante una reunión de la Comisión Mixta de Alto Nivel China-Venezuela en 2017, el Vicepresidente de Planificación venezolano, Ricardo Menéndez, afirmaba que tanto China como Venezuela, habían suscrito un plan de inversión que superaba los 2.800 millones de dólares con el fin de incrementar la producción petrolera a 325.000 barriles diarios, así como mantenimiento integral de 300 pozos en el Bloque Ayacucho de la FPO. Se tenía previsto que la jointventure aumentara su producción de 165.000 barriles diarios a 230.000, mientras que la empresa mixta Petrozumano, otra corporación mixta binacional, incrementaría en unos 15.000 barriles diarios adicionales su producción.<sup>16</sup>

En esta misma línea, Menéndez destacaba “que ambas partes ratificaron su compromiso de continuar con la construcción de la refinería Nanhai (provincia de Cantón), un complejo que contaría con la capacidad para procesar 400.000 barriles diarios de crudo extra pesado provenientes de la Faja”, cuya inversión inicial prevista era de unos 1.450 millones de dólares. Adicionalmente, Pekín y Caracas

---

16. Pedro Martín Olivares (14/6/2017). *Venezuela y China invertirán \$2.800 millones en producción de crudo*, FINANZAS. Disponible en: <<https://pedroluismartinolivares.com/economia/venezuela-y-china-invertiran-2-800-millones-en-produccion-de-crudo/>>. Consultado el: 2/3/2021.



avanzar vertiginosamente en estos mega proyectos de construcción de viviendas sociales desde 2011. Es importante señalar que, a diferencia de lo que se especula sobre el tipo de relación existente, Venezuela ha contratado a China y ha reducido intensamente los costos – que serían colosales – de las obras emprendidas. Así, la cooperación entre los dos países no se trata de una estricta relación primaria, cercana al trueque, donde Venezuela regala petróleo a China y, en contravención, esta construye grandes complejos habitacionales para los venezolanos de menores recursos – como suele señalarse de forma reduccionista y errónea. En verdad, se trata de una compleja red de contratos, en la que contratistas y subsidiarias realizan las obras y éstas son canceladas oportunamente o vía financiamiento crediticio: al visitar Venezuela, uno puede constatar fácilmente la modificación de los principales espacios urbanos del país gracias a los numerosos urbanismos construidos por intermedio de China, y así como también otros actores extranjeros (Belarús, Irán y Rusia).

Desde 2011, el grupo CITIC ha construido alrededor de 13.000 inmuebles en diferentes regiones del país, y una parte considerable de ellos (5.700) ha sido para el proyecto de la Ciudad Socialista Tiuna, cuya primera entrega estuvo a cargo del presidente Xi Jinping personalmente en 2014, en el contexto de una visita de Estado a Caracas. Vale destacar también los proyectos Luisa Cáceres de Arismendi en el estado Nueva Esparta y la Ciudad Socialista Antonio Ricaurte en el estado Aragua. Paralelamente a estas obras, se han desarrollado otros urbanismos como Caña de Azúcar, en el municipio Iragorry del estado Aragua, que contempló la construcción de 1.200 inmuebles para familias de bajos recursos. Para el año 2014 por intermedio del grupo CITIC y de recursos provenientes del Fondo Chino, se concretó la construcción de 600.000 viviendas en toda Venezuela, por lo que está permitido evaluar que, en materia de infraestructura habitacional, este consorcio chino ha jugado un papel fundamental.<sup>18</sup>

### 3.3 Transporte e industrias

El tercer y último polo de inversiones lo conforman conjuntamente el sector de transportes y vías de comunicación y algunos parques industriales relativamente modestos. Las obras de infraestructuras para vialidad, que comenzaron a ser ejecutadas por Chávez, alcanzaron en 2008 una inversión cercana a los US\$ 30 mil millones, ellas involucraron, por ejemplo, colosales proyectos de construcción de vías férreas, planificados y financiados principalmente por

---

18. Para el año 2014, sea directamente mediante los consorcios chinos (CITIC), o sea mediante financiamientos provenientes del Fondo Chino, el gobierno Venezolano había avanzado en la construcción de más de 600.000 viviendas sociales, para atender las familias de menores recursos, Véase; *Gran Misión Vivienda ha construido 600 mil hogares dignos en el país* (8/5/2014). Agencia Venezolana de Noticias (AVN). Disponible en: <<http://www.avn.info.ve/contenido/gran-misi%C3%B3n-vivienda-venezuela-ha-construido-600-mil-hogares-dignos-pa%C3%ADs>>. Consultado el: 1/3/2021.

el Fondo Chino-Venezolano. Los consorcios chinos también avanzaron en la construcción y la ampliación de algunas líneas de los metros de Valencia y Maracaibo. En contrapartida, China fue beneficiaria del proyecto del sistema ferroviario central Ezequiel Zamora, Tuy I y II, completado en su totalidad, así como de las dos grandes líneas de los sistemas Caracas-Valencia, Puerto Cabello-La Encrucijada y del Ferrocarril Caracas-Guaremas – estas tres obras todavía en ejecución. Además, empresas chinas adelantaron en 2008 las obras del metro de Los Teques, provisto de dos líneas férreas, la nueva línea 5 del metro de Caracas, los sistemas de transporte interurbano Bus Caracas y Trolebús de Mérida, así como el sistema de Transporte Masivo del Terminal de Pasajeros (Transbarca) de Barquisimeto en Lara, recientemente inaugurado en 2013 por el Presidente Nicolás Maduro (El Impulso, 14/9/2013).

En 2014, la industria de maquinaria pesada china encontró en Venezuela otro nicho de exportación y producción. Mediante una asociación empresarial denominada Corpovex, Venezuela firmó un contrato de suministro de maquinarias para la adquisición de 5.239 camiones fabricados por la compañía Jianghuai Automobile Corporation Motors (JAC Motors) por un monto igual a US\$ 274 millones. Este proyecto resultó en una política de inversiones y de cooperación que Chávez adelantó con China con mira al fortalecimiento del sector industrial en Venezuela, contemplando la asistencia técnica y la transferencia tecnológica en el renglón de capacitación automotriz al personal venezolano.<sup>19</sup> Desde 2006, JAC Motors ha colocado unos 10.000 vehículos destinados al sector de carga y transporte pesado en el parque automotor venezolano.

Se puede afirmar que Venezuela y China han venido desarrollando una nueva política automotriz relacionada con el fomento de la industria nacional, en cuyo contexto se creó en 2013 la empresa AutoCom Venezuela C.A, dedicada a la incorporación y ensamblaje de piezas automotrices de fabricación nacional. Con una inversión estimada de US\$ 35 millones, las instalaciones industriales cuentan con una planta de 30.000 m<sup>2</sup>, distribuidos entre una planta ensambladora, los patios de almacenaje y el centro administrativo y operativo de la industria – que se encuentra en el estado Miranda. No se puede dejar de mencionar también que Venezuela estableció un convenio para la importación de vehículos convencionales de costos subsidiados con las firmas chinas Chery, Haima y Dongfeng Motors, lo que en los últimos años ha colmado el parque automotor venezolano, ya que sus precios de mercado suelen ser relativamente más accesibles que aquellos de los vehículos importados tradicionalmente por la industria automotriz venezolana.

---

19. JAC recibe de Venezuela un pedido de 5.239 camiones pesados por un valor de 274 millones de dólares. (16/11/2014), JAC Motors, Noticias. Disponible en: <<https://jacsp.jac.com.cn/article/20150202/75161825.html>>. Consultado el: 1/3/2021.

Igualmente en materia de transporte, tras el impulso dado por el gobierno de Chávez, y continuado por su sucesor Maduro, en 2015 se inauguró en Yaracuy la planta de ensamblaje de vehículos de transporte urbano e interurbano *Yuntong*, un proyecto orientado a modernizar el obsoleto sistema de transporte público con que cuenta Venezuela. La primera fase del proyecto contempló 9 líneas de ensamblaje para terminar de acondicionar las unidades provenientes de China, cuya inversión inicial estimada fue de US\$ 278 mil millones.<sup>20</sup>

En materia de innovación tecnológica, Venezuela ha puesto en órbita algunos proyectos satelitales por intermediación de la corporación china Grate Wall Industries: Simón Bolívar, en 2008; Miranda, en 2012; Sucre, en 2017; y Guaicaipuro, todavía en desarrollo. Además de ello, otros proyectos se encuentran en ejecución, como por ejemplo la instalación de una fábrica de taladros China-Venezuela, un proyecto de ampliación de la fábrica de celulares Huawei en Paraguaná, estado Falcón, así como la colocación de un segundo módulo de la compañía telefónica ZTE destinado a modernizar la capacidad operativa del sistema de comunicaciones nacionales. Ahora bien, más que describir la infinitud de detalles de la multiplicidad de acuerdos en la agenda binacional, parece más oportuno analizar la naturaleza de estos y sus alcances en el mediano y largo plazo desde una mirada política y estratégica.

### 3.4 Consideraciones para un balance de la relación China-Venezuela

¿Qué buscó realmente China con esta política de amplios financiamientos, y qué buscó Venezuela con esta política de endeudamiento crediticio para potenciar su desarrollo? Bajo un análisis geopolítico se puede sugerir que China, continuando con la lógica de su elevado crecimiento económico recientemente direccionado a su economía doméstica, ha tenido que asegurar el constante suministro de materias primas, encontrando en Venezuela un potencial aliado estratégico y un socio seguro – en virtud de sus afinidades ideológicas. El desarrollo chino ha implicado mantener una relación privilegiada con los grandes productores de petróleo a nivel mundial, tal es el caso de Venezuela, que, por su parte, consideró haber encontrado en China un aliado global poderoso, que no sólo compra sus commodities, sino que le apoya en espacios multilaterales claves, como el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. Adicionalmente, Chávez vio la asociación con China como una gran oportunidad para contener la presión de Estados Unidos y así llevar adelante su proyecto socialista.

Venezuela, en tanto firme proveedor de petróleo está en el centro de los financiamientos chinos, una forma más del país asiático garantizar su propio

---

20. Maduro inauguró fábrica de autobuses Yutong en Yaracuy (3/12/2015). Portal ALBA Ciudad. Disponible en: <<https://albacidad.org/2015/12/maduro-inauguro-fabrica-de-autobuses-yutong-en-yaracuy/>>. Consultado el: 2/3/2021.

crecimiento futuro, es decir, más que un salto al vacío por parte de China, se trata de una apuesta de largo plazo. Pekín sabe que un levantamiento de las sanciones económicas que pesan sobre Venezuela dispararía las inversiones y los negocios de los cuales algunas petroleras estadounidenses se benefician, incluso bajo el régimen de sanciones aplicado hasta ahora. Si se reconoce que la inversión china tiene un contenido pragmático, pero también ideológico, se permite afirmar que Venezuela es una apuesta por el futuro económico de China mediante una estimulación al desarrollo interno de su actual aliado.

De forma complementaria, se debe subrayar que el foco de estas inversiones es precisamente la industria petrolera venezolana. La estatal Petróleos de Venezuela (PDVSA) ha experimentado serios problemas de refinanciamiento para aumentar la producción durante los últimos años, por lo que los capitales chinos se han enfocado en estas áreas. En 2015, un contundente crédito del Banco de Desarrollo de China (CDB) destinó US\$ 5 mil millones para estimular la producción e inaugurar nuevos campos para la explotación, en otras palabras, fortalecer la capacidad de pago del Estado venezolano, cuyas finanzas dependen en gran medida de los ingresos petroleros. De manera general, y desde 2007, Venezuela ha recibido de los bancos chinos aproximadamente US\$ 50 mil millones. Como se señalara al inicio de este trabajo.

Si bien la denominada “Agenda Económica del Gobierno” ha encontrado un relativo apoyo por parte de China, resta camino a recorrer en materia de reembolsos de los créditos otorgados a Venezuela. Como última medida para oxigenar la economía venezolana y reestructurar la deuda contraída con Pekín, más recientemente Caracas planea incorporar al país Asiático al más grande emprendimiento extractivista del que se tenga noticias en estas latitudes del continente americano: el Arco Minero del Orinoco (AMO), orientado a explotar una superficie de 112.000 km<sup>2</sup>, o el equivalente a la doceava parte del territorio nacional, para la extracción de minerales estratégicos: Oro, Coltán, Hierro, Bauxita, Diamantes, entre otros. Bien que el proyecto sea presentado como una gran reserva de minerales capaces de generar a Venezuela cerca de US\$ 500 mil millones de ingresos netos en los próximos diez años, también se trata de un proyecto extractivo con gravísimas implicaciones para los asentamientos indígenas y el medio ambiente en una de las mayores reservas de biodiversidad del planeta como es la Orinoquía.

TABLA 1  
**La inversión china en Venezuela: préstamos (2007-2015)**  
 (En miles de millones de UD\$)

| Préstamos del Banco de Desarrollo de China a Venezuela | Año  | Monto en Miles de Millones UD\$ |
|--|------|---------------------------------|
| Fondo Conjunto Chino-Venezolano                        | 2007 | 4.000                           |
| Fondo Conjunto Chino-Venezolano                        | 2008 | 4.000                           |
| Corporación Venezolana de Guayana                      | 2009 | 1.000                           |
| Fondo Conjunto Chino-Venezolano                        | 2009 | 4.000                           |
| Petróleos de Venezuela S.A. (PDVSA)                    | 2010 | 1.500                           |
| Bando de Desarrollo Nacional (Bandes)                  | 2010 | 20.000                          |
| Fondo Conjunto Chino-Venezolano                        | 2011 | 4.000                           |
| Fondo Conjunto Chino-Venezolano                        | 2012 | 4.000                           |
| Fondo Conjunto Chino-Venezolano                        | 2013 | 5.000                           |
| Fondo Conjunto Chino-Venezolano                        | 2014 | 4.000                           |
| Fondo Conjunto Chino-Venezolano                        | 2015 | 5.000                           |

Elaboración del autor a partir de datos recabados en distintos sitios web, disponible en: <[https://medium.com/@bienno89/financiamientos-desde-el-fondo-conjunto-chino-venezolano-b6cf132ab932](https://www.estrategiaynegocios.net/lasclavesdeldia/850996-330/el-banco-de-desarrollo-de-china-en-apuros-por-pr%C3%A9stamos-a-venezuela#:~:text=Wall%20Street%20Journal).-El%20Banco%20de%20Desarrollo%20de%20China%2C%20en%20apuros%20por%20pr%C3%A9stamos,un%20fondo%20bilateral%20de%20desarrollo>; <<a href=)>; entre otros.

#### 4 A MANERA DE CONCLUSIÓN

Según el criterio del historiador Hobsbawm (1999), el siglo XXI, que se inició con la precipitada caída del bloque socialista en 1990, se presenta como una época cargada de incertidumbres y un período donde las tradicionales potencias atlánticas se enfrentan con el incontestable ascenso del mundo asiático y, especialmente de China. Desde la era de los grandes descubrimientos en los siglos XV y XVI y hasta nuestros días, ninguna potencia extra-europea, con excepción de Estados Unidos, que bien podría considerarse una extensión de la vieja Europa en América, había disputado el poder y la hegemonía global como la República Popular China lo está haciendo actualmente. Con una población gigante, un vasto territorio continental, cuantiosos recursos naturales y estratégicos, la mayor maquinaria de producción industrial del mundo, y basados en un modelo de organización política del tipo socialista, este país oriental ha empezado su larga y paciente carrera por la conquista global (Kissinger, 2014).

En su camino ascendente, China ha establecido prioridades estratégicas – que se pueden depender de sus acciones –, y una de ellas es crear alianzas con potenciales proveedores de materias primas, como Venezuela. La estrategia de intervención, o de acercamiento a diferencia de aquella de Estados Unidos, no ha sido la guerra ni la ocupación militar del globo, sino más bien es de tipo económica asentada en una re-mundialización o globalización que es potenciada por su creciente demanda de commodities (Sapir, 2011, p. 19-20). Como se

buscó mostrar en este trabajo, el volumen de las inversiones chinas sobrepasa cualquier lógica, y son muy considerables para un país como Venezuela, que, de paso sea dicho, nunca contrajo tal nivel de endeudamiento con país alguno en toda su historia.

Si Estados Unidos ocupó militarmente el mundo durante buena parte del pasado siglo, China lo está comprando en el presente. La alianza con Venezuela en tanto nuevo socio privilegiado en América Latina significa un eslabón más en la cadena del desarrollo y ascenso del mundo asiático. Los recursos energéticos y minerales son su principal interés geoestratégico. Por esta razón, y aunque no constituya un lugar común en su política exterior, China ha intervenido en varias oportunidades en defensa del país caribeño.<sup>21</sup> El petróleo venezolano parece suficiente motivación para sacar al gigante de su comfortable posición en el sistema mundo actual.

Los vínculos que inicialmente se presentaron como de cooperación económica y comercial entre Venezuela y China siguen experimentando mutaciones notables en dirección a unas alianzas de mayor consistencia, profundidad, complejidad y alcance, tanto económico como geopolítico. Dichas mutaciones confirman lo que se ha tratado de dilucidar en el curso de este trabajo: durante la gestión del presidente Chávez, y al calor de su proyecto político bolivariano, las relaciones entre China y Venezuela desarrollaron sólidos lazos de cooperación comercial y energética, sin alcanzar plenamente el estatus de estratégicas, pero encaminadas a serlo en un futuro posible. Se han empezado a tejer nuevas y cada vez más complejas relaciones a la luz de lo que se puede describir como tres áreas o aspectos prioritarios que delinear el nuevo signo de las relaciones: el aspecto energético, el geoeconómico, y finalmente una última esfera de acción propiamente geopolítica.<sup>22</sup>

En atención al área energética, de lo señalado en este trabajo se deduce que ya no sólo se trataría de simples acuerdos de compra y venta de petróleo como cualquier otro socio en el mercado petrolero mundial. Diferentemente, esta incipiente relación ha dejado paso a una verdadera asociación en esta materia: China es hoy por hoy el principal comprador del petróleo venezolano, el primer inversor en la reestructuración de su industria petrolera – que sufre actualmente una crisis severa de inversiones y producción –, y el principal interesado en la exploración de nuevos yacimientos tanto en la faja del Orinoco como en los desarrollos offshore (Patao y Mejillones) en la plataforma gasífera del norte del departamento de Sucre. China es la principal responsable del relanzamiento y

---

21. Por ejemplo: la Cancillería China responde a John Bolton a propósito de la presión de Washington contra Venezuela para provocar la salida del presidente Maduro, en marzo de 2019. Disponible en: <<https://bit.ly/3kaSctZ>>.

22. Para una revisión más detallada de la naturaleza y alcance en el desarrollo de las relaciones bilaterales entre China y Venezuela, se recomienda el trabajo de Cubilledo (2011).

aumento de la deficiente producción petrolera venezolana, cuya proyección es aumentar unos 50.000 barriles/día hasta alcanzar la meta que tenía al momento de la crisis y la caída brusca de la producción en 2014: 1.500 MBD. Esta política se inscribe en la planificación del desarrollo chino de largo plazo. En los próximos años, Venezuela será un gran aliado energético de China y podrá garantizar la estabilidad de su oferta de hidrocarburos en el contexto de las agudas sanciones impuestas por Estados Unidos a su industria petrolera nacional.

En la perspectiva geoeconómica existen de manera análoga grandes intereses por parte de los dos países en profundizar la cooperación. Venezuela se ha convertido en un importante socio comercial de China, con numerosas ruedas de negocios, foros y acuerdos comerciales en una amplia gama de sectores; salud, transporte, alimentos, agroindustrial, vivienda y telecomunicaciones han dado prueba de ello. La mayor parte de las importaciones venezolanas para cubrir estos sectores actualmente tienen su origen en los puertos chinos. Por otra parte, Venezuela sirve de plataforma para lograr nuevas redes comerciales con los países de la cuenca del Caribe, que ya han mostrado su interés como evidencian las ruedas de negocios China-CARICOM. Finalmente, se puede mencionar que el país caribeño ha creado las llamadas Zonas Económicas Especiales (ZEE), nichos de producción donde China jugará sin duda un papel determinante para su impulso y consolidación.

En último término hay que señalar la esfera geopolítica. Para garantizar su creciente demanda de alimentos y combustibles, China busca crear una zona estratégica de influencia que comprende el centro-norte de Brasil, que produce el 80% de la soya que consume, juntamente con Venezuela, donde se encuentran las mayores reservas de crudo del mundo. Adicionalmente, Venezuela forma parte de lo que Pekín interpreta como el Triángulo Caribeño: países con los cuales es posible adelantar proyectos como el canal interoceánico de Nicaragua, o el puerto de contenedores de Mariel en Cuba. En otra dirección, Venezuela podría garantizarle a China el acceso permanente a los recursos auríferos del Arco Minero del Orinoco (AMO), que, desde el punto de vista financiero, y dada la cada vez más evidente fragilidad del dólar americano, podría significar una reconfiguración del orden económico global basado en el patrón oro (Borón, 2013, p. 240-241). Venezuela está conociendo a China, cuya diplomacia ha estado siempre determinada por su situación hemisférica en relación con Estados Unidos, resta evaluar el paulatino desarrollo de las relaciones con este nuevo actor global, ya que de una acertada y concreta visión conjunta de los intereses nacionales, es fundamental que no se juegue a sustituir ingenuamente el peso de una hegemonía por otra.

## REFERENCIAS

BANCO MUNDIAL. Datos sobre países: Venezuela, 2013. Disponible en: <<https://datos.bancomundial.org/pais/venezuela>>. Consultado el: 16/10/2020.

BÁRCENA, A. **El salto de China en América Latina y el Caribe**. Santiago: CEPAL, 2012. Disponible en: <<https://bit.ly/3dtHTQm>>. Acceso en: 19 sep. 2019.

BLIVAS, A.; KOLESKI, K. **China's Engagement with Latin America and the Caribbean**. Washington: China Economic and Security Review Commission, 2018. p. 3-4. (Staff Research Report).

BORÓN, A. **América Latina en la geopolítica del imperialismo**. Caracas: Ministerio del Poder Popular para la Cultura, 2013. p. 240-241. (ISBN: 978-980-7301-19-0).

BRANDT, C. H.; PIÑA, C. E. **Las relaciones Venezuela-China (2000-2018)**. Caracas: Fiedrich Ebert Stiftung-Venezuela, 2018. (ISBN: 978-980-6077-68-3).

CACIFOI, R. **China y América Latina**. Nuevos enfoques sobre cooperación y desarrollo. ¿Una segunda ruta de la seda?, Presentación, p. XII, 2005.

CAIXA BANK RESEARCH. **Economía Internacional: el impacto de China en las materias primas**. Barcelona: CaixaBank Research, 2015.

CEPAL – COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. **La República Popular China y América Latina y el Caribe: diálogo y cooperación ante los nuevos desafíos de la economía global**. Naciones Unidas, Santiago de Chile, 2012.

CEPAL – UNITED NATIONS ECONOMIC COMMISSION FOR LATIN AMERICA AND THE CARIBBEAN. **Exploring New Forms of Cooperation between China and Latin America and the Caribbean**. Santiago: CEPAL, 2018. p. 95-96.

CHÁVEZ anuncia la construcción de una flota de superpetroleros en colaboración con China. **Europapress**, 10 ago. 2006. Disponible en: <<https://bit.ly/3u5FmSt>>.

CHINA a la conquista de Latinoamérica. **Portal Alba**, 2016. Disponible en: <<https://bit.ly/2M3Mo97>>.

CHINA está interesada en reactivar 800 pozos en la Faja Petrolífera. **El Nacional**, 31 ago. 2017. Disponible en: <<https://bit.ly/2M42503>>.

CLAUDIO, G. China 30 años de crecimiento económico. **Dialnet-Anuario Jurídico y Económico Escurialense**, Madrid, v. XLII, n. 42, p. 463-480, 2009. (ISSN: 1133-3677). Disponible en: <<https://bit.ly/3s8SDbc>>.

CUBILLED, D. **China en la política exterior de Venezuela: valoración y alcance de sus relaciones desde la llegada de Hugo Chávez al poder (1999-2011)**. Biscay: Universidad del País Vasco, 2011.

DUSSEL-PETER, E. Comercio y relaciones estratégicas entre América Latina y el Caribe y la República Popular China. *In*: BONILLA, S. A.; MILET, P. **China en América Latina y el Caribe: escenarios estratégicos subregionales**. 1. ed. San José: [s.l.], 2015. p. 23-50. (ISBN: 978-9977-68-277-8).

FUERON suscritos nuevos convenios con China y Bielorrusia: Venezuela fortalece cooperación internacional estratégica para el desarrollo industrial y social del país. **Correo del Orinoco**, 19 abr. 2010. Disponible en: <<https://bit.ly/3atsFZL>>.

HIRATUKA, C. Changes in the Chinese development strategy after the global crisis and its impacts in Latin America. **Revista de Economía Contemporânea**, v. 1, n. 22, p. 1-25, 2018.

HOBSBAWM, E. **Historia del siglo XX**. Buenos Aires: CRÍTICA, Grijalbo-Mondadori, 1999. ISBN 987-9317-03-3.

JIABAO, W. **Discurso pronunciado en la CEPAL**. [s.l.]: CEPAL, 2012. Disponible en: <<https://bit.ly/37smnrl>>. Acceso en: 28 nov. 2019.

KISSINGER, H. **El Orden mundial: reflexiones sobre el carácter de las naciones y el curso de la historia**. Madrid: Penguin Random House, 2014. (ISBN 13: 9788499925714).

KUWAYAMA, M.; ROSALES, O. **China y América Latina y el Caribe: hacia una relación económica y comercial estratégica**. Santiago: CEPAL, 2012. p. 69-70. (ISBN: 978-92-1-221089-6).

MARTÍNEZ, L. F. **Los Estados Unidos y el ascenso de China**. Barcelona: CIDOB, 2007. p. 70-71. (Serie Asia, n. 17).

PIÑA, C. E. **Inversiones y préstamos chinos en el sector petrolero venezolano**. Centro de Estudios China-México. Facultad de Economía. Universidad Nacional Autónoma de México, n. 1, 2019.

PIRA, A. Hugo Chávez, el presidente que vio en China a su aliado más poderoso. **China Files**, 6 mar. 2013. Disponible en: <<https://bit.ly/3dkCyee>>. Acceso en: 27 oct. 2020.

POMPEO, M. **Discurso en ocasión de la Gala del Premio Herman Kahn del Hudson Institute**. Nueva York: Hudson Institute, 2019. Disponible en: <<https://bit.ly/3ubmPnL>>. Acceso en: 3 dic. 2019.

RIOS, X. **China y Venezuela: una amistad con reparos**. Buenos Aires: IGADI, 2009. Disponible en: <<https://bit.ly/2N9P2L9>>. Acceso en: 25 nov. 2019.

ROMERO, C. **La política exterior de la Venezuela bolivariana**. Caracas: Plataforma democrática, 2010. (Working Paper).

\_\_\_\_\_. Nuevas directrices en la asociación Venezuela-China. Brasilia. **Revista Tempo do Mundo**, v. 2, n. 2, 2016. (ISSN: 21767025).

ROSALES, O. **La República Popular China y América Latina y el Caribe: diálogo y cooperación ante los nuevos desafíos de la economía global**. Santiago: CEPAL, 2012.

SAPIR, J. **El nuevo Siglo XXI: del siglo americano al retorno de las naciones**. Barcelona: El Viejo Topo, 2008. (ISBN:978-84-92616-39-8).

\_\_\_\_\_. **La démondialisation**. Paris: Editions de Seuil, 2011. p. 19-20. (ISBN 9782-7578-2976-9).

SORIA, A. B.; GARCÍA, P. M. (Ed.). **China en América Latina y el Caribe: escenarios estratégicos subregionales**. 1. ed. San José, C. R.: FLACSO, CAF, 2015.

VALERA, M. Termo Carabobo II generará 680 Megavatios. **MINCI.gob**, 15 abr. 2014. Disponible en: <<https://bit.ly/3bg5Ec1>>. Acceso en: 25 oct. 2020.

VENEZUELA. Ministerio del Poder Popular para Relaciones Exteriores. **Acuerdo Marco de Cooperación China Venezuela**. Caracas: MPPRE, 2001.

VENEZUELA aumenta su deuda millonaria con China. **Radio Televisión Martí**, 15 sep. 2019. Disponible en: <<https://bit.ly/2NgLkiA>>.

VENEZUELA firma acuerdos con China para impulsar desarrollo habitacional. **Telesur**, 21 sep. 2014. Disponible en: <<https://bit.ly/2ZA9xmt>>.

VENEZUELA y China firman acuerdos de cooperación energética. **Panorama**, 13 feb. 2017. Disponible en: <<https://bit.ly/2NF0Epi>>.

XIAOPING, S. China y América Latina en un mundo en transformación: una visión desde China. *In*: BONILLA, S. A.; MILET, P. **China en América Latina y el Caribe: escenarios estratégicos subregionales**. 1. ed. San José: CAF, 2015. p. 51-74. (ISBN: 978-9977-68-277-8).

XU, S. China: seguro socio estratégico de América Latina y el Caribe. *In*: MARTINEZ CORTEZ, J. I. (Coord.). **América Latina y el Caribe-China: relaciones política e internacionales**. Distrito Federal: Unión de Universidades de América Latina y el Caribe, 2013. p. 139-154.

**BIBLIOGRAFÍA COMPLEMENTARIA**

BÁRCENA, A.; ROSALES, O. **La República Popular China y América Latina y el Caribe**: hacia una relación estratégica. Santiago: CEPAL, 2010. Disponible en: <<https://bit.ly/2ZvMskU>>. Acceso en: 14 oct. 2019.

CHINA mantendrá su tasa de crecimiento en 2019 “dentro de un rango apropiado”. **Agencia EFE**, 26 ene. 2019. Disponible en: <<https://bit.ly/3s9TE2m>>.

CORRALES, J. Why Venezuela is trapped, for now: Venezuela, China, Iran and Oil. *In*: HOGENBOOM, B. (Ed.). **China and Latin America**. [s.n.]: [s.l.], 2010.

EL IMPULSO. **Maduro inaugura Transbarca**. 2013. Disponible en: <<https://www.elimpulso.com/2013/09/14/presidente-maduro-inaugura-transbarca/>>. Consulta en Línea: 3/3/2021.

EMPRESA china JAC Motors venderá 5.239 camiones a Venezuela. **El Universal**, 19 ago. 2014. Disponible en: <<https://bit.ly/3u5Fcul>>.

HEARN, A.; LEÓN-MANRÍQUEZ, J. L. China and Latin America: a new era of an old exchange. *In*: HEARN, A.; LEÓN-MANRÍQUEZ, J. L. (Eds.). **China Engages Latin America**: tracing the trajectory. [s.l.]: LinneRienner Publishers, 2011. (ISBN: 978-1-58826-767-2).

HERNÁNDEZ RADA, S. **Venezuela y China Relaciones Económicas en el Régimen De Hugo Chávez (1999-2011)**. [s.n.]: Observatorio de la Economía y la Sociedad China, 2011.

KISSINGER, H. **China**. Barcelona: Random House Mondadori, 2012. (ISBN: 978-958-8613-47-5).

NUEVOS acuerdos con transnacionales en el Arco Minero del Orinoco. **La Izquierda Diario**, 27 ago. 2016. Disponible en: <<https://bit.ly/2M3Mo97>>.

PÁRRAGA, M. China participará en 4 nuevas áreas crudo de Venezuela. Reuters, 23 nov. 2011. Disponible en: <<https://reut.rs/2NkbzEP>>. Acceso en: 18 nov. 2019.

PASCUALI, M. La economía venezolana con Chávez vs. con Maduro. Statistica.com, 15 mar. 2019. Disponible en: <<https://bit.ly/3u82OhQ>>. Acceso en: 27 oct. 2020.

POR QUÉ China invierte una fortuna en Venezuela a pesar de la crisis económica? **BBC Mundo**, 16 mar. 2016. Disponible en: <<https://bbc.in/3pvexU5>>.

REYES, T. **Alianza china con Venezuela es comercial y no ideológica**. Caracas: El Universal, 2010. Disponible en: <<https://bit.ly/3ax9uyr>>. Acceso en: 7 abr. 2010.

VENEZUELA duplicará exportación petrolera a China en 2016. **Telesur**, 21 jul. 2014. Disponible en: <<https://bit.ly/3bjRhmR>>.

VENEZUELA y China fortalecen acuerdos petroleros y comerciales. **Telesur**, 31 ago. 2017. Disponible en: <<https://bit.ly/3scv9Sx>>.

THE DRAGON'S oil politics in Latin America. **The Newsletter**, n. 62, 2012. Disponible en: <<https://bit.ly/2M18Sr8>>.

YUTONG se puso en funcionamiento en una fábrica de Venezuela. **Transporte Carretero**, 21 ene. 2016. Disponible en: <<https://bit.ly/37u8MQi>>.

## ANEXO

## CUADRO A.1

## Principales avances en materia de cooperación bilateral China-Venezuela

| Año  | Principales avances  |
|------|--|
| 1999 | El presidente venezolano Hugo Chávez visitó China por invitación de Jiang Zemin, ambas partes firman un memorándum de entendimiento, entre otros, para el otorgamiento de 30 millones de dólares de crédito para la exportación por parte del Banco de China a Venezuela. En lo académico, se firmó El Convenio-marco de cooperación académica entre la Universidad de Nanjing y la Universidad de Los Andes. En lo Comercial, se firmó la carta de intención de oferta de productos de petrolero entre el Grupo Nacional de Petróleo y Gas Natural de China y PDVSA. En ese año, el monto del Comercio Bilateral era de 500 MMD, luego este montó ascendió a unos 7,500 millones en 2009. China se convirtió en el segundo socio comercial de Venezuela seguido de Estados Unidos. Disponible en: < <a href="https://bit.ly/3pvAXo7">https://bit.ly/3pvAXo7</a> >.  |
| 2000 | El gobierno venezolano realizó una invitación especial al presidente del Comité Nacional de la Conferencia Consultiva Política del Pueblo Chino, Li Ruihuan. Se firman los primeros convenios para el desarrollo de la industria petrolera, Orismulsión. Disponible en: < <a href="https://bit.ly/3u97dkx">https://bit.ly/3u97dkx</a> >.   |
| 2001 | Jiang Zemin visita Caracas, en vista oficial de Estado, se firma el Convenio marco de Cooperación China-Venezuela (2001) aún vigente, y que es el marco jurídico que regula toda la materia de Cooperación entre los dos países. Disponible en: < <a href="https://bit.ly/3pxwVf9">https://bit.ly/3pxwVf9</a> >.   |
| 2004 | Se firma el convenio de Cooperación entre los Ministerios del Poder Popular para Ciencia y Tecnología, y Ministerio de Industrias Ligeras y Comercio de Venezuela con la empresa LanchaoGroup Co. Ltd de la República Popular China, con el objetivo de establecer la Jointventure Venezolana de Industrias Tecnológicas (VIT) para el ensamblaje y distribución de equipos de computación con mano de obra venezolana. Durante este proyecto se permitió adelantar una importante de transferencia tecnológica China a Venezuela.   |
| 2005 | Se avanzan los primeros trabajos para la construcción de los tramos viales y de vías férreas para cubrir el centro-occidente venezolano, Valencia-Puerto Cabello, y Valencia-Barquisimeto.   |
| 2008 | Se firman importantes acuerdos de cooperación energética y en materia tecnológica con China. Lanzamiento del primer satélite venezolano al espacio. Venesat-1. Se establecen igualmente los primeros acuerdos tecnológico-militares para la compra de aviones Karakorum y radares tierra-aire para la defensa del territorio. Chávez lanza plan "Guayana Socialista" dirigido al rescate de la Corporación Venezolana de Guayana CVG-ALCASA mediante el apoyo de China, para mejorar el funcionamiento de las empresas básicas del Orinoco, por el que China invirtió unos 400 MMD, para levantar la producción de aluminio en Venezuela.  |
| 2009 | En franca maduración de las relaciones entre los dos países se firman varios acuerdos bilaterales para el envío de los crudos pesados provenientes de la Faja Petrolífera del Orinoco, por valor de 12 mil millones de dólares. Se desarrolla la asociación estratégica China-Venezuela con el lanzamiento de una compañía ferroviaria: <i>China RailwaysEngineeringCorporation</i> (CREC) con el 40% de las acciones y el 60% restante en manos de Venezuela. Aumenta la inversión en materia tecnológica mediante la construcción de varias plataformas de perforación petrolera, y en el área de telefonía Venezuela instala conjuntamente con Huawei las plantas de teléfonos móviles ZTE y Venezolana de Industrias Tecnológicas VETELCA, con el que se fabricarán los populares teléfonos Orinoco y Vergatario. Durante ese mismo año, Venezuela asume el control del satélite Simón Bolívar, puesto en órbita desde China un año antes, con un costo total de más de 240 millones de dólares. Con todos estos desarrollos, 2009 será quizá el año de mayor empuje de las relaciones entre -Beijing. Adicionalmente se adquirieron 6 de los 18 aviones de Cazas K-8W, de fabricación China, este contrato incluyó la capacitación en China de pilotos y técnicos venezolanos. La compra también supuso la adquisición de cuatro radares. Disponible en: < <a href="https://bit.ly/3axhn6V">https://bit.ly/3axhn6V</a> >. |
| 2010 | Se avanzan proyectos de infraestructura para avanzar en la explotación de carbón en el Estado Zulia China Otorga un préstamo a Venezuela de cinco mil millones de dólares de China para avanzar en acuerdos bilaterales de agricultura, aviación civil y desarrollar la industria de acero y hierro. (Revista Minera de Venezuela, 2010). PDVSA anuncia el otorgamiento de un crédito del Banco de desarrollo de China para financiar proyectos de infraestructura electricidad y el sector agrícola nacional. Entre otros proyectos, se destaca la puesta en marcha de las centrales hidroeléctricas propulsadas por gas, con una capacidad de 300 Megavatios. Venezuela firma un acuerdo con la compañía HAIER ELECTRICAL APPLIANCES Corp. Ltd de China para la importación de electrodomésticos, esta iniciativa terminará con la instalación de una planta de fabricación de estos productos en Venezuela con transferencia tecnológica China. (Disponible en: < <a href="https://bit.ly/3qAphBU">https://bit.ly/3qAphBU</a> >). Destaca ese mismo año, la compra de 25 aviones para fortalecer la compañía Venezolana de Aviación CONVIASA, a la Corporación Industrial China de Aviación (AVIC) 25.  |

(Continúa)

(Continuación)

| Año  | Principales avances   |
|------|---|
| 2011 | Chávez firma dos préstamos con China por un monto de 4.000 MMD para el financiamiento de la industria petrolera venezolana. Se llevó adelante la instalación en suelo chino de la refinería de Guangdong para el tratamiento de crudos extra pesados provenientes de la (FPO) proyecto conjunto entre Petro China Company y PDVSA para refinar unos 400 MBD. (Global Asia. "China da luz verde a un proyecto conjunto de Petro China y PDVSA", 2011). En ese año, la China National Oil Off Shore Corporation (CNOOC) participó en el Proyecto Mariscal Sucre de extracción de gas Costa Afuera. Finalmente en ese año se acordó con la empresa China <i>Harbour Engineering</i> , la construcción de una terminal de contenedores en Puerto Cabello, ya que se buscaba la ampliación del muelle con una inversión inicial de 600 millones de dólares, esta obra fue concluida en su totalidad. |
| 2012 | Durante ese año los principales acuerdos que se firman se enfocan en las áreas energéticas, minería y construcción de viviendas. CITIC Group adelanta la mayor parte de sus proyectos de viviendas a nivel nacional. En materia de minería se firma el primer acuerdo para la explotación del enorme yacimiento aurífero de las Cristinas, y mediante las empresas chinas certificar las grandes reservas auríferas de Venezuela, ya que el aurífero las cristinas constituye uno de los yacimientos más grandes de Oro del mundo.  |

Fuente: Hernández Rada, S. *Venezuela y China relaciones económicas en el régimen de Hugo Chávez (1999-2011)*. [s.n.]: Observatorio de la Economía y la Sociedad China, 2011.  
Elaboración del autor.

## DEL OCASO AL RESURGIMIENTO DE LA TEORÍA DEL DESARROLLO ECONÓMICO

Federico Dulcich<sup>1</sup>

Hace cuarenta años Albert Hirschman destacaba que la teoría del desarrollo económico, en su *ocaso*, se había fragmentado en muy diversas disciplinas. En la actualidad, ante el resurgimiento tanto del problema como de la teoría del desarrollo económico, dicha fragmentación nutre con muy diversos elementos (y analizados en profundidad) este resurgir teórico. Sin embargo, recuperar una concepción general del problema sin perder dichos aportes específicos representa un desafío intelectual significativo. El objetivo del presente trabajo es revisar los avances en algunos de dichos tópicos, de manera de aportar al recorrido actual del pensamiento económico, que está revitalizando el concepto de desarrollo económico.

**Palabras clave:** desarrollo económico; cambio tecnológico; economía internacional; desigualdad; ambiente.

## DO DECLÍNIO AO RESSURGIMENTO DA TEORIA DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO

Há quarenta anos, Albert Hirschman observou que a teoria do desenvolvimento econômico, em seu declínio, havia se fragmentado em muitas disciplinas diferentes. Hoje, diante do ressurgimento tanto do problema quanto da teoria do desenvolvimento econômico, esta fragmentação alimenta este ressurgimento teórico com elementos muito diversos (e profundamente analisados). No entanto, recuperar uma concepção geral do problema sem perder essas contribuições específicas representa um desafio intelectual significativo. O objetivo deste documento é rever o progresso feito em alguns destes tópicos, a fim de contribuir para o caminho atual do pensamento econômico, que está revitalizando o conceito de desenvolvimento econômico.

**Palavras-chave:** desenvolvimento econômico; mudança tecnológica; economia internacional; desigualdade; meio ambiente.

## FROM THE FALL TO THE RESURGENCE OF ECONOMIC DEVELOPMENT THEORY

Forty years ago, Albert Hirschman pointed that the theory of economic development, in its fall, had fragmented into many different disciplines. Today, faced with the resurgence the problem and the theory of economic development, this fragmentation feeds this theoretical resurgence with very diverse (and deeply analyzed) elements. However, recovering a general conception of the problem without losing these specific contributions represents a significant intellectual challenge. The purpose of this document is to examine the progress made on some of these

---

1. Doctor en Ciencias Económicas con orientación en Economía de la Universidad de Buenos Aires; Investigador del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (Conicet) en la Universidad Tecnológica Nacional, Facultad Regional General Pacheco (UTN/FRGP), Buenos Aires. *E-mail:* <federicomd2001@gmail.com>. ORCID: <<https://orcid.org/0000-0002-3375-1906>>.

topics in order to contribute to the current path of economic thinking, which is revitalizing the concept of economic development.

**Keywords:** economic development; technological change; international economy; inequality; environment.

JEL: O1; O2; O3.

DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/rtm24art15>

Data de envio do artigo: 22/8/2020. Data de aceite: 12/9/2020.

## 1 INTRODUCCIÓN

Hace cuarenta años, en su famoso artículo sobre el *Auge y ocaso de la teoría económica del desarrollo*, Albert Hirschman (Hirschman, 1980) destacaba que la teoría del desarrollo económico (TDE), en el contexto de repliegue del keynesianismo, entra en retroceso al no poder sintetizar las críticas de la ortodoxia (que ponderaban la ineficiencia de la intervención estatal que postulaba la TDE) ni de las posturas más radicales (que remarcaban las limitaciones políticas a los procesos de desarrollo económico). Complementariamente, la experiencia histórica demostraba que los países de más acelerado crecimiento en dichos años (los denominados “tigres asiáticos”) realizaron una industrialización donde la orientación exportadora jugaba un rol central; rol que no había sido ponderado suficientemente por la TDE a nivel teórico, y que en parte la deslegitimó.

Sin embargo, diversas crisis económicas en los países en desarrollo (PED) en los noventa así como la crisis internacional iniciada en 2008 (que afectó principalmente a los países desarrollados – PD) sumado al tendencial deterioro en la distribución del ingreso *per cápita* tanto entre países como al interior de los mismos (Milanovic, 2013), pusieron en tela del juicio el *laissez faire* económico a nivel internacional; e hicieron resurgir los estudios sobre el desarrollo económico (Gaitán, 2014). Como contrapunto a dicho *laissez faire*, China fue una de las economías de mayor crecimiento a nivel internacional desde la década del ochenta, sustentado en un fuerte intervencionismo estatal (Rodrik, 2006).

Retomando a Hirschman (1980), la crisis de la TDE hacia la década del setenta se reflejó en una aguda fragmentación de esta teoría en diversas disciplinas particulares, que profundizaron el análisis de objetos de estudio parciales: distribución del ingreso, crecimiento económico, economía internacional etc. Esta fragmentación analítica hoy nos brinda una gran cantidad de elementos y atributos analizados en profundidad. En este contexto, el objetivo del presente trabajo es revisar (dentro de las limitaciones de espacio que impone una publicación de este estilo) algunos de los principales elementos que hemos ganado en dicha fragmentación del objeto de estudio, desde el *ocaso* mencionado por Hirschman hasta la actualidad. Por ende, no representa un abordaje exhaustivo de la TDE, sino uno parcial, que

analiza algunos de los elementos mencionados, complementario en parte de las concepciones que primaron hasta el mencionado *ocaso*. Estos elementos, entre otros, son los que nutren el actual resurgimiento de la TDE.

El presente trabajo se estructura de la siguiente forma. En la sección 2 abordaremos la delimitación del problema del desarrollo económico, mientras que en las secciones subsiguiente analizaremos tópicos particulares: las fallas de mercado (sección 3), los determinantes de la economía internacional (sección 4), la centralidad del cambio tecnológico (sección 5), el Estado y las instituciones (sección 6), las causas y efectos distributivos del desarrollo económico (sección 7), y la relación entre desarrollo económico, recursos naturales y sustentabilidad ambiental (sección 8). En la sección 9 el trabajo se cierra con las conclusiones.

## 2 BREVE DELIMITACIÓN (TEÓRICA) DEL PROBLEMA DEL DESARROLLO ECONÓMICO

Comencemos por diferenciar los problemas macroeconómicos de los procesos de crecimiento y desarrollo. Definamos primeramente una función de producción agregada  $Y = F(K, L, A)$ , donde  $Y$  es el producto agregado,  $K$  es el capital agregado,  $L$  es el trabajo agregado; y  $A$  son los factores “intangibles” que impactan en la producción (conocimiento técnico etc.), neutrales en la tradición de Hicks (1963). Suponemos que los factores poseen productividad positiva ( $\frac{dY}{dK} > 0, \frac{dY}{dL} > 0, \frac{dY}{dA} > 0$ ), pero marginalmente decreciente en los factores productivos físicos ( $\frac{d^2Y}{dK^2} < 0, \frac{d^2Y}{dL^2} < 0$ ). Aquí cabe hacer una distinción entre dichos factores: mientras el capital y el trabajo poseen rivalidad en el uso (la utilización del factor en una segunda unidad productiva afecta a la primigenia) y son excluyentes (apropiables privadamente y con mercados delimitados), los factores intangibles (como la tecnología) son no rivales y sólo parcialmente excluyentes, mediante derechos de propiedad intelectual o secretos técnicos (ver sección 5.2). Por ende, la no rivalidad determina que puedan existir rendimientos constantes a escala de los factores físicos ( $K$  y  $L$ ), pero crecientes cuando se considera asimismo el estado tecnológico ( $A$ ). De esta forma, con  $\lambda > 1$  y  $n > 1$ , tenemos que:

$$F(\lambda K, \lambda L, A) = \lambda^1 F(K, L, A) \quad (1)$$

$$F(\lambda K, \lambda L, \lambda A) = \lambda^n F(K, L, A) \quad (2)$$

En general, el interés de la macroeconomía se centra en la plena utilización de los factores rivales y excluyentes, el capital y el trabajo, haciendo abstracción del estado y evolución de la tecnología. Definamos dicha plena utilización como

$\bar{K}$  para el caso del capital y  $\bar{L}$  para el caso del trabajo, determinando un producto potencial  $\bar{Y}$ . De esta forma, se logra la plena utilización de recursos cuando la demanda agregada (sin considerar el sector público ni el externo) acapara la oferta agregada de plena ocupación:

$$C(i, \bar{Y}) + I(i, \bar{Y}) = F(\bar{K}, \bar{L}, A) \quad (3)$$

Donde, como es usual,  $\frac{dC}{di} < 0, \frac{dC}{dY} > 0, \frac{dI}{di} < 0, \frac{dI}{dY} > 0$ .

Sin embargo, puede existir un problema de demanda agregada, que determine menores niveles de producción agregada y por ende subutilización de recursos:

$$C(i, Y) + I(i, Y^e) = F(K, L, A) < F(\bar{K}, \bar{L}, A) \quad (4)$$

Donde  $Y^e$  representa la demanda agregada esperada. La ecuación anterior asimismo implica que:

$$I(i, Y) < F(\bar{K}, \bar{L}, A) - C(i, Y) \quad (5)$$

Si definimos al ahorro agregado de plena utilización de recursos en relación con el consumo efectivo como  $S(i, \bar{Y}, Y) = F(\bar{K}, \bar{L}, A) - C(i, Y)$ , tenemos que:

$$I(i, Y) < S(i, \bar{Y}, Y) \quad (6)$$

Lo que implica que los niveles de inversión están por debajo de dicho ahorro potencial. Dentro del marco de un problema de clara índole keynesiana, si previamente la economía se encontraba en el pleno empleo  $F(\bar{K}, \bar{L}, A)$ , la caída en las decisiones de inversión dejó atesorado dicho ahorro (siendo el ahorro potencial el efectivamente existente). Más allá de los *animals spirits*, el fundamento clásico de la caída de las decisiones de inversión es la primacía de la demanda esperada  $Y^e$  sobre la tasa de interés  $i$  como determinante de la inversión, lo que representa una desconexión intertemporal en la macroeconomía. Una reducción del consumo presente aumenta el ahorro y hace caer la tasa de interés, lo que debería motorizar las decisiones de inversión. Sin embargo, lejos de invertir y aumentar la capacidad productiva, los inversores proyectan la caída del consumo y de la demanda agregada hacia el futuro, por lo que se reduce la inversión, la demanda agregada, y la utilización de recursos.

Existen otros fundamentos para este problema, como la rigidez de precios y las fallas de coordinación. Asimismo, el mismo se torna más complejo al considerar a la política monetaria y fiscal (ilusión monetaria, trampas de liquidez,

inflación de índole monetarista, adaptación o anticipación de los agentes a los *shocks* monetarios), las instituciones de intermediación financiera (creación secundaria de dinero) y al sector externo (trilema monetario, hegemonía monetaria internacional); donde se está lejos de enunciar ni siquiera someramente todos los determinantes que entran en juego. Nuestro objetivo no es profundizar dicho problema, sino meramente *delimitarlo*.

Para adentrarnos en el análisis del crecimiento económico, y aprovechando los rendimientos constantes a escala en factores físicos ( $K$  y  $L$ ) de nuestra función de producción agregada  $Y^s = F(K, L, A)$ , pasemos a expresar las variables por trabajador, donde  $y^s$  es el producto agregado por trabajador y  $k$  es el capital por trabajador. Por ende:

$$y = F(k, A) \quad (7)$$

Donde, análogamente a las determinaciones de la función de producción original, tenemos que  $\frac{dy}{dk} > 0$ ,  $\frac{dy}{dA} > 0$  y que  $\frac{d^2y}{dk^2} < 0$ .

En el conocido modelo de Solow (1956), de índole clásica, se parte de la igualdad entre ahorro e inversión ( $S = I$ ), desembarazándonos de los desequilibrios macroeconómicos “de corto plazo” (centrales sin embargo en los modelos de crecimiento *keynesianos*). Al definir a la acumulación de capital ( $\dot{K}$ ) como la inversión menos la depreciación del mismo ( $\delta K$ ):  $\dot{K} = I - \delta K$  (donde por notación el punto sobre la variable representa la variación de la variable en el tiempo); y considerando que el ahorro agregado efectivo se puede descomponer en la propensión marginal a ahorrar ( $s$ ) y el ingreso ( $Y$ ):  $S = sY$ , luego de cierto trabajo algebraico podemos arribar a la siguiente ecuación que determina el equilibrio de largo plazo  $k^*$  (con  $\dot{k} = 0$ ):

$$sF(k^*, A) = (n + \delta) k^* \quad (8)$$

Sobre esta ecuación, podemos determinar el impacto del aumento del ahorro en la acumulación de capital por trabajador de largo plazo:

$$\frac{dk^*}{ds} = F(k^*, A) [(n + \delta) - sF'_k(k^*, A)]^{-1} > 0 \quad (9)$$

Donde en el entorno del equilibrio  $k^*$  se cumple siempre que  $(n + \delta) > sF'_k(k^*, A)$  siendo que  $F(0, A) = 0$ ,  $\lim_{k \rightarrow 0} F'_k(k, A) = \infty$ ,  $F'_k > 0$ , y  $F''_k < 0$  por las “condiciones de Inada” de  $F(k, A)$ . Por regla de la cadena, tenemos que:

$$\frac{dy^*}{ds} = F_k(k^*, A) \frac{dk^*}{ds} > 0 \quad (10)$$

De esta forma, aquí estamos estableciendo que una mayor acumulación de capital por trabajador, determinado por la tasa de ahorro, impacta en el *nivel* de ingreso *per cápita*. Sin embargo, ¿qué podemos decir de la *dinámica* del ingreso *per cápita*? En este sentido, cabe destacar que en el entorno del equilibrio estable  $k^*$ , donde tenemos que  $\dot{k}^* = 0$ :

$$\dot{y} = F_A(k^*, A) \dot{A} \quad (11)$$

La acumulación de factores ( $dk^*$ ) a través de un mayor ahorro hace crecer el nivel del producto interno bruto (PBI) *per cápita*, pero no afecta su dinámica, las tendencias de crecimiento a largo plazo.

Como menciona Romer (1994), la solución de los modelos de crecimiento endógeno fue vincular la acumulación de factores a la dinámica tecnológica, introduciendo una ecuación para determinar  $\dot{A}$ . Por ende, se puede plantear que parte del ingreso se destina a financiar actividades de investigación y desarrollo (I+D), que generan una cierta cantidad de innovaciones. Considerando que se ahorra para invertir en capital físico meramente el ingreso que complementa el financiamiento de I+D tenemos que  $S = sY(1 - \alpha) = I$ , lo que reformula nuestro planteo del modelo de Solow, al cual deberíamos agregar una ecuación de la forma:

$$\dot{A} = b\alpha Y \quad (12)$$

Donde  $\alpha Y$  son los recursos que financian actividades de I+D,  $b$  y es el parámetro de “eficiencia” del Sistema Nacional de Innovación (SNI) en transformar dichas actividades en innovaciones; con  $0 < \alpha < 1$  y  $b > 0$ . Al llegar a este punto, es importante realizar dos consideraciones, una teórica y una empírica.

A nivel teórico, si los procesos de crecimiento del PBI *per cápita* dependen de  $\dot{A}$ , ya estamos en un mundo de potencial competencia imperfecta. Recuérdese por la ecuación (2) que la función de producción agregada posee rendimientos *crecientes* a escala en  $(K, L, A)$ . Una posible alternativa para mantener la competencia perfecta es que toda la tecnología la desarrolle el Estado y la ponga de libre disponibilidad para los privados; como en el modelo de Shell (1967), donde el parámetro  $\alpha$  se puede interpretar como la tasa impositiva para financiar dichas actividades. En este sentido, cabe destacar el carácter no rival y parcialmente excluyente de la tecnología. De esta forma, no hay costos (fijos) de las actividades de I+D para los privados, y pueden subsistir con precios que tiendan a reflejar los costos marginales, como en competencia perfecta. Por ende, basándonos en el

clásico teorema de Euler para funciones homogéneas, aplicándolo a las funciones homogéneas de grado 1 (como cuando consideramos meramente  $K$  y  $L$ ), y asimismo considerando las clásicas retribuciones a los factores en competencia perfecta  $\mathbf{r} = \mathbf{F}'_K(\mathbf{K}, \mathbf{L}, \mathbf{A})$  y  $\mathbf{w} = \mathbf{F}'_L(\mathbf{K}, \mathbf{L}, \mathbf{A})$ , en términos distributivos tenemos que:

$$Y = rK + wL \quad (13)$$

Sin embargo, si la tecnología no la desarrolla y la distribuye libremente el Estado, para que los privados lleven adelante actividades de I+D se debe salir del marco de competencia perfecta. A nivel microeconómico, considérese que con precios que tiendan a reflejar meramente los costos marginales no se pueden cubrir los costos (fijos) de las actividades de I+D, por lo que los precios deben ser los de una estructura de concentración en la oferta, existiendo barreras a la entrada y/o una excusión de índole jurídica sobre la nueva tecnología (Romer, 1990). En términos distributivos, como ya no es de libre disponibilidad, denominamos a la retribución a la tecnología como  $p_A = \mathbf{F}'_A(\mathbf{K}, \mathbf{L}, \mathbf{A}) > 0$ . Sin embargo, sabemos que hay rendimientos crecientes a escala al hacer crecer los tres factores, por lo que si  $\mathbf{r} = \mathbf{F}'_K(\mathbf{K}, \mathbf{L}, \mathbf{A})$  y  $\mathbf{w} = \mathbf{F}'_L(\mathbf{K}, \mathbf{L}, \mathbf{A})$ :

$$Y < rK + wL + p_A A \quad (14)$$

De esta forma, para que exista incentivos a la I+D de índole privada con un  $p_A > 0$  (aunque no necesariamente  $p_A = \mathbf{F}'_A(\mathbf{K}, \mathbf{L}, \mathbf{A})$ ), se debe salir del marco de competencia perfecta, con  $\mathbf{r} \neq \mathbf{F}'_K(\mathbf{K}, \mathbf{L}, \mathbf{A})$  y  $\mathbf{w} \neq \mathbf{F}'_L(\mathbf{K}, \mathbf{L}, \mathbf{A})$ .

A nivel empírico, el parámetro  $A$  ha sido denominado alternativamente “residuo de Solow” o “productividad total de los factores”, y ha suscitado un intenso debate en el pensamiento económico. Como demuestran Barro y Xala-i-Martin (2004) para ochenta países aproximadamente en el período 1965-1995, los niveles de ingreso *per cápita* no tienden a una convergencia absoluta en el largo plazo. Los autores destacan la existencia de una convergencia condicionada, por lo que los factores de divergencia quedan identificados en dichas condiciones: la cantidad de años promedio de educación de nivel superior de los trabajadores masculinos (comúnmente denominada “capital humano”), la esperanza de vida, variables político-institucionales como los derechos electorales y el *enforcement* legal, y los términos de intercambio, entre otras. Nonneman y Vanhoudt (1996), complementando los estudios de Mankiw, Romer y Weil (1992), demostraron que el gasto en I+D en relación al PBI (como variable *proxy* de las innovaciones de un país, y considerando que sobre la tecnología se puede generar una exclusión completa) es una variable significativa a nivel individual para explicar el crecimiento del ingreso *per cápita* al interior de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).

Como podemos apreciar, ya hemos superado la mera acumulación de factores físicos y su impacto en el PBI, y se han abierto diversas preguntas: ¿por qué las innovaciones repercuten en el crecimiento económico y qué relación tienen con el nivel educativo de los trabajadores y con sectores económicos particulares? ¿Por qué fallan los mercados, y qué rol tienen el Estado y las instituciones para apuntalar el desarrollo económico? ¿Qué incidencia tiene el comercio y las inversiones a nivel internacional? ¿Cómo se relaciona dicho proceso con la distribución del ingreso y la propiedad? ¿Qué relación tiene con los recursos naturales y el ambiente? Todas ellas han sido abordadas en profundidad por las disciplinas particulares que surgieron de la fragmentación de la TDE luego de su *ocaso*, y las revisaremos en las siguientes secciones.

### 3 LAS FALLAS DE MERCADO

Los problemas relacionados a fallas de mercado ya estaban identificados durante el *auge* de la TDE destacada por Hirschman (1980), pero no habían sido formalizados (Krugman, 1992), proceso que permitió delimitarlos más claramente y analizarlos con mayor profundidad.

Las fallas de coordinación, las externalidades y los rendimientos crecientes a escala son las fallas de mercado que abordaron los pioneros de la TDE (Ros, 2000). Estos tópicos fundamentaban la intervención estatal para coordinar los procesos de inversión (el denominado *big push*) de manera equilibrada (Nurkse, 1952; Rosestein-Rodan, 1943); o desequilibrada, en sectores estratégicos con altos encadenamientos hacia atrás y/o adelante (Hirschman, 1980). Esto permitiría sortear las fallas de coordinación (la incapacidad de coordinar inversiones complementarias mediante el mecanismo de mercado, cuyo *timing* de ajuste podría generar que las mismas se frustraran), aprovechar las externalidades y los rendimientos crecientes a escala, y desencadenar un círculo virtuoso que converge en un equilibrio de alto nivel de ingreso y productividad, con elevada acumulación de capital por trabajador concentrado en el sector industrial. Un rol clave en este sentido jugaban las condiciones de los PED remarcadas por Lewis (1954): el fuerte exceso de fuerza de trabajo en el sector rural generaba que el crecimiento industrial enfrentara salarios muy inelásticos a la demanda de trabajo, por lo que los aumentos de productividad generaban una distribución a favor del capital, que estimulaba el proceso de inversión durante el círculo virtuoso mencionado. Por ende, en dicha trayectoria se planteaba un primer tramo donde la distribución del ingreso se perjudicaba (sección 7), para luego recomponerse al agotarse el exceso de oferta en el mercado de trabajo. Por otra parte, se percibe claramente que desarrollo económico se asociaba a industrialización y urbanización.

Según el abordaje de Ros (2000), podemos identificar diversas externalidades cuyos efectos positivos sin el *big push* eran subutilizados. Dentro

de las externalidades pecuniarias horizontales, una de ellas implica la existencia de rendimientos crecientes a escala que no son aprovechadas debido a las fallas de coordinación; mientras que otra se centra en las economías de especialización. Aquí los procesos de *big push* que sacan a la economía del bajo nivel de ingreso permiten un consumo más diversificado que el de subsistencia, lo que incentiva una diversificación productiva que conlleva una mayor especialización entre los productores, y por ende a una mayor productividad. Por otro lado, las externalidades pecuniarias verticales se basan en aprovechar los encadenamientos hacia adelante y hacia atrás de sectores estratégicos (Hirschman, 1980). Por último, las externalidades tecnológicas se basan en las capacidades productivas que tanto trabajadores como empresarios generan en la propia práctica (el denominado *learning by doing*, destacado por Arrow, 1962a).

Es fácil contrastar la contraposición entre el sector primario y el industrial sobre estos tópicos: mientras que el sector primario es poco diversificado productivamente, con escasos encadenamientos y con rendimientos decrecientes a escala (al entrar en producción la tierra, cantera o pozo petrolero marginal); la industria posee una estructura diversificada, con mayores encadenamientos, con la existencia de rendimientos crecientes a escala en varios sectores, y con una relativamente mayor dinámica tecnológica (para la época de la TDE bajo análisis). Estos atributos de la industria muestran nuevamente por qué el desarrollo económico se asociaba a *industrialización*.

## 4 COMERCIO E INVERSIONES A NIVEL INTERNACIONAL

### 4.1 Externalidades, rendimientos crecientes a escala, y comercio internacional

Una de las principales limitaciones de los abordajes de la sección anterior era hacer abstracción del comercio internacional (Krugman, 1992). En parte, puede comprenderse ese desdén por el contexto de decaimiento del ratio entre comercio internacional y producción mundial ante eventos como las guerras mundiales y el proteccionismo surgido a partir de la crisis de 1929 (Maddison, 2001). Sin embargo, ya en la década del sesenta el comercio internacional estaba en franca recuperación, y las economías de más rápido crecimiento y cambio estructural orientaban su creciente producción hacia los mercados externos (Amsden, 1994). En este contexto, se realizaron diversos planteos que pretenden recuperar la centralidad de las externalidades y los rendimientos crecientes a escala pero relacionándolos al comercio exterior.

Primeramente, Krugman (1980) determinó que ante la existencia de costos de transporte, economías de escala, y heterogeneidad de preferencias entre países; el tamaño y composición del mercado doméstico van a incidir en la especialización internacional de las diversas economías, que van a tender a exportar los productos

de fuerte participación en su mercado interno, de manera de aprovechar las economías de escala, lo que redundará en aumentos de la productividad factorial.

Por otro lado, Hausmann, Hwang y Rodrik (2007) hacen énfasis en la externalidad existente en el descubrimiento actividades productivas redituables y potencialmente exportables en una economía, en un contexto de incertidumbre sobre la potencialidad de los recursos, tecnología y marco institucional disponibles para producir nuevos bienes, especialmente en los PED. A nivel internacional, los PD son los países que descubrieron los bienes que los llevaron hacia mayores niveles de productividad e ingresos *per cápita*, existiendo una relación empíricamente positiva entre la exportación de ciertos bienes y dichos ingresos.

#### 4.2 Comercio e inversiones internacionales y su relación con el cambio tecnológico

Diversos autores analizan los más variados aspectos de la relación entre tecnología y comercio internacional. Grossman y Helpman (1994) destacan que la existencia de procesos de aprendizaje (del estilo *learning by doing*) circunscriptos a la esfera nacional pueden reforzar una especialización en sectores de reducida dinámica tecnológica, ya que dificulta la migración hacia los más dinámicos; lo que sumado a la existencia de una elevada preferencia de los consumidores a nivel internacional por los bienes de mayor contenido tecnológico puede implicar una tendencia al deterioro de los términos de intercambio de la economía en cuestión, impulsando una divergencia de ingresos *per cápita* a nivel internacional.<sup>2</sup>

Posteriormente, con la internacionalización de la producción, el análisis del comercio internacional se complementó con los estudios de las “cadenas globales de valor”, donde la interacción entre los atributos tecnológicos y el comercio e inversiones internacionales se analiza a nivel microeconómico. Gereffi, Humphrey y Sturgeon (2005) destacan cinco formas de gobernanza de las cadenas globales de valor por parte de las empresas líderes de las mismas; determinadas por la complejidad de las transacciones involucradas, la capacidad de codificar el conocimiento técnico del bien o servicio a intercambiar, y las capacidades productivas y tecnológicas de los proveedores. Las relaciones de mercado, con bajos niveles de asimetría, se dan ante transacciones de baja complejidad, altamente codificables y con proveedores con buenas capacidades tecno-productivas. En las relaciones modulares aumenta la complejidad de las transacciones, y los estándares tienden a unificar las especificaciones de productos y componentes, de manera de que puedan ser producidos de manera

---

2. Postulados similares a los del estructuralismo clásico, pero planteados en términos tecnológicos y ya no en la dicotomía entre productos primarios e industriales. Esto se condice con una reestructuración productiva en general y de la División Internacional del Trabajo en particular de las últimas décadas (sección 5); y será incorporado por el *neoestructuralismo*, doctrina que sintetiza elementos del estructuralismo clásico y del evolucionismo en economía, y ha sido desarrollada desde finales del siglo XX (Sunkel y Ramos, 1991).

modular (donde los subsistemas de un producto son relativamente independientes y conectados por interfaces estandarizadas, lo que permite disociar la producción de los mismos, así como independizar su desarrollo tecnológico). Para el caso de las cadenas de valor relacionales, la capacidad de codificar el conocimiento técnico es baja (con una arquitectura de producto que tiende a ser integral, no fraccionable en módulos independientes), por lo que aumenta la necesidad de interacción entre proveedor y cliente a nivel productivo y tecnológico. Para el caso de las cadenas de valor cautivas, la complejidad de las transacciones y la posibilidad de codificar el conocimiento técnico involucrado sigue siendo elevada, pero aquí la capacidad tecno-productiva de los proveedores es baja, lo que genera un mayor control de la misma por parte de la empresa líder, que suele confinar al proveedor a una baja cantidad de actividades de menor complejidad (como el ensamblado) aumentando la asimetría entre ellas. Por último, en este contexto de transacciones complejas y baja capacidad de los proveedores, si la capacidad de codificar el conocimiento técnico involucrado también es baja, las firmas líderes tienden a realizar una integración vertical de la actividad productiva en cuestión, de manera de efectivizar la transmisión del conocimiento técnico y controlar la calidad del proceso y producto.

Esta nueva “relación tecnológica” a partir de la cual las empresas líderes coordinan las cadenas productivas sufrió un profundo desarrollo gracias a la informatización de la producción (Coriat, 2000), y especialmente a las tecnologías de la información y las comunicaciones (TICs); que potenciaron la codificación de conocimientos, lo que redundó en su fácil transmisión, así como en su más clara delimitación y más efectiva protección mediante derechos de propiedad intelectual (DPI). Esto favoreció la especialización de las empresas líderes en la actividad de innovación (sección 5), desintegrando la actividad reproductiva pero coordinándola de cerca mediante el mencionado gobierno de la cadena de valor. Estas transformaciones redundaron en una más desarrollada internacionalización de la producción (Gereffi, Humphrey y Sturgeon, 2005), y reconfiguraron fuertemente la división internacional del trabajo (sección 5.3.2).

## **5 LA CENTRALIDAD DEL CAMBIO TECNOLÓGICO**

### **5.1 Cambio tecnológico y sectores económicos**

En 1990, al publicar el primer reporte sobre desarrollo humano (PNUD, 1990), las Naciones Unidas clasificaban al mundo entre países “industrializados”, “en desarrollo” y “menos desarrollados”. Sin embargo, para el informe del año 2000, dicha organización sustituyó la clasificación de “países industrializados” por los

“países de la OCDE” (PNUD, 2000), rompiendo la tradicional identificación entre industria y desarrollo.<sup>3</sup>

Estos cambios reflejaban transformaciones muy profundas y de largo plazo en las estructuras económicas a nivel internacional. Primeramente, en términos de organización del trabajo industrial, la clásica organización *fordista* del trabajo (Coriat, 1993), que determinaba una producción a escala de productos estandarizados, dio paso a una nueva forma de organización del trabajo industrial: el *toyotismo*. Según Coriat (2000) la informatización de la producción fue fundamental para dicho tránsito, ya que tuvo una elevada potencia para organizar el trabajo ya no en un esquema lineal, sino en un esquema de red, de manera de congeniar la elevada escala heredada del *fordismo* con la diferenciación de productos, generadora de primas de precios. Asimismo, la actividad creativa, fundamento de las innovaciones, profundizó su escisión con respecto a la propiamente reproductiva: los nuevos diseños se desarrollan por computadora, mientras que la reproducción está fuertemente automatizada, siendo una actividad capital intensiva.<sup>4</sup>

En la misma línea, Perez (2009) destaca que esta revolución tecnológica de las TICs surgida en los setenta abrió nuevas oportunidades en términos de inversiones y proyectos de I+D, a la par que transformó fuertemente la estructura de costos relativa de las distintas actividades. Otros autores complementan a las TICs con la biotecnología y la nanotecnología como los sectores clave del nuevo paradigma techno-económico (Cimoli, Ferraz y Primi, 2009).

En el marco de esta nueva revolución tecnológica, la consolidación del sector servicios en las estructuras económicas de los PD (como demuestran Memedovic y Iapadre, 2010) se fundamentó en que muchas de las antiguas actividades internas de las grandes firmas industriales (como la contabilidad, análisis financiero etc.) han sido desintegradas de las estructuras de las mismas; lo que como correlato potenció el surgimiento y crecimiento de firmas especializadas en dichos servicios (Sako, 2006). Complementariamente, a nivel contable la especialización de algunas de las antiguas grandes firmas industriales en actividades de innovación también las hace cambiar de sector: las actividades de I+D y las licencias de tecnología se catalogan como servicios (Sturgeon y Gereffi, 2009). La conjunción

---

3. De los reportes sobre desarrollo humano de las Naciones Unidas mencionados surge el Índice de Desarrollo Humano, que sintetiza diversos aspectos relacionados al desarrollo (salud, educación y bienestar económico). Al ser el presente trabajo un abordaje teórico del problema, éste y otros índices similares exceden a su objeto de estudio. Complementariamente, las relaciones e interacciones entre los conceptos de desarrollo, bienestar y pobreza se pueden apreciar en Ponce Zubillaga (2013).

4. Por ejemplo, esta trayectoria se puede apreciar en la importante difusión de los *computer-aided design* que nutren a las *computer-aided manufacturing* (el sistema CAD/CAM), y sus desarrollos posteriores; todos ellos denominados *computer-aided technologies* (CAx) (Dankwort *et al.*, 2004). La imbricación de estas tecnologías fuertemente automatizadas con los avances de la TIC, el *internet of things* y el *big data*, entre otras, dan sustento a la denominada Industria 4.0 (Lu, 2017).

de la desintegración de estas actividades con el efecto de las TICs en la demanda final (aumento de la participación en el gasto de las familias de los servicios de telefonía móvil, internet etc.; como se aprecia en UNCTAD, 2009) fundamenta la preponderancia del sector servicios en la estructura económica *en general* a partir de la década del setenta. La especialización de las antiguas firmas industriales en la innovación, subcontratando el componente industrial a firmas reproductoras de los PED (Baldwin, 2011a), determina que dicho efecto haya sido más intenso en los PD que en los PED (Memedovic y Iapadre, 2010).

De esta forma, la relación entre desarrollo económico e industrialización dejó de ser lineal, debido a estas importantes transformaciones en la industria: dejó de ser el único sector de la economía donde se concentraba el cambio tecnológico (como postulaba el estructuralismo clásico), a la par que la intensidad tecnológica a su interior se tornó muy heterogénea. Este último fenómeno ha sido captado por todos los indicadores que cuantifican el “contenido tecnológico” de las mercancías (Pavitt, 1984; Hatzichronoglou, 1997; Loschky, 2008), que destacan una importante heterogeneidad en términos de gastos de I+D sobre ventas de los distintos sectores.<sup>5</sup> Por otro lado, el cambio técnico se aceleró asimismo en la producción primaria, dejando de ser un sector estanco en términos tecnológicos. Por ejemplo, desde la década del sesenta, la “revolución verde” en los PD implicó la mecanización de la agricultura, el uso de fertilizantes y biocidas, y el desarrollo y uso de semillas híbridas (Bisang, 2003); para luego consolidarse la biotecnología moderna aplicada a la agricultura.

## 5.2 Los microfundamentos de la incidencia del cambio tecnológico

La búsqueda sistémica de innovaciones consta de variadas etapas desde los proyectos de I+D hasta la innovación económicamente exitosa, con interacciones y retroalimentaciones entre diversos agentes e instituciones. En general, la actividad inventiva posee un elevado grado de incertidumbre en cuanto a sus resultados, así como en cuanto a la capacidad de transformarse en una innovación económicamente exitosa. Sin embargo, como bien remarca Romer (1994), existe una relación positiva (pero no determinista) entre la cantidad de individuos dedicados a actividades de I+D y las invenciones e innovaciones generadas, a pesar de que las mismas puedan llegar a provenir de “efectos colaterales” de proyectos de investigación orientados a otros fines (Teece, 2006).

Complementariamente, los procesos de experimentación y testeado que estas actividades suelen demandar son intensivos en recursos humanos de

---

5. Es importante remarcar que, por limitaciones de información, dichas metodologías captan los “esfuerzos de innovación” más que sus resultados, siendo que no existe una relación lineal determinista entre ambos fenómenos (sección 5.2). Complementariamente, estructuran la taxonomía en base a la información disponible para países de la OCDE, lo que se torna un severo inconveniente cuando se pretende extrapolarla a los PED.

alta calificación, maquinaria específica, materiales y otros elementos de experimentación. Por ende, estas actividades con frecuencia están financiadas por el Estado (Mazzucato, 2011), dado que la elevada incertidumbre que poseen en términos de resultados daría una inversión privada subóptima a nivel social (Arrow, 1962b).

En contraposición, la innovación es ya la mediación con el proceso productivo con fines de valorización; donde la empresa privada, y ya no el Estado, se torna el ámbito específico de realización. Como hemos mencionado, en un marco de competencia perfecta donde los precios tiendan a cubrir meramente los costos marginales, las empresas innovadoras (suponiendo que integran tanto la innovación como la reproducción) no podrían cubrir los costos (fijos) de las actividades de I+D (Romer, 1990). De esta forma, para que existan actividades de I+D de índole privada debe existir cierta concentración de oferta para los innovadores; que puede estar fundada tanto en DPI sobre la innovación y/o en que la misma se fundamente en conocimiento técnico tácito difícil de aprender mediante ingeniería en reversa o procesos de aprendizaje similares.<sup>6</sup> Sin embargo, en este contexto el precio pasa a estar determinado principalmente por las condiciones de demanda y la estrategia del innovador monopolista, sin relación con los costos marginales y los costos de las actividades de I+D, por lo que puede emerger una tasa de ganancia diferencial respecto a la tasa de ganancia de las actividades que se mueven en el marco de libre competencia.

Sin embargo, esto no quiere decir que el proceso de I+D, innovación y ganancias diferenciales sea lineal (como bien remarca Freeman, 1995), que dichas técnicas y productos noveles no puedan llegar a fracasar en la competencia con técnicas o productos finales establecidos y parcialmente sustitutos, ni que las firmas innovadoras sean siempre las mismas. Ya Schumpeter (1976) remarcaba el carácter transitorio de las posiciones monopólicas que generaba la innovación, debido a la incesante dinámica del desarrollo tecnológico y del cambio de preferencias, en el devenir de la denominada “destrucción creativa”. Esto determina que las firmas deben poseer capacidades técnico-productivas *dinámicas* (Teece y Augier, 2009) si quieren persistir como firmas innovadoras, adaptándose a estos cambios de preferencias y de tecnología y explotando las

---

6. Romer (1990) destaca la diferencia entre este conocimiento tácito no transmitido mediante su codificación y portado por los individuos productores (denominado comúnmente “capital humano”), y la difusión de conocimiento técnico (o “tecnología”) propiamente dicha, mediante su codificación y transmisión. La principal diferencia es que las capacidades técnicas desarrolladas por los productores poseen un carácter rival y excluyente, ya que están portadas en los mismos productores; mientras que el conocimiento técnico es no rival, aunque se puede generar una exclusión mediante un DPI. Sin embargo, Romer (1990) enfatiza que se pueden proteger una innovación mediante DPI, pero esto no evita que otras firmas puedan aprender el conocimiento implicado en dicha patente y utilizarlo para posteriores procesos de I+D, que resulten en una nueva innovación (original respecto a la primigenia), y por ende que no violenta los DPI originarios. De esta forma, Romer (1990) remarca el carácter *parcialmente* excluible del conocimiento técnico, ante la existencia de estos desarrollos derivados.

oportunidades generadas por los mismos; lo que también vale para las empresas adoptantes de tecnología en cuanto a la capacidad dinámica de realizar procesos de modernización tecnológica.

Complementariamente, tampoco es lineal que el innovador sea el que efectivamente acapare las ganancias diferenciales generadas por la innovación. Teece (1986) destaca la incidencia del tipo de tecnología desarrollada (su potencialidad de ser codificada o ser dependiente de conocimiento tácito), la eficacia del sistema jurídico de protección de DPI, y la existencia de activos complementarios claves para dicha tecnología<sup>7</sup> como determinantes fundamentales para efectivizar las ganancias diferenciales latentes en la innovación. A mayor imperfección del sistema de protección de DPI, menor capacidad de efectivizar las ganancias diferenciales asociadas a la innovación, especialmente con una tecnología codificada o asequible mediante ingeniería en reversa o procesos de aprendizaje similares; mientras que la tecnología dependiente de conocimiento tácito permite una mejor protección del secreto técnico, y evita su imitación (Teece, 2006).<sup>8</sup>

Como podemos apreciar, muchos de estos microfundamentos se condicen con los desarrollos de una doctrina económica en auge desde la segunda mitad del siglo XX: el evolucionismo (López, 1996). Los autores de dicha corriente hacen eje en las capacidades diferenciales entre los agentes tanto de adopción y aprendizaje tecnológico como de generar innovaciones; con fuerte énfasis en el conocimiento tácito y en la interacción entre individuos e instituciones que se ponen en juego en dichos procesos. De esta forma, existen procesos acumulativos de conocimiento que impactan en la trayectoria (irreversible, estilo *path dependence*) de las firmas e incluso de los países, a la par que son relevantes los atributos locales y nacionales, de fuerte carácter idiosincrático, como apreciaremos en la siguiente sección.

## 5.3 EL SNI

### 5.3.1 La literatura del SNI y experiencias históricas específicas

La literatura del SNI nació en la década del ochenta y tuvo un importante desarrollo hasta la actualidad, a pesar de que pueden rastrearse sus raíces incluso

7. Teece (2006) destaca que los activos complementarios, si son fundamentales para las nuevas técnicas productivas o productos, y son muy específicos o no reproducibles, pueden generar un elevado poder de mercado en el oferente de los mismos, pudiendo terminar siendo el que acapara gran parte de las ganancias diferenciales generadas por la innovación original.

8. En términos de la incidencia del conocimiento en la producción, más allá de los mencionados procesos de *learning by doing*, cabe destacar que Mankiw, Romer y Weil (1992) detectaron un impacto positivo de la calificación formal de los trabajadores (la participación de los trabajadores con secundario incompleto o superior en el total de los trabajadores) en el ingreso *per cápita* a nivel internacional para el período 1960-1985. Posteriormente, los estudios sobre este tópico demostraron que los niveles de estudio formal representaban una fracción muy menor (o incluso no significativa) de los diferenciales de ingreso *per cápita* a nivel internacional, por lo que los estudios actualmente se orientan a complementar dicha metodología estimando el impacto de diferencias en la *calidad* educativa en dichos ingresos (Barro, Caselli e Lee, 2013).

en las ideas de Friedrich List sobre el “Sistema Nacional de Economía Política” de mediados del siglo XIX (Freeman, 1995). Esta doctrina se centra en destacar el carácter sistémico e interactivo de la generación, difusión y utilización de nuevo conocimiento, donde interactúan diversos agentes como las empresas, universidades, institutos de investigación, organismos públicos, entre otros; y donde no sólo sobresale la generación de nuevo conocimiento sino también los procesos de aprendizaje. Estas interacciones se dan en el marco regulatorio e institucional generado por el Estado; y por ende se destaca el atributo nacionalmente idiosincrático de los SNI (Lundvall, 2016). Para remarcar este atributo idiosincrático, haremos un breve análisis de tres SNI que han sufrido importantes y disímiles mutaciones desde la década del ochenta: Estados Unidos, Corea del Sur, y China.

Block y Keller (2011) destacan que la desintegración vertical y especialización productiva que acaeció en la segunda mitad del siglo pasado en Estados Unidos se reflejó asimismo en la escisión entre actividades de I+D y reproductivas, e incluso al interior de las actividades de I+D, para consolidarse un SNI descentralizado, con un importante rol del Estado tanto coordinando como financiando y/o llevando adelante actividades de I+D (mediante laboratorios federales, universidades, institutos etc.). Esta reestructuración estuvo fundamentada en diversos cambios institucionales (Block, 2001; Block y Keller, 2011). Por ejemplo, luego de que las fuerzas armadas manejaran tanto los recursos como los objetivos de los proyectos de I+D de índole militar (estructura institucional propia del contexto de entreguerras), dichos atributos se transfieren al Departamento de Defensa mediante la Defense Advance Research Project Agency (Darpa) en 1958, por lo que disminuyó la orientación inmediatamente militarista de los proyectos. En este nuevo contexto, se rompe el monopolio de las grandes corporaciones del complejo militar, al empezar a adjudicar proyectos a *start-ups*, pequeñas firmas o laboratorios orientados al desarrollo de tecnología de forma especializada, muchas de ellas asociadas a las universidades y laboratorios federales, y/o fundadas por sus investigadores.

Otros dos cambios regulatorios, acaecidos en los ochenta, fueron significativos para determinar la evolución del SNI de Estados Unidos (Block, 2011). La Bayh-Dole Act de 1980 permitió que los desarrollos basados en fondos federales pudieran ser patentados por los propios desarrolladores (universidades, laboratorios etc.); lo que anteriormente permanecía de dominio público o de propiedad federal. Este cambio fue particularmente importante para los desarrollos farmacéuticos, y especialmente para los biotecnológicos; donde los patentamientos crecieron vertiginosamente (Drahos y Braithwaite, 2002). Por otro lado, la creación del Small Business Innovation Research Program (SBIR) garantizaba que un porcentaje de los fondos gubernamentales destinados

a I+D debían ser destinados a *start-ups*. El límite para ser pasible de obtener financiamiento del programa era poseer menos de quinientos empleados; lo que generó que las *start-ups* beneficiadas que lograban innovaciones económicamente exitosas y se encontraban cerca de dicho límite optaran por crear nuevas empresas (*spin-off*) o licenciar la tecnología, de manera de evitar aumentar la escala. Esta última estrategia, en empresas que dependían muchas veces de las grandes corporaciones para el desarrollo de producto y la comercialización, se conjugaba con la mayor apertura de dichas corporaciones hacia los proyectos colaborativos y la licencia de tecnología externa a la firma, denominada *open innovation* (Block y Keller, 2011).

Los efectos de estos cambios regulatorios pueden apreciarse en que a partir de la década del ochenta se consolidó en Estados Unidos un SNI con una importante división del trabajo en I+D (Arora *et al.*, 2019), donde las universidades y *start-ups* se especializan en la investigación (principalmente científica) y las grandes corporaciones en el desarrollo de productos y procesos. Sin embargo, Arora *et al.* (2019) destacan que la transferencia de conocimiento entre estos agentes sustituye de manera imperfecta la investigación técnica realizada *in house* por las corporaciones, cuya declinación relativa podría explicar el menor crecimiento de la productividad en Estados Unidos en las últimas décadas con respecto al crecimiento de mediados del siglo XX.

En el caso de Corea del Sur, desde 1982 el Ministerio de Ciencia y Tecnología implementa el programa nacional de I+D, así como otros relativos a la biotecnología, la tecnología espacial y aeronáutica, entre otras; donde se selecciona a los agentes que se beneficiaran de recursos para el desarrollo y/o adopción de tecnología (Lee, 2006). En el marco de los grandes conglomerados diversificados (los *chaebol*), las industrias de los semiconductores y celulares, y del sector automotriz y de bienes de capital destinan cuantiosos recursos a I+D *in house* así como licencian tecnología externa y realizan proyectos colaborativos con firmas de otros PD. Lee (2006) demuestra que desde 1970 al 2002, los gastos de I+D como porcentaje del PBI pasaron de un 0.38% aproximadamente a un 2.9%; con los privados acaparando un 74% de dichos gastos (cuando en 1970 explicaban sólo un 29%). Como destaca Odagiri (2006), existen similitudes en los procesos de desarrollo de Japón y Corea del Sur (la selectividad de industrias nacientes y el fomento a la adopción de tecnología extranjera, pero sin utilizar extensivamente la IED para dichos objetivos), pero asimismo fuertes diferencias: en la postguerra, Japón poseía ya una larga experiencia industrial y un mercado interno mucho mayor al de Corea del Sur; lo que le permitió que la orientación al mercado interno de la industrialización sea mayor (especialmente en etapas iniciales de la misma), mientras que en Corea del Sur las exportaciones jugaron un rol preponderante casi desde los orígenes de la industrialización.

Complementariamente, esto explica el carácter relativamente menos concentrado de la organización industrial japonesa, ya que la competencia interna se utilizaba para fomentar el cambio tecnológico en un contexto de protección del mercado interno (Odagiri, 2006).

Por último, con la transición de la planificación central a una economía de mercado iniciada a fines de los setenta en China, la adopción de tecnología extranjera sustentó un proceso de industrialización con orientación exportadora. Dicho proceso se refleja, por ejemplo, en la fuerte especialización de China en la producción de bienes intermedios y finales industriales; sectores donde predominaron los *joint ventures* con empresas transnacionales, de manera de efectivizar el aprendizaje tecnológico que potencialmente implica la IED (Rodrik, 2006).

Posteriormente, el SNI se ha reorientado a una mayor interacción con el exterior en la absorción de conocimiento tácito (con el envío de especialistas a perfeccionarse a universidades e institutos de los PD) y una mayor descentralización de las decisiones de I+D e inversión (Gu y Lundvall, 2006); en la búsqueda de iniciar el tránsito al desarrollo endógeno de tecnología. Análogamente a lo acontecido con la liberalización de la agricultura, en diversos institutos de I+D debieron coexistir objetivos académicos determinados centralmente con incentivos económicos descentralizados. Dificultades en la sostenibilidad económica de diversas instituciones determinaron una ampliación de los instrumentos y las posibilidades disponibles para los mismos, como los contratos de I+D, las fusiones con empresas industriales, y la transformación de dichas instituciones en empresas intensivas en conocimiento. El naciente mercado de tecnología interno (en conjunto a la adopción tecnológica externa y el ingreso a la Organización Mundial del Comercio – OMC en el año 2001) determinaron la necesidad de reforzar la protección de los DPI (*op. cit.*).

En años recientes, ya posicionado como un país de ingreso medio, China intensificó las políticas que promueven su objetivo de posicionarse como un país innovador a nivel internacional. El ratio de I+D sobre el PBI aumentó de 1.24% en 2004 a 2.05% en 2014, aproximándose al valor de dicho ratio en la OCDE (2.5%). A la par, los gobiernos locales se involucraron fuertemente en las inversiones en ciencia y tecnología en sus jurisdicciones, para apoyar a sus productores en actividades como ensayos, estandarización y otra asistencia

técnica.<sup>9</sup> Sin embargo, algunos atributos de su SNI aún limitan su transición al desarrollo endógeno de tecnología; como un sistema educativo de calidad muy heterogénea entre regiones y con un currículo desactualizado, entre otros (Gu, Serger y Lundvall, 2016).

### 5.3.2 El impacto del SNI en la División Internacional del Trabajo

En términos del impacto internacional de los SNI, los PD dejaron de ser exclusivamente proveedores de bienes industriales, sino que se especializaron principalmente en la provisión de tecnología a nivel internacional (lo que ha sido denominado como la “Nueva División Internacional del Trabajo”, como puede apreciarse en Jenkins, 1984): maquinaria y equipo (la denominada “tecnología incorporada” en los bienes de capital); y servicios asociados a la transferencia de conocimiento técnico codificado y desincorporado, especialmente las licencias de tecnología. De manera contrapuesta, son los PED los demandantes netos de tecnología a nivel internacional tanto en su forma incorporada en los bienes de capital como desincorporada y codificada (Dulcich, 2018a).<sup>10</sup>

El carácter monopólico de las innovaciones genera que esta nueva División Internacional del Trabajo, estructurada sobre la dicotomía entre desarrolladores y adoptantes netos de tecnología a nivel internacional, persista en una situación de términos de intercambio desfavorables para los PED. Como bien menciona Olivera (1970, p. 68): “si en un país la producción se efectúa en condiciones de competencia, mientras en el otro no, la razón de cambio se establecerá necesariamente en el punto menos favorable para el primer país”.

Esta dicotomía parece ser más significativa cuando los países ya han logrado absorber todas las virtudes de la adopción de tecnología (con el consecuente aumento de la productividad factorial y posicionándose como países de ingreso medio), y se encuentran ante el desafío de dar el salto al desarrollo endógeno de tecnología (Dulcich, 2018b). El éxito en este último paso ha sido reservado para un selecto grupo de países (Dosi, 1991), cuyo recorrido histórico generalmente muestra asimismo una etapa previa de fuerte adopción de tecnología (Freeman, 1995).

9. Diversos autores han destacado los atributos locales de los procesos de cambio tecnológico, en el marco del problema del *desarrollo económico local* (Helmsing, 2001). Porter (2000) destaca que la actual internacionalización de la producción redujo ciertas desventajas de localización; pero que eso por sí solo no genera nuevas ventajas de localización, siendo que las mismas actualmente están asociadas a los procesos de aprendizaje colectivos y a la generación de innovaciones que desarrollan los *clusters* locales, dependientes de la organización industrial, el marco institucional, y la interacción público-privada a nivel local, entre otras. Sobre este último tópico, Helmsing (2001) ha ponderado a los gobiernos locales por su capacidad de identificar los recursos disponibles y las necesidades y problemas específicos de sus localidades, jugando un rol de facilitadores y canalizadores del desarrollo económico local.

10. Es importante destacar la tendencia de largo plazo de este proceso de relocalización industrial: en las últimas tres décadas, por ejemplo, los PD pasaron de ser por lejos los principales proveedores internacionales de computadoras y productos de audio, video y telecomunicaciones; a ser fuertemente deficitarios en dichos sectores en la actualidad, con la producción localizada en China y sus vecinos asiáticos (Dulcich, 2018a).

## 6 ESTADO E INSTITUCIONES

### 6.1 Estado e instituciones a nivel nacional

El institucionalismo ha analizado los fundamentos y el devenir de las instituciones en general en las distintas sociedades, generando aportes significativos para entender nuestro objeto de estudio. Chang (2006) destaca la causalidad de doble sentido entre instituciones y desarrollo económico, donde ciertos marcos institucionales favorecen el desarrollo, pero asimismo las transformaciones en la estructura económica desencadenan procesos sociales que afectan las instituciones;<sup>11</sup> remarcando que dichos procesos históricos se suelen concatenar. Según North (1994), son las instituciones (formales, como las leyes; e informales, expresadas en usos y costumbres) las que demarcan los incentivos existentes en la esfera económica, y por ende impactan en la evolución económica a lo largo del tiempo. En términos de dinámica institucional, dicho autor destaca que los cambios institucionales son procesos evolutivos donde emergen nuevas instituciones que son seleccionadas y se consolidan, mientras que otras no llegan a serlo o se abandonan. Asimismo, hace énfasis en la existencia de procesos de aprendizaje institucionales; que según Chang (2006) han representado una ventaja para los PED, al poder adoptarlas sin sufrir los costos sociales de su surgimiento y desarrollo.<sup>12</sup> Sin embargo, dicho autor remarca que la adopción institucional por parte de los PED puede fallar por la imposibilidad de adoptar o extrapolar los componentes informales o tácitos de las mismas.

Por otro lado, nada implica que necesariamente el proceso evolutivo destacado por North (1994) seleccione las instituciones que maximizan el desempeño económico:<sup>13</sup> existen procesos de dependencia de la historia (senderos *path dependence*) y diversas instituciones (especialmente las informales) que evolucionan lentamente o de las cuales es difícil salir (*lock in*). En este sentido, Bardhan (1989) destaca que en ocasiones los marcos institucionales que terminan consolidándose representan equilibrios tipo Nash, donde el marco institucional surgido de estrategias cooperativas sería óptimo a nivel social pero no se presentan los incentivos necesarios para que dicha cooperación se efective.

11. Barro (2015), en estimaciones de corte transversal, detecta un impacto positivo de la calidad de las instituciones (relativas al *enforcement* legal y al carácter democrático del sistema político) en el crecimiento económico. Complementariamente, para una muestra temporalmente más extensa pero más acotada en términos de países, detecta un impacto positivo del nivel de ingreso *per cápita* en la calidad democrática, hipótesis a la que denomina de *modernización*.

12. Por ejemplo, Chang (2006) remarca que las sucesivas crisis financieras en los PD dieron como respuesta el nacimiento de los bancos centrales desde mediados del siglo XIX; costo que los PED tuvieron que afrontar en menor medida.

13. En este sentido, Acemoglu y Robinson (2013) destacan la diferencia entre las instituciones inclusivas (elevado desarrollo del mercado y los derechos de propiedad, pluralismo, revisiones y controles del poder central etc.) y extractivas (escaso desarrollo del mercado y los derechos de propiedad, concentración del poder etc.). Según dichos autores, desde una perspectiva histórica de largo plazo las instituciones inclusivas favorecen el desarrollo económico, mientras que las extractivas lo perjudican.

Para el SNI en particular son especialmente pertinentes las instituciones y políticas de ciencia y tecnología así como las productivas, de manera de hacer foco en las innovaciones en un marco sistémico; con especial énfasis en la consistencia y coordinación entre las mismas y con objetivos pertinentes al estadio de desarrollo (Cimoli, Ferraz y Primi, 2009). Cimoli *et al.* (2009) construyen una taxonomía de políticas económicas, que se pueden reagrupar por objetivos: las políticas de innovación (como la política científica y de proyectos de I+D), la de adopción y difusión de tecnología (la política educativa en general y universitaria en particular, la política relativa a DPI e importación de maquinaria, entre otras), las políticas orientadas a la estructura de distintos mercados (nacionalización o privatización de empresas, políticas que buscan transformar las cadenas productivas y su liderazgo, entre otras) y las regulaciones sectoriales (asociadas a alterar los incentivos económicos, como las políticas verticales o selectivas – aranceles, cuotas de comercio exterior etc.). Peres y Primi (2009) destacan que las políticas horizontales (como la inversión en infraestructura o las políticas que atacan principalmente fallas de mercado, como la formación de recursos humanos) demandan menos recursos y capacidad institucional que las políticas selectivas (propias de un mayor estadio de desarrollo), y muchos menos que las políticas de frontera (propias de los PD, y que combinan las dos anteriores con políticas de innovación y de estructura de mercado).

De esta forma, existe una evolución conjunta entre estructura productiva e instituciones que se aprecia en las trayectorias de desarrollo de los actuales PD.<sup>14</sup> En dichas trayectorias, siempre fue fundamental alterar la asignación de recursos basada en los precios de libre mercado (y por ende la especialización internacional basada en ventajas comparativas estáticas), mediante políticas verticales y de frontera; de manera de favorecer sectores estratégicos, pero evitando los comportamientos de búsqueda de rentas (*rent seeking*), mediante la competencia interna u otros mecanismos de selectividad de parte del Estado (Cimoli *et al.*, 2009). La experiencia de los tigres asiáticos y de China demuestra la importancia de este tipo de regulaciones en un marco de menor intensidad de la competencia (Stiglitz, 1997); a la par que demuestra el desafío político de retirar los incentivos a las empresas que no cumplen las metas, de manera de consolidar el *enforcement* de las políticas (Rodrik, 2006).<sup>15</sup>

---

14. En este sentido, Chang (2002) destaca que en su trayectoria al desarrollo, los actuales PD utilizaron extensamente muy diversas políticas de sectores estratégicos, para adoptar una postura más liberal y de selectividad mediante el mercado al llegar a ser PD (postura liberal que asimismo pugnaba por abrir los mercados de los PED).

15. Este objeto de estudio suscitó una de las controversias más famosas de la literatura del desarrollo económico. Mientras el Banco Mundial destacaba que el éxito de los países del sudeste asiático se debía a la estabilidad macroeconómica y la apertura comercial, sin ponderar las políticas de intervención sectoriales (Banco Mundial, 1993); Amsden (1994) defendió las políticas comerciales, productivas, tecnológicas y financieras de dichos países, que lograron alterar el vector de precios para acumular factores y aumentar la producción, productividad y exportaciones en sectores estratégicos.

Éstas problemáticas del *rent seeking* y del *enforcement* de las políticas no adentra en la compleja relación entre determinaciones políticas y económicas, con eje en la capacidad del Estado para diseñarlas, implementarlas y hacerlas efectivas. Krueger (1996) contrapone a las fallas de mercado (que fundamentan la intervención estatal) con las fallas del Estado, haciendo eje en la falta de capacidad y de información del Estado para intervenir en la economía; así como en sesgos en los incentivos de los *policy makers*, que incluso pueden hacer converger los objetivos e instrumentos de la política económica con los intereses de corto plazo de los agentes privados favorecidos.<sup>16</sup> Evans (1996) reconoce estas limitaciones, pero destaca que el Estado ha sido y puede ser un efectivo promotor del desarrollo económico. En este sentido, a la falta de capacidad del Estado la mitiga proponiendo no expandir excesivamente sus funciones y objetivos; mientras que destaca la necesidad de una “autonomía enraizada” entre la burocracia estatal (profesional y meritocrática) y los privados, de manera de aumentar la información y las capacidades del Estado, pero sin quedar subsumido por intereses particulares.

Por otro lado, la consistencia entre objetivos e instrumentos resulta relevante al analizar las trayectorias divergentes entre América Latina y el sudeste asiático. Según Wade (1989), la búsqueda de favorecer sectores estratégicos particulares se condice con una protección comercial basada en una dispersión arancelaria, de manera de alterar el vector de precios relativos y favorecer la acumulación de factores en los sectores estratégicos. Por ende, no es necesario (ni deseable) una elevada protección comercial promedio (como la practicada en la industrialización por sustitución de importaciones latinoamericana, según el mismo autor): además de no alterar el vector de precios relativos, la misma genera un sesgo antiexportador. Los tres mecanismos que transforman la elevada protección comercial promedio en un desincentivo a exportar son el incentivo a vender el mercado interno mediante el diferencial de precios internos y de exportación, el encarecimiento de los insumos de las industrias exportadoras, y la apreciación real generada por la caída de demanda de divisas para importar (Sirlin, 1999).<sup>17</sup> Wade (1989) destaca que en los países del sudeste asiático el nivel de protección comercial promedio fue relativamente bajo pero con una elevada dispersión, a la par que se aplicaron *draw backs* de los aranceles de importación de insumos a las

16. La falta de información y capacidad puede generar que el Estado no seleccione bien a los sectores “ganadores” ni pueda apreciar el grado de actualización tecnológica de los mismos, así como que diseñe la política de una forma que no genere los incentivos a dichos procesos, creando espacios de *rent seeking*. En términos de los incentivos, en ocasiones los *policy makers* tienen incentivos a aumentar las asignaciones presupuestarias de sus programas, a prolongar los plazos de los mismos y no generar un tránsito gradual a incentivos de mercado para los privados, favoreciendo el *rent seeking* en una clara convergencia con el interés de corto plazo de los sectores favorecidos (Krueger, 1996).

17. En este sentido, ya en el marco propiamente *neoestructuralista*, se hará hincapié en superar la orientación mercado-internista (o “hacia dentro”) de los planes de desarrollo, en búsqueda del desarrollo “desde dentro”; generando capacidades productivas (mediante la interacción entre el complejo de ciencia y técnica y la estructura productiva) que permitan cambiar la especialización internacional de los PED, relacionando la iniciativa privada con el marco general brindado por el Estado (Sunkel y Ramos, 1991).

industrias exportadoras, y subsidios espejo a la exportación para evitar el sesgo antiexportador de la protección comercial.<sup>18</sup>

## 6.2 Sistema jurídico-económico internacional

Según Evans (1997), la internacionalización de la producción y las finanzas, y el fuerte peso de las empresas transnacionales en la economía global, aparentarían configurar un eclipse de los Estados en general, y de los mismos en las relaciones internacionales en particular; proceso que estaría impulsado asimismo por el predominio de una ideología liberal de cuño anglo-americana.

En este contexto, diversos autores destacan que la regulación económica vigente a nivel internacional a través de instituciones como la OMC limita la capacidad de los PED de llevar adelante políticas económicas intervencionistas que fueron aplicadas con éxito por los actuales PD en su trayectoria hacia la cúspide internacional de producto *per cápita* (Wade, 2003; Chang, 2002). Al analizar la historia de esta organización es interesante destacar que a partir de la década del setenta en las sucesivas rondas del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT, por sus siglas en inglés), devenido en 1995 en la OMC, se aprecia cómo en las estrategias de los PD aumenta la relevancia de tópicos como los DPI, los servicios, y las inversiones; todos ellos vinculados a su especialización como proveedores de tecnología a nivel internacional (Drahos y Braithwaite, 2002).<sup>19</sup>

Complementariamente, Baldwin (2011b) remarca que el GATT/OMC no agota las necesidades regulatorias de la nueva oleada de fragmentación de las cadenas productivas a nivel internacional. Por ende, la estructura jurídica multilateral en temáticas como los DPI, inversiones y servicios ha sido complementada por diversos acuerdos regionales y bilaterales de comercio e inversiones (Cimoli, Coriat y Primi, 2008). En este marco, Valdés y Tavengwa (2012) demuestran que el 85% de los 194 acuerdos regionales y bilaterales de comercio analizados por los autores incluyeron tópicos de DPI; con una mayor incidencia en los acuerdos entre PD y PED, así como donde Estados Unidos o Japón están comprometidos.

Párrafo aparte ameritan los problemas de cooperación y coordinación que manifestó el sistema internacional ante la crisis en curso del Covid-19. Gereffi (2020), por ejemplo, demuestra cómo al intensificarse la pandemia muchos países restringieron exportaciones para conservar la producción de insumos y equipamiento médico para su consumo interno para atacar la crisis, lo que

---

18. Este análisis se relaciona con los planteos relativos a las políticas óptimas y de *second best* (Corden, 1978). Allí se postula que el diseño de políticas económicas requiere no solo que haya consistencia entre objetivos e instrumentos, sino también que dichos objetivos se cumplan minimizando las distorsiones derivadas de la política aplicada.

19. Esto se pudo apreciar específicamente en la Ronda Uruguay de la OMC, donde los PD lograron introducir la protección de los DPI en dicho marco institucional, aumentando significativamente el espectro y la intensidad de la protección de DPI a nivel internacional (Drahos y Braithwaite, 2002).

provocó escasez de diversos de ellos en distintos países ante el carácter globalizado de sus cadenas productivas. A la par, Bollyky y Bown (2020) destacan la falta de cooperación internacional en el desarrollo y la futura distribución de las potenciales vacunas contra el Covid-19.

## 7 CAUSAS Y EFECTOS DISTRIBUTIVOS DEL DESARROLLO ECONÓMICO

En general, se suele remarcar que alteraciones en la distribución del ingreso y la propiedad puede ser tanto causa como efecto del desarrollo económico.

En términos de causa, diversos autores destacan que una redistribución progresiva del ingreso repercute positivamente en la calificación formal de los trabajadores, impactando positivamente en el crecimiento del PBI *per cápita* a largo plazo (Birdsall, Ross y Sabot, 1996). Por el lado de la distribución de la propiedad, ya el tradicional segundo teorema del bienestar postulaba que la distribución de la propiedad no afecta la eficiencia del sistema económico de mercado (Varian, 2010, p. 604); mientras que diversos autores remarcan la incidencia de las reformas agrarias en países de Asia oriental, que permitieron una más acelerada modernización de la agricultura en dichos países, liberando fuerza de trabajo para la industrialización (Kay, 2002).

Sobre éste tópico, como se ha mencionado en la sección 3, los procesos de desarrollo con exceso de oferta de trabajo transitan una primera etapa de distribución regresiva del ingreso, que sin embargo motoriza la acumulación de capital. Al agotarse dicho exceso de oferta laboral, reaccionan los salarios reales (como lo sucedido en años recientes en varias regiones de China, véase Gu, Serger y Lundvall, 2016); generando una trayectoria de U invertida entre ingreso *per cápita* y distribución del ingreso, en la denominada “curva de Kuznets” (Kuznets, 1955).

Sin embargo, uno de los problemas más acuciantes en la actualidad es la brecha de ingresos *per cápita* entre países, que se ha perjudicado más aceleradamente que la distribución personal del ingreso al interior de los países, y hoy tiene más incidencia para explicar la desigualdad global de ingreso personales (Milanovic, 2013); lo que demuestra la preeminencia del problema del desarrollo económico.

Estos problemas distributivos se tornan relevantes ya que el nivel de ingreso (reflejo de las condiciones materiales de vida) es un determinante del bienestar y la realización individual (Deaton, 2008), a pesar de que dicha realización individual requiere asimismo de un marco de derechos políticos y civiles, entre otros (Sen, 1999). Al respecto, el estudio integral de las inequidades de género ha avanzado de manera significativa en las últimas décadas, poniendo de manifiesto las desigualdades de género en los ingresos, los ascensos laborales, y el acceso a la educación, entre otras (Lorber, 2010).

## 8 DESARROLLO ECONÓMICO, RECURSOS NATURALES Y SUSTENTABILIDAD AMBIENTAL

Un primer aspecto a remarcar sobre estos tópicos es el aprendizaje que se ha realizado posteriormente al *ocaso* de la TDE sobre los procesos del estilo de “enfermedad holandesa”. Siendo que el sector primario depende de un factor productivo no reproducible y de heterogénea calidad (la tierra, mina, pozo etc.), un *shock* de demanda de corto plazo de dichos bienes primarios en el mercado internacional repercute en un aumento del precio, debido a la rigidez de oferta determinada por dichos recursos naturales (RRNN). Por ende, países con altas dotaciones relativas de dichos RRNN pueden tener súbitos crecimientos del valor total exportado ante dichos *shocks*, generando significativas apreciaciones reales y afectando la competitividad de otros sectores transables (Corden y Neary, 1982). Ante este contexto, los autores plantean la potencialidad de una política cambiaria que evite la apreciación real, a la cual se deben acomodar la política monetaria y fiscal.

Por otro lado, a pesar de que el desarrollo tecnológico implica una utilización cada vez más eficiente de los recursos, la valorización como objetivo productivo determina una utilización cada vez más extensa de los recursos disponibles, transformando los aumentos de productividad no en una reducción de recursos utilizados, sino en un aumento de la producción. Esto generó una fuerte presión sobre los RRNN, paralelamente a un aumento en la emisión de gases con efecto invernadero derivado del crecimiento de las actividades industriales y de la utilización de combustibles fósiles; lo que repercutió en un tendencial aumento de la temperatura promedio del planeta, disminuyendo la cantidad de hielo y aumentando tendencialmente el nivel de los mares (IPCC, 2014). Para mitigar las causas del cambio climático, es fundamental la cooperación internacional (*op. cit.*), aunque las trayectorias recientes en dicha esfera nos recuerdan los ya mencionados equilibrios tipo Nash que pueden emerger a nivel institucional (Bardhan, 1989).

## 9 SÍNTESIS Y CONCLUSIONES

Como hemos apreciado en el presente trabajo, el problema del desarrollo económico no se agota en una buena macroeconomía y una buena acumulación de factores; lo que no quiere decir que dichos procesos no sean su condición necesaria. El carácter menos abstracto del concepto de desarrollo lo hace más complejo, con más atributos que contemplar y relacionar; lo que en el marco de las funciones de producción agregadas suele denominarse como “residuo” o “productividad total de los factores”.

Asimismo, existen claras “no linealidades” en los procesos de desarrollo económico: lo que puede poseer un impacto positivo en cierta etapa del proceso

(la adopción generalizada de tecnología extranjera, por ejemplo), se puede tornar un limitante para avanzar hacia un mayor desarrollo (como la generación endógena de tecnología en sectores estratégicos y la provisión de la misma a nivel internacional). Por ende, como hemos mencionado, es fundamental la evolución conjunta entre estructura económica e instituciones; de manera que la regulación, y los incentivos que genera, se adecúen a los desafíos de cada etapa del proceso.

Complementariamente, más allá de ciertas determinaciones generales, los países desarrollados (la excepción más que la regla a nivel internacional) han resuelto de manera particular muchos de los dilemas de dicho proceso: las tensiones entre adopción y desarrollo tecnológico, industrialización y ambiente, rol del mercado y el Estado, entre otras. Esto resalta el carácter idiosincrático del desarrollo económico, destacado por la literatura evolucionista y de los SNI.

Desde el *ocaso* remarcado por Hirschman, la teoría del desarrollo económico ganó profundidad en el análisis de tópicos particulares, pero pagó el precio de perder una visión general del problema. El somero abordaje de algunos de los elementos particulares que hemos realizado en este trabajo demuestra la elevada intensidad y extensión del concepto de desarrollo económico, así como el desafío de abordarlo de manera consistente y superando las generalidades abstractas. Sin embargo, dicha visión general es necesaria para coordinar y hacer converger a las distintas concepciones y acciones que se implementan en las distintas esferas de la sociedad en las diversas etapas del proceso de desarrollo. El actual resurgimiento de la teoría del desarrollo económico genera la esperanza de que se avance en el conocimiento del problema, y se logre superar los limitantes a dicho proceso, aún insuficiente en la mayoría de los países.

## REFERENCIAS

ACEMOGLU, D.; ROBINSON, J. A. **Why nations fail: the origins of power, prosperity, and poverty.** New York: Crown, 2013.

AMSDEN, A. H. Why isn't the whole world experimenting with the east Asian model to develop? **World Development**, v. 22, n. 4, p. 627-633, 1994.

ARORA, A. *et al.* **The changing structure of American innovation: Some cautionary remarks for economic growth.** Cambridge, United States: NBER, 2019. (Working Paper, n. 25893).

ARROW, K. J. The economic implications of learning by doing. **The Review of Economic Studies**, v. 29, n. 3, p. 155-173, 1962a.

\_\_\_\_\_. Economic welfare and the allocation of resources for invention. *In*: NATIONAL BUREAU OF ECONOMIC RESEARCH. (Ed.). **The rate and direction of inventive activity: economic and social factors.** Princeton: Princeton University Press, 1962b. p. 609-626.

BALDWIN, R. **Trade and industrialisation after globalisation's 2nd unbundling: how building and joining a supply chain are different and why it matters.** Cambridge, United States: NBER, 2011a. p. 1-38. (Working Paper, n. 17716).

\_\_\_\_\_. **21st century regionalism: filling the gap between 21st century trade and 20th century trade rules.** Geneva: WTO, 2011b. p. 1-38. (Working Paper, n. 8).

BANCO MUNDIAL. **El milagro de Asia Oriental.** Washington: Banco Mundial, 1993.

BARDHAN, P. The new institutional economics and development theory: a brief critical assessment. **World Development**, v. 17, n. 9, p. 1389-1395, 1989.

BARRO, R. J. Convergence and modernization. **The Economic Journal**, v. 125, n. 585, p. 911-942, 2015.

BARRO, R. J.; CASELLI, F.; LEE, J. W. Symposium on human capital and economic development: an introduction. **Journal of Development Economics**, v. 104, p. 181-183, 2013.

BARRO, R. J.; SALA-I-MARTIN, X. **Economic growth.** 2. ed. Cambridge, United States: MIT Press, 2004.

BIRDSALL, N.; ROSS, D.; SABOT, R. La desigualdad como limitación del crecimiento en América Latina. **Gestión y Política Pública**, v. 5, n. 1, p. 29-75, 1996.

BISANG, R. Apertura económica, innovación y estructura productiva: la aplicación de biotecnología en la producción agrícola pampeana argentina. **Desarrollo Económico**, v. 43, n. 171, p. 413-442, 2003.

BLOCK, F. Innovation and the invisible hand of government. *In*: BLOCK, F.; KELLER, M. R. (Ed.). **State of innovation: the U.S. government's role in technology development.** Boulder: Paradigm, 2011. p. 1-26.

BLOCK, F.; KELLER, M. R. Where do innovations come from? Transformations in the U.S. economy, 1970-2006. *In*: \_\_\_\_\_. (Ed.). **State of innovation: the U.S. government's role in technology development.** Boulder: Paradigm, 2011. p. 154-172.

BOLLYKY, T. J.; BOWN, C. P. The tragedy of vaccine nationalism. **Foreign Affairs**, Sept.-Oct. 2020. Disponible em: <<https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2020-07-27/vaccine-nationalism-pandemic>>.

CHANG, H.-J. **Kicking away the ladder: development strategy in historical perspective.** London: Anthem, 2002.

\_\_\_\_\_. La relación entre las instituciones y el desarrollo económico: problemas teóricos claves. **Revista de Economía Institucional**, v. 8, n. 14, p. 125-136, 2006.

CIMOLI, M.; CORIAT, B; PRIMI, A. **Intellectual property and industrial development: a critical assessment**. New York: IPD, 2008. (Working Paper, n. 178).

CIMOLI, M. *et al.* Institutions and policies shaping industrial development: an introductory note. *In*: CIMOLI, M.; DOSI, G.; STIGLITZ, J. E. (Ed.). **Industrial policy and development: the political economy of capabilities accumulation**. New York: Oxford University Press, 2009. p. 19-38.

CIMOLI, M.; FERRAZ, J. C.; PRIMI, A. Science, technology and innovation policies in global open economies: reflections from Latin America and the Caribbean. **Jornal of Globalization, Competitiveness and Governability**, v. 3, n. 1, p. 32-60, 2009.

CORDEN, W. M. **Política comercial y bienestar económico**. Madrid: ICE, 1978.

CORDEN, W. M.; NEARY, J. P. Booming sector and de-industrialisation in a small open economy. **The Economic Journal**, v. 92, n. 368, p. 825-848, 1982.

CORIAT, B. **El taller y cronómetro**: ensayo sobre el taylorismo, el fordismo y la producción en masa. Ciudad de México: Siglo Veintiuno, 1993.

\_\_\_\_\_. **El taller y el robot**: ensayos sobre el fordismo y la producción en masa en la era de la electrónica. Ciudad de México: Siglo Veintiuno, 2000.

DANKWORT, C. W. *et al.* Engineers' CAx education: it's not only CAD. **Computer-Aided Design**, v. 36, n. 14, p. 1439-1450, 2004.

DEATON, A. Income, health, and well-being around the world: evidence from the gallup world poll. **Journal of Economic Perspectives**, v. 22, n. 2, p. 53-72, 2008.

DOSI, G. Una reconsideración de las condiciones y los modelos del desarrollo: una perspectiva "evolucionista" de la innovación, el comercio y el crecimiento. **Pensamiento Iberoamericano**, n. 20, p. 167-191, 1991.

DRAHOS, P.; BRAITHWAITE, J. **Information feudalism: who owns the knowledge economy?** London: Earthscan, 2002.

DULCICH, F. Desarrollo y adopción de tecnología: ¿la nueva dicotomía de la División Internacional del Trabajo? **Cuadernos de Economía**, v. 37, n. 74, p. 315-352, 2018a.

\_\_\_\_\_. **Desarrollo y adopción de tecnología a nivel internacional**: su impacto en el producto bruto interno per cápita según niveles de ingreso. 2018. Tese (Doutorado) – Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, 2018b. Disponível em: <[http://bibliotecadigital.econ.uba.ar/download/tesis/1501-1294\\_DulcichF.pdf](http://bibliotecadigital.econ.uba.ar/download/tesis/1501-1294_DulcichF.pdf)>. Acesso em: 14 ago. 2020.

EVANS, P. El Estado como problema y como solución. **Desarrollo Económico**, v. 35, n. 140, p. 529-562, 1996.

\_\_\_\_\_. The eclipse of the state? Reflections on stateness in an era of globalization. **World politics**, v. 50, n. 1, p. 62-87, 1997.

FREEMAN, C. The 'National System of Innovation' in historical perspective. **Cambridge Journal of Economics**, v. 19, n. 1, p. 5-24, 1995.

GAITÁN, F. **Auge, ocaso y resurgimiento de los estudios sobre desarrollo en América Latina**. Santiago: Cepal, 2014.

GEREFFI, G. What does the Covid-19 pandemic teach us about global value chains? The case of medical supplies. **Journal of International Business Policy**, v. 3, p. 1-15, 2020.

GEREFFI, G.; HUMPHREY, J.; STURGEON, T. The governance of global value chains. **Review of International Political Economy**, v. 12, n. 1, p. 78-104, 2005.

GROSSMAN, G. M.; HELPMAN, E. **Technology and trade**. Cambridge, United States: NBER, 1994. (Working Paper, n. 4926).

GU, S.; LUNDVALL, B.-Å. Policy learning as a key process in the transformation of the Chinese innovation systems. *In*: LUNDVALL, B.-Å.; INTARAKUMNERD, P.; VANG, J. (Ed.). **Asia's innovation systems in transition**. Cheltenham: Edward Elgar, 2006. p. 293-312.

GU, S.; SERGER, S. S.; LUNDVALL, B.-Å. China's innovation system: ten years on. **Innovation**, v. 18, n. 4, p. 441-448, 2016.

HATZICHRONOGLU, T. **Revision of the high-technology sector and product classification**. Paris: OECD, 1997. p. 1-25. (Working Paper, n. 2).

HAUSMANN, R.; HWANG, J.; & RODRIK, D. What you export matters. **Journal of Economic Growth**, v. 12, n. 1, p. 1-25, 2007.

HELMSING, A. Externalities, learning and governance: new perspectives on local economic development. **Development and Change**, v. 32, n. 2, p. 277-308, 2001.

HICKS, J. R. **The theory of wages**. London: Palgrave Macmillan, 1963.

HIRSCHMAN, A. O. Auge y ocaso de la teoría económica de desarrollo. **El Trimestre Económico**, v. 47, n. 188, p. 1055-1077, 1980.

IPCC – INTERGOVERNMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE. **Climate change 2014: synthesis report**. Ginebra: IPCC, 2014.

JENKINS, R. Divisions over the international division of labour. **Capital and Class**, v. 8, n. 1, p. 28-57, 1984.

KAY, C. Reforma agraria, industrialización y desarrollo: ¿por qué Asia oriental superó a América Latina? **Debate Agrario**, v. 34, p. 45-94, 2002.

KRUEGER, A. O. **La economía política de la reforma en los países en desarrollo**. Madrid: Alianza, 1996.

KRUGMAN, P. Scale economies, product differentiation, and the pattern of trade. **American Economic Review**, v. 70, n. 5, p. 950-959, 1980.

\_\_\_\_\_. Toward a counter-counterrevolution in development theory. **The World Bank Economic Review**, v. 6, n. 1, p. 15-38, 1992.

KUZNETS, S. Economic growth and income inequality. **The American Economic Review**, v. 45, n. 1, p. 1-28, 1955.

LEE, K.-R. Performance and sources of industrial innovation in Korea's innovation system. *In*: LUNDEVALL, B.-Å.; INTARAKUMNERD, P.; VANG, J. (Ed.). **Asia's innovation systems in transition**. Cheltenham: Edward Elgar, 2006. p. 178-199.

LEWIS, W. A. Economic development with unlimited supplies of labour. **The Manchester School**, v. 22, n. 2, p. 139-191, 1954.

LÓPEZ, A. F. Las ideas evolucionistas en economía: una visión de conjunto. **Revista Buenos Aires Pensamiento Económico**, v. 1, n. 1, p. 1-28, 1996.

LORBER, J. **Gender inequality: feminist theories and politics**. New York: Oxford University Press, 2010.

LOSCHKY, A. **Reviewing the nomenclature for high-technology trade: the sectoral approach**. Paris: OCDE, 2008.

LU, Y. Industry 4.0: a survey on technologies, applications and open research issues. **Journal of industrial information integration**, v. 6, p. 1-10, 2017.

LUNDEVALL, B.-Å. National Systems of Innovation: towards a theory of innovation and interactive learning. *In*: \_\_\_\_\_. (Ed.). **The learning economy and the economics of hope**. London: Anthem, 2016. p. 85-106.

MADDISON, A. **The world economy: a millennial perspective**. Paris: OECD, 2001.

MANKIW, N. G.; ROMER, D.; WEIL, D. N. A contribution to the empirics of economic growth. **The Quarterly Journal of Economics**, v. 107, n. 2, p. 407-437, 1992.

MAZZUCATO, M. **The entrepreneurial state: debunking public versus private sector myths**. London: Demos, 2011.

MEMEDOVIC, O.; IAPADRE, L. **Structural change in the world economy: main features and trends**. Vienna: Unido, 2010. p. 1-52. (Working Paper, n. 24/2009).

MILANOVIC, B. Global income inequality by the numbers: in history and now. **Global Policy**, v. 4, n. 2, p. 198-208, 2013.

NONNEMAN, W.; VANHOUDT, P. A further augmentation of the Solow model and the empirics of economic growth for OECD countries. **The Quarterly Journal of Economics**, v. 111, n. 3, p. 943-953, 1996.

NORTH, D. C. El desempeño económico a lo largo del tiempo. **El Trimestre Económico**, v. 61, n. 244, p. 567-583, 1994.

NURKSE, R. Some international aspects of the problem of economic development. **The American Economic Review**, v. 42, n. 2, p. 571-583, 1952.

ODAGIRI, H. Advance of science-based industries and the changing innovation system of Japan. *In*: LUNDEVALL, B.-Å.; INTARAKUMNERD, P.; VANG, J. (Ed.). **Asia's innovation systems in transition**. Cheltenham: Edward Elgar, 2006. p. 200-226.

OLIVERA, J. H. G. Teoría económica y desarrollo industrial. *In*: \_\_\_\_\_. (Ed.). **Economía clásica actual**. Buenos Aires: Macchi, 1970. p. 63-72.

PAVITT, K. Sectoral patterns of technical change: towards a taxonomy and a theory. **Research Policy**, v. 13, n. 6, p. 343-373, 1984.

PERES, W.; PRIMI, A. **Theory and practice of industrial policy: evidence from the Latin American experience**. Santiago: Cepal, 2009. p. 1-51. (Serie Desarrollo Productivo, n. 187).

PEREZ, C. **Techological revolutions and techno-economic paradigms**. Tallinn: University of Technology Press, 2009. p. 1-26. (Working Paper, n. 20).

PNUD–PROGRAMADELAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO. **Desarrollo humano informe 1990**. Bogotá: Tercer Mundo, 1990.

\_\_\_\_\_. **Informe sobre desarrollo humano 2000**. New York: Mundi-Prensa, 2000.

PONCE ZUBILLAGA, M. G. Pobreza y bienestar: una mirada desde el desarrollo. **Cuadernos del Cendes**, v. 30, n. 83, p. 1-21, 2013.

PORTER, M. E. Location, competition, and economic development: local clusters in a global economy. **Economic Development Quarterly**, v. 14, n. 1, p. 15-34, 2000.

RODRIK, D. What's so special about China's exports? **China and World Economy**, v. 14, n. 5, p. 1-19, 2006.

ROMER, P. M. Endogenous technological change. **Journal of Political Economy**, v. 98, n. 5, p. 71-102, 1990.

\_\_\_\_\_. The origins of endogenous growth. **Journal of Economic Perspectives**, v. 8, n. 1, p. 3-22, 1994.

ROS, J. **La teoría del desarrollo y la economía del crecimiento**. Ciudad de México: FCE, 2000.

ROSENSTEIN-RODAN, P. N. Problems of industrialization of eastern and south-eastern Europe. **The Economic Journal**, v. 53, n. 210/211, p. 202-211, 1943.

SAKO, M. Outsourcing and offshoring: implications for productivity of business services. **Oxford Review of Economic Policy**, v. 22, n. 4, p. 499-512, 2006.

SCHUMPETER, J. **Capitalism, socialism and democracy**. London: George Allen y Unwin, 1976.

SEN, A. **Development as freedom**. New York: Oxford University Press, 1999.

SHELL, K. A model of inventive activity and capital accumulation. *In*: \_\_\_\_\_. (Ed.). **Essays on the theory of optimal economic growth**. Cambridge, United States: MIT Press, 1967. p. 67-85.

SIRLIN, P. El régimen de especialización industrial argentino: ¿política industrial de nueva generación o mera transferencia de recursos? **Revista de la CEPAL**, v. 68, p. 101-114, 1999.

SOLOW, R. M. A contribution to the theory of economic growth. **The Quarterly Journal of Economics**, v. 70, n. 1, p. 65-94, 1956.

STIGLITZ, J. E. Algunas enseñanzas del milagro del este asiático. **Desarrollo Económico**, v. 37, n. 147, p. 323-349, 1997.

STURGEON, T. J.; GEREFFI, G. Measuring success in the global economy: international trade, industrial upgrading, and business function outsourcing in global value chains. **Transnational Corporations**, v. 18, n. 2, p. 1-36, 2009.

SUNKEL, O.; RAMOS, J. Introducción: hacia una síntesis neoestructuralista. *In*: SUNKEL, O. (Comp.). **El desarrollo desde dentro: un enfoque neoestructuralista para la América Latina**. Ciudad de México: FCE, 1991.

TEECE, D. J. Profiting from technological innovation: implications for integration, collaboration, licensing and public policy. **Research Policy**, v. 15, n. 6, p. 285-305, 1986.

\_\_\_\_\_. Reflections on “profiting from innovation”. **Research Policy**, v. 35, n. 8, p. 1131-1146, 2006.

TEECE, D.; AUGIER, M. The foundations of dynamic capabilities. *In*: TEECE, D. J. **Dynamic capabilities and strategic management**: organizing for innovation and growth. New York: Oxford University Press, 2009. p. 82-112.

UNCTAD – UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT. **Information economy report 2009**: trends and outlook in turbulent times. New York; Geneva: UN, 2009.

VALDÉS, R.; TAVENGWA, R. **Intellectual property provisions in regional trade agreement**. Geneva: WTO, 2012. p. 1-64. (Working Paper, n. 21).

VARIAN, H. R. **Intermediate microeconomics**: a modern approach. New York: W. W. Norton, 2010.

WADE, R. What can economics learn from east Asian success? **Annals of the American Academy of Political and Social Science**, v. 505, p. 68-79, 1989.

\_\_\_\_\_. What strategies are viable for developing countries today? The World Trade Organization and the shrinking of “development space”. **Review of International Political Economy**, v. 10, n. 4, p. 621-644, 2003.

#### BIBLIOGRAFÍA COMPLEMENTARIA

CHANDAVARKAR, A. Of finance and development: neglected and unsettled questions. **World Development**, v. 20, n. 1, p. 133-142, 1992.

LUNDVALL, B. **National Systems of Innovation**: towards a theory of innovation and interactive learning. London: Pinter, 1992.

PATEL, P.; PAVITT, K. The continuing, widespread (and neglected) importance of improvements in mechanical technologies. **Research Policy**, v. 23, n. 5, p. 533-545, 1994.

## INSTRUÇÕES PARA SUBMISSÃO DE ARTIGOS

1. A revista *Tempo do Mundo* tem como propósito apresentar e promover debates sobre temas contemporâneos. Seu campo de atuação é o da economia e política internacionais, com abordagens plurais sobre as dimensões essenciais do desenvolvimento, como questões econômicas, sociais e relativas à sustentabilidade.
2. Serão considerados para publicação artigos originais redigidos em português, inglês e espanhol.
3. As contribuições não serão remuneradas, e a submissão de um artigo à revista implicará a transferência dos direitos autorais ao Ipea, caso ele venha a ser publicado.
4. O trabalho submetido será encaminhado a, pelo menos, dois avaliadores. Nesta etapa, a revista utiliza o sistema *blind review*, em que os autores não são identificados em nenhuma fase da avaliação. A avaliação é registrada em pareceres, que serão enviados aos autores, mantido o sigilo dos nomes dos avaliadores.
5. Os artigos, sempre inéditos, deverão ter no máximo 13 mil palavras, incluindo ilustrações (tabelas, quadros, gráficos etc.), espaços, notas de rodapé e referências.
6. O arquivo deve ser editado em Microsoft Word ou editor de texto compatível; e a formatação deve seguir os seguintes padrões: *i)* fonte Times New Roman, tamanho 12, espaçamento 1,5, parágrafos justificados; e *ii)* margens: superior = 3 cm, inferior = 2 cm, esquerda = 3 cm, e direita = 2 cm. As ilustrações devem ser numeradas e conter legendas, fonte e indicação de autoria.
7. Caso o artigo possua ilustrações, estas também deverão ser entregues em separado, em arquivos específicos, nos formatos originais (editáveis).
8. As remissivas das citações ao longo do texto deverão seguir o sistema autor-data, como em: (Barat, 1978). Quando aplicável, deve-se acrescentar o número da página citada, a saber: (Barat, 1978, p. 15).
9. As referências completas deverão estar reunidas no fim do texto, em ordem alfabética, e observarem a norma NBR 6023 da ABNT.
10. Apresentar em página separada: *i)* título do trabalho em português, inglês e espanhol – em maiúsculas e negrito; *ii)* até cinco palavras-chave em português, inglês e espanhol; *iii)* resumo de cerca de 150 palavras, em português, inglês e espanhol; *iv)* classificação JEL; e *v)* informações sobre o(s) autor(es): nome completo, titulação acadêmica, filiação profissional e/ou acadêmica atual, área(s) de interesse em pesquisa, instituição(ões) de vinculação, endereço, *e-mail* e telefone. Se o trabalho possuir mais de um autor, ordenar de acordo com a contribuição de cada um ao trabalho.
11. As submissões deverão ser feitas pelo *e-mail*: [tempodomundo@ipea.gov.br](mailto:tempodomundo@ipea.gov.br).

### Itens de verificação para submissão

1. O texto deve ser inédito.
2. O texto deve estar de acordo com as normas da revista.

### Declaração de direito autoral

A submissão de artigo autoriza sua publicação e implica compromisso de que o mesmo material não será submetido a outro periódico simultaneamente.

Os artigos selecionados passam por revisão de língua portuguesa conforme o Manual do Editorial do Ipea (disponível em: <http://www.ipea.gov.br>).

A revista não paga direitos autorais aos autores dos artigos publicados. O detentor dos direitos autorais da revista é o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), com sede em Brasília.

### Política de privacidade

Os nomes e os *e-mails* fornecidos serão usados exclusivamente para os propósitos editoriais da revista *Tempo do Mundo*, não sendo divulgados nem disponibilizados para nenhuma outra entidade.

## **GUIDELINES FOR ARTICLE SUBMISSION**

1. *Tempo do Mundo* aims at promoting the discussion of contemporary themes. It focus on international politics and economics, welcoming multidisciplinary approaches to the essential dimensions of development such as economic, social, political and sustainability.
2. Original articles in Portuguese, English and Spanish will be considered for publication.
3. The Journal does not pay any royalties to authors and the publication of articles implies the transfer of copyrights to Ipea.
4. Submitted manuscripts will undergo at least two peer reviews. The journal uses the blind review system, so that the authors are not identified during the evaluation process. The reviewers' written evaluations will be sent to the authors, and these reviewers will remain anonymous.
5. All submissions must be original manuscripts. They must have at most 13,000 words (including charts, figures, footnotes, bibliography, etc).
6. The manuscripts must be submitted in Microsoft Word format or other compatible text editor. The format of the file must be the following: A-4 Paper (29.7 x 21 cm); margins: superior=3 cm, inferior=2 cm, left=3 cm and right=2 cm; the characters must be in font Times New Roman size 12 and 1.5 spacing, justified. The graphics - tables, charts, graphs etc - should be numbered and include subtitles. Graphics sources must be reported.
7. If the article presents graphs, figures and maps, they should also be presented in separate files in the original (editable) format.
8. Citations must use the author-date system, e.g. (Barat, 1978). If it is the case, the cited page number must also be specified, e.g. (Barat, 1978, p.15).
9. The full references should be brought together at the end of the text in alphabetical order.
10. The following must be presented in a separate cover page: *i)* title in Portuguese, English and Spanish – in capital and bold letters; *ii)* up to five keywords in Portuguese, English and Spanish; *iii)* a summary of about 150 words in Portuguese, English and Spanish; *iv)* JEL classification; and *v)* personal information: the author(s) full name, academic qualifications, professional experience and/or current field(s) of interest in research, institutional affiliation, address, e-mail and phone number. If the work has more than one author, they should be listed according to their respective contributions to the article.
11. Submissions must be sent to the following e-mail address: [tempodomundo@ipea.gov.br](mailto:tempodomundo@ipea.gov.br).

### **Items verified upon submission**

1. The article is original.
2. The article is in accordance with the editorial rules of the Journal.

### **Copyrights declaration**

By submitting an article, the author authorizes its publication by the Institute for Applied Economic Research (IPEA) and agrees not to submit it for publication elsewhere.

The articles written in Portuguese undergo a grammatical and orthographical review, according to Ipea's Editorial Manual (available at: <http://www.ipea.gov.br>).

The Journal does not pay any royalties to the authors of published articles. The owner of the copyrights is IPEA, with headquarters in Brasília, Brazil.

### **Privacy policy**

The names and emails submitted will only be used for editorial purposes by *Tempo do Mundo*, and will not be published or given to any other institution.

## INSTRUCCIONES PARA LA SUMISIÓN DE ARTÍCULOS

1. La revista *Tempo do Mundo* tiene por objetivo promover discusiones sobre cuestiones contemporáneas. Su ámbito es el de la política y economía internacionales, con enfoques plurales en dimensiones clave del desarrollo, como cuestiones económicas, políticas y relacionadas a sostenibilidad.
2. Serán considerados para publicación artículos originales escritos en portugués, inglés o español.
3. Las contribuciones no son pagadas y la sumisión de un artículo resulta en la transferencia de los derechos de autor al Ipea, en el caso de que se lo publique.
4. El trabajo sometido será evaluado por al menos dos evaluadores. En esta etapa, la revista utiliza el sistema *blind review*, en el que no se identifican los autores en ningún momento. La evaluación es registrada por escrito y enviada a los autores, manteniéndose la confidencialidad de los evaluadores.
5. Los artículos, siempre inéditos, deben tener hasta 13 mil palabras, incluyéndose las ilustraciones (tablas, cuadros, grafos etc.), espacios, notas al pie y referencias.
6. El archivo debe ser editado en Microsoft Word u otro editor de texto compatible; y el formato debe seguir el siguiente estándar: i) fuente Times New Roman, tamaño 12, espacios 1,5 párrafos justificados; márgenes: superior = 3 cm, inferior = 2 cm, izquierda = 3 cm, y derecha = 2 cm. Las ilustraciones deben ser enumeradas y traer leyendas, fuentes y referencias.
7. Si el artículo contiene ilustraciones, las mismas deberán también ser enviadas en separado, en sus formatos originales y editables.
8. Citaciones en el texto deben seguir el estándar autor-fecha, como en (Barat, 1978). Cuando sea el caso, también se debe especificar la página de la citación, como en (Barat, 1978, p. 15).
9. Referencias completas deben venir al fin del texto, por orden alfabético.
10. Debe presentarse en una página separada: i) título del artículo en portugués, inglés y español, en letras capitales y negritas; ii) hasta 5 palabras clave en portugués, inglés y español; iii) resumen de más o menos 150 palabras en portugués, inglés y español; iv) clasificación JEL; y v) informaciones personales del autor: nombre, títulos académicos, afiliación profesional y/o institucional; área(s) de interés en la investigación, dirección, correo electrónico y teléfono. Si el trabajo tiene más de un autor, se los debe ordenar según el grado de contribución.
11. Sumisiones deben ser enviadas al correo electrónico: [tempodomundo@ipea.gov.br](mailto:tempodomundo@ipea.gov.br).

### Elementos verificados en la sumisión

1. El texto es inédito.
2. El texto sigue las reglas de la revista.

### Declaración de derechos de autor

La sumisión del artículo autoriza su publicación y resulta en el compromiso de que el mismo no va a ser sometido a otra revista simultáneamente.

Los artículos elegidos en portugués son sometidos a revisión según el Manual Editorial de Ipea (disponible en: <http://www.ipea.gov.br>).

Las sumisiones no son pagadas. El titular de los derechos de autor de los artículos es Ipea, con sede en Brasilia.

### Política de privacidad

Nombres y direcciones electrónicas informadas son para uso exclusivo de la Equipe Editorial de la revista *Tempo do Mundo*, no habiendo ninguna divulgación de los mismos a terceros.



## **Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**

### **Assessoria de Imprensa e Comunicação**

#### **EDITORIAL**

##### **Coordenação**

Reginaldo da Silva Domingos

##### **Supervisão**

Carlos Henrique Santos Vianna

##### **Revisão**

Bruna Oliveira Ranquine da Rocha

Carlos Eduardo Gonçalves de Melo

Elaine Oliveira Couto

Lis Silva Hall

Mariana Silva de Lima

Marlon Magno Abreu de Carvalho

Vivian Barros Volotão Santos

Laysa Martins Barbosa Lima (estagiária)

##### **Editoração**

Aline Cristine Torres da Silva Martins

Mayana Mendes de Mattos

##### **Capa**

Danielle de Oliveira Ayres

Flaviane Dias de Sant'ana

##### **Projeto Gráfico**

Renato Rodrigues Bueno

*The manuscripts in languages other than Portuguese published herein have not been proofread.*

##### **Livraria Ipea**

SBS – Quadra 1 - Bloco J - Ed. BNDES, Térreo.

70076-900 – Brasília – DF

Fone: (61) 2026-5336

Correio eletrônico: [livraria@ipea.gov.br](mailto:livraria@ipea.gov.br)







## Missão do Ipea

Aprimorar as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro por meio da produção e disseminação de conhecimentos e da assessoria ao Estado nas suas decisões estratégicas.



**ipea** Instituto de Pesquisa  
Econômica Aplicada

MINISTÉRIO DA  
ECONOMIA



PÁTRIA AMADA  
**BRASIL**  
GOVERNO FEDERAL