

## Considerações da Evolução do Tratamento das Relações China-América Latina nos Documentos da CEPAL

Rubia Cristina Wegner<sup>1</sup>  
Marcelo Pereira Fernandes<sup>2</sup>

### Introdução

Este artigo tem por objetivo geral levantar elementos para se compreender o tratamento da CEPAL ao fenômeno das relações econômicas entre China e América Latina e Caribe, bem como as proposições de política que a instituição tem recomendado aos governos da região. O contexto tomado neste artigo é de que o pensamento cepalino (1950-2008) é marcado por 'continuidade' e 'mudança' (Bielschowsky, 2009). A mudança ocorreria em função de as interpretações da CEPAL se adaptarem ao contexto histórico em questão. Dessa forma, o neoestruturalismo acompanharia as mudanças regionais (domésticas) e internacionais quanto à inserção externa, isto é, as questões macroeconômicas teriam despontado e se sobressaído a partir da crise da dívida (década de 1980) na esteira do movimento internacional de desregulamentação financeira e do fim do regime de Bretton Woods.

Em 2008, a crise financeira internacional revelou alguns novos (ou repaginados) fatos para o pensamento cepalino. O fato de maior envergadura se deu pela entrada maciça de investimentos de empresas chinesas em países da

---

<sup>1</sup> Mestre em Desenvolvimento Econômico pelo Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas e doutoranda do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Professora Assistente e coordenadora do curso de Ciências Econômicas da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ). Brasileira. Participa dos grupos de pesquisas, Padrões Históricos do Desenvolvimento Econômico da América do Sul. E-mail: rubicawegner@gmail.com

<sup>2</sup> Professor Associado I, atualmente é vice-coordenador do curso de Ciências Econômicas da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ) e Conselheiro do Conselho Federal de Economia (COFECON). Brasileiro. Participa dos grupos de pesquisas, Padrões Históricos do Desenvolvimento Econômico da América do Sul e do Laboratório Interdisciplinar de Estudos em Relações Internacionais. E-mail: mapefern@gmail.com



região, com destaque para Venezuela, e partir de 2010, para o Brasil. Outro elemento, foi o novo estágio do superciclo de preços das *commodities*, pelo qual, as economias intensivas em recursos naturais experimentaram um relaxamento da restrição externa. Neste aspecto, além de economias como o Brasil conduzirem políticas contracíclicas, países da região encaminharam iniciativas de retomada de instrumentos e instituições de cooperação financeira regional, bem como reavivaram o ‘velho desenvolvimentismo’ na integração econômica, entende-se, poderia desempenhar papel de induzir a reprimarização da pauta exportadora (via comércio interindústria) e de *fornecer* de divisas.

A CEPAL tem se debruçado cada vez mais sobre esse fenômeno por meio de estudos específicos, de proposições de política para os países da região e de interlocução com a China. Por ocasião deste artigo, realizou-se uma busca, em outubro de 2017, no sítio eletrônico da instituição, com o termo “China”. Essa busca resultou em mais de 9 mil resultados, quer dizer, “China” apareceu mais de 9 mil vezes em diferentes documentos. Desde as publicações tradicionais até publicações específicas, o estreitamento das relações econômicas da região com a China tem sido analisado e estudado pela CEPAL sob os mais diversos enfoques. Este artigo tem por objetivo geral compreender o tratamento da CEPAL à China como um dos principais parceiros comerciais das economias latino-americanas e caribenhas, bem como potência global com influência cada vez maior na região, com isso estaremos mais aptos a analisar sobre o papel da CEPAL enquanto instituição fomentadora de proposições de políticas para o desenvolvimento econômico dos países da região. Para isso, foram mapeadas as publicações da instituição desde 1994, quando foi divulgado o primeiro documento a respeito da China. O procedimento metodológico adotado foi o documental para coleta dos dados, em que se coletou e analisou documentos institucionais da CEPAL para levantar suas informações e, utilizá-los dados os propósitos deste artigo.

Além desta introdução e das considerações finais, o trabalho se divide em outras duas seções a seguir: a seção 2 que apresentará o ponto de partida deste artigo, qual seja, as relações econômicas China-América Latina e a seção 3, que abordará o tratamento dado pela CEPAL a essa questão.

## 2 – Desenvolvimento Econômico Latino-Americano e Inserção Externa – avaliações da CEPAL

Nesta seção, são apresentados e discutidos elementos como a caracterização do comércio e dos investimentos chineses na região, bem como aspectos teóricos da evolução do pensamento cepalino. Vale esclarecer, optou-se por caracterizar as relações com a China sem aprofundá-la ou esgotá-la. Esse seria um esforço para além do objetivo deste artigo.

### Inserção Externa: Notas sobre a presença chinesa na América Latina e Caribe

Ao longo da década de 2000, a região experimentou um período de ‘bonanza macroeconómica’ em função da melhora das condições do setor externo – preços das *commodities* agrícolas e minerais aumentaram, as manufaturas com preços reduzidos, aumento da liquidez internacional. Com este interstício da redução da restrição externa ao crescimento econômico, os governos implementaram políticas de estímulo à demanda e de redução das desigualdades. Por outro lado, a reversão do contexto internacional a partir de 2011, evidenciou que o período de ‘bonança’ não levou a uma mudança estrutural. Houve intensificação da especialização em recursos naturais, ‘desindustrialização relativa’ – em termos de queda da participação da indústria de transformação no valor agregado total –, reprimarização da pauta, bem como um arrefecimento do progresso técnico nos países da região<sup>3</sup>. Esse cenário é creditado, em grande parte, ao fenômeno do ‘efeito China’ – para utilizar expressão encontrada em documentos publicados pela CEPAL.

O dinamismo das exportações dos países da região também passou por uma reversão, desde 2001 comparado ao período entre 1991-2000. Velázquez e Peters (2016) explicam que as exportações para os EUA, União Europeia, se reduziram ao passo que as exportações para China e Nafta cresceram consideravelmente. Da mesma forma, as importações para os países latino-americanos e caribenhos caíram de 2001 a 2014, sendo as importações dos EUA as menos dinâmicas, compensando o maior dinamismo das importações chinesas

---

<sup>3</sup> Sobre a discussão mais recente quanto à desindustrialização, recomenda-se a leitura de Hiratuka; Sarti (2017).

cuja participação aumentou, no período, em 14,4%. Velázquez e Peters (2016) avaliam que ocorreu uma reorientação das correntes de comércio da região, entre 2001 e 2014, com a China aumentando sua participação na corrente total do comércio em 8,2% e os EUA reduzindo em 14%, sua participação. Essa reorientação quanto aos parceiros comerciais tem se refletido no padrão das pautas exportadora e importadora da região, por sua vez.

Em relação aos investimentos, é necessário um esclarecimento, ainda que não exaustivo, sobre as fontes de dados dos investimentos chineses nos países da região, inicialmente. O Ministério de comércio da China (MOFCOM), disponibiliza à UNCTAD os dados de comércio e investimento global da China. O MOFCOM segue as diretrizes internacionais na elaboração dos dados de IED chinês, porém, esses dados incorrem em duas discrepâncias principais: (1<sup>a</sup>) muitas empresas chinesas fazem intermediação de seu IED por países que oferecem vantagens quanto à tributação, logo, com base nas estatísticas oficiais do MOFCOM (China Statistical Yearbook e UNCTAD) os países que mais recebem IED chinês têm sido Hong Kong, Ilhas Cayman, Ilhas Virgens Britânicas, Singapura; (2<sup>a</sup>) a política chinesa de preferências ao IED estimula algumas empresas chinesas a contabilizar primeiro o investimento para o exterior, via Hong Kong, para retornar à China para se beneficiar das preferências concedidas.

Nos estudos em geral, os dados das transações de IED chinês são coletados a partir de monitoramento da mídia especializada, entrevistas, além de registros financeiros de empresas e demais documentos públicos. Para exemplificar a diferença de panorama entre as bases oficiais e as bases alternativas, Kupfer e Rocha (2018) apontaram que entre 2010-2015, as bases alternativas indicavam que 50% do IED chinês global foi para América Latina e Caribe, enquanto o MOFCOM, apenas 3%. No entanto, as bases alternativas incorrem em suas próprias limitações, a saber: contabilizam informações como IED, mesmo que não o sejam, nem todas diferenciam intenção de investir de investimentos de fato realizados, subestimam ou sobrestimam os valores anuais, dentre outros. Nessa perspectiva, bases de dados alternativas têm sido recorrentemente utilizadas em estudos da evolução do IED em países específicos, bem como para setores específicos.

De acordo com os dados da base Bureau von Dijk e fDI Markets, em 2003, foram realizados pela China, em torno de US\$ 8 bilhões em IDE na América Latina. Em 2016, esse montante aumentou para US\$ 37 bilhões, aproximadamente. Até 2012, recursos naturais era o setor com maior volume de investimentos e um bom número de estudos discorreu a respeito da indelével conexão entre as estratégias de internacionalização das empresas chinesas, maior parte empresas estatais (SOEs), e a política chinesa *going out* de suporte, sobretudo financeiro, a esta internacionalização. Em 2015, começam a ser observados investimentos de fusão e aquisição de empresas argentinas e brasileiras de alta tecnologia, bem como, nota-se a expansão da modalidade *greenfield* por parte das empresas chinesas (Tab. 1). As empresas chinesas listadas na Tabela 1 são estatais e suas estratégias estão alinhadas com as diretrizes estabelecidas no plano *Made in China 2025* e sua entrada nos mercados de países da região indica sua relevância para atual estratégia chinesa de acumulação, baseada na inovação. Os governos chinês e argentino seguem discutindo os termos da construção da planta de energia nuclear na Argentina. A expectativa chinesa é adquirir capacidade para se envolver neste mercado, sendo a adquirida Nucleoeléctrica empresa geradora de energia e operadora de centrais nucleares no país sul-americano. Na Bolívia, a estatal China Aerospace Science and Technology construiu o satélite de comunicação Tupac Katari, que é operado pela Agência Espacial Boliviana. Indústria espacial vem sendo uma forma de a China aprofundar suas relações diplomáticas com países ricos em recursos naturais, provendo-lhes favoráveis termos de crédito, treinamento técnico para os seus cientistas espaciais, além de assumir os custos do projeto (MOLTZ, 2011). O país asiático está adotando na América Latina estratégias similares as adotadas em países como o Paquistão.

Tabela 1 – China-América Latina e Caribe: montante de IDE (2010-2016)

Empresa	Setor	Empresa adquirida	País	Montante (US\$ milhão)	Ano
China National Nuclear	Energia – Nuclear	Nucleoeléctrica	Argentina	4.700	2015
China Aerospace Science and Technology	Telecom	Tupac Katari	Bolívia	300	2013
China Electronics	Real State -	-	Brasil	100	2015

Corporation	Construction				
China Molybdenum	Química	Anglo American	Brasil	1.500	2016
Shaanxi Chemical	Química	-	Argentina	1.010	2010

Fonte: Os autores (2019) com base em *The China Global Investment Tracker – Heritage Foundation*.

Assumir que o padrão de investimento direto externo chinês na região tem se direcionado para serviços e até mesmo setores de alta intensidade tecnológica pode ser prematuro. Em 2018<sup>4</sup>, o IDE chinês concentrou-se em Equador, Brasil, Chile e Peru, totalizando US\$ 4,4 bilhões. Desse montante, 19% correspondem a aquisição pela Chinese Academy of Science<sup>5</sup> de 94% de participação na chilena Australis Seafoods e 54% correspondem à aquisição pela empresa chinesa Zhongrong Xinda da Pampa de Pongo, do setor siderúrgico. As demais transações, em 2018, corresponderam a setores de finanças (Brasil) e cobre (Equador).

Embora a China venha ocupando posição entre os maiores parceiros comerciais da América do Sul, o número de acordos de livre comércio (Free Trade Agreements – FTAs) não passam de dois, com Chile e Peru (Quadro 1). Por outro lado, os EUA, tradicional parceiro comercial, mantêm o mesmo número de acordos. Chile e Peru são países banhados pelo Oceano Pacífico, logo, para a estratégia comercial chinesa. No FTA China-Chile, por exemplo, é explícito que esse país sul-americano funcionaria, a exemplo de economias asiáticas, como plataforma de investimentos para produção de bens e serviços para esses mercados, especialmente para a América do Sul. Hongying (2017) informa que, desde 2016, delegações do Chile, Peru e China iniciaram novas negociações para aprimorar esses FTAs com o objetivo de incluir todas as *commodities*, investimentos e serviços. Vale destacar que no período recente, o governo chinês negocia um acordo de livre comércio com o Uruguai e a Colômbia.

<sup>4</sup> A pesquisa para o ano de 2017, na base de dados utilizada, não teve resultados.

<sup>5</sup> Cumpre esclarecer que Joyvio Group (wholly-owned subsidiary) controlada por Legend Holdings Corporation consta na mídia como a empresa que adquiriu a chilena Australis Seafoods, produtora de salmão. Legend Holdings, por outro lado, foi fundada em 1984 por pesquisadores com financiamento do Instituto de Computação da Chinese Academy of Sciences. O relatório de 2018 da Australis Seafoods esclarece que a transação com a Joyvio ocorreu via “Promessa de compra-venta”.



Quadro 1 – Acordos de livre comércio (FTAs) assinados entre China e países da América do Sul

País	Início das negociações	Entrada em vigência	Principal objetivo	Crescimento das exportações	Outras observações relevantes
Chile	25-01-2005	10-01-2006	Liberalização comercial tarifária, incluindo a proibição do uso de quotas e de salvaguardas.	Em 2005, 8,8% das exportações do Chile iam para a China. Em 2015, essa participação passou a 26,4%.	Em 2009, um capítulo sobre investimentos. Em 2010, o Chile formalizou acordo de comércio de serviços.
Peru	15-05-2008	03-01-2010	Liberalização comercial com proibição de subvenções a exportações de produtos agrícolas.	Em 2010, 15,2% das exportações do Peru iam para a China. Em 2015, essa participação aumentou para 22,1%.	--

Fonte: Os autores (2019) com base em INTradeBID (2018).

Acordos de comércio, como FTAs, estão longe de ser prioridade na política externa chinesa. Planos como *Made in China 2025* (2015) e *Belt and Road Initiative* (BRI) (2013), orientados a sua política industrial, é que têm, de fato, orientado os acordos de cooperação firmados pela China. A adoção de fundos de investimento voltados para financiar inovação e infraestrutura marcam ambos os planos. *Made in China* é a resposta do governo chinês à política industrial<sup>6</sup> alemã, *Industrie 4.0*, anunciada em 2013. O plano chinês está voltado para modernizar a indústria em setores como tecnologia de informação e comunicação – *big data*, *cloud computing*, impressão 3D – bioengenharia, novas fontes de materiais e recursos naturais, biotecnologia, novos veículos elétricos. Busca-se incrementar a capacidade tecnológica do país em setores que são estratégicos no processo de acumulação da chamada 4ª Revolução Industrial. E o país asiático tem investido na construção de marcas líderes nesses setores. Majerowicz e Medeiros (2018) avaliam que a China, em circuitos integrados, elaborou uma estratégia sofisticada

<sup>6</sup> O ressurgimento de políticas industriais ativas em países como EUA, Alemanha e Japão é estudado por Labrunie (2018). O pós-crise 2008 seria o contexto em que esse ressurgimento tem ocorrido. E alguns fatores seriam: necessidade de gerar crescimento e emprego, questionamentos sobre a capacidade alocativa dinâmica do mercado, injeções de liquidez em função de falência podem ser recorrentes e China teria exercido uma espécie de ‘efeito demonstração’ sobre os demais países.

para adquirir tecnologia ao mesmo tempo em que se constrói 'nação inovadora'. América Latina e Caribe poderiam entrar como indutores da expansão do mercado chinês para adoção de novas tecnologias. A criação do *China-Community of Latin American and Caribbean States Forum*, prevê investimentos de até US\$100 bilhões na América do Sul em indústrias como, energia limpa, farmacêutica, nuclear para aumentar as exportações das empresas chinesas (ISDP, 2018). Ao mesmo tempo em que iniciativas como BRI representam expansão de investimentos em infraestrutura e transferência de capacidade produtiva entre as regiões-parte do projeto, pela China, o que poderia vir a reforçar a concorrência internacional entre os países latino-americanos e asiáticos, com aqueles exportando *commodities* (HIRATUKA, 2018).

Por exemplo, a China vinha financiando investimentos em infraestrutura da integração sul-americana<sup>7</sup>, mais precisamente da carteira de projetos de investimentos da IIRSA-COSIPLAN. O governo central da China financia o Tesouro Nacional da Argentina em três projetos individuais, dos nove projetos individuais do projeto estruturante Corredor Ferroviário Bioceânico Paranaguá-Antofagasta. Seu objetivo é renovar linhas férreas interconectando Brasil, Paraguai, Argentina e Chile, constituindo uma linha férrea que ligará o oceano Atlântico ao Pacífico pelos países do Cone Sul. Espera-se induzir o escoamento de mercadorias (a granel – grãos e minérios) pelo oceano Pacífico. O governo chinês desembolsara US\$ 2,5 bilhões para executar mais de mil quilômetros de novas vias no trajeto entre a fronteira da Argentina com o Paraguai até a fronteira da Argentina com o Chile (noroeste) e estabeleceu, em 2014, contrato com a empresa chinesa CMEC (China Machinery Engineering Wuxi Co., Ltd) por um período de quatro anos para a realização das obras. A operação de financiamento e a de prestação de serviços pela CMEC (renovação e construção das linhas férreas) foram acompanhadas da assinatura do memorando de entendimento pela China e Argentina para estabelecer um sistema de liquidação de yuans no mercado argentino. Dessa forma, China intenta ocupar, a exemplo dos EUA, papel de potência que fornece direta ou indiretamente alternativas logísticas para facilitar seu próprio

---

<sup>7</sup> O país asiático mantém estratégias diferentes dentro da América Latina e Caribe para as quais pesam aspectos geopolíticos e de padrão de inserção externa. Essas diferenças não serão analisadas neste artigo.

abastecimento de recursos naturais do continente. Cumpre ressaltar que os projetos mencionados neste parágrafo estavam acordados dentro da carteira de investimentos IIRSA-COSIPLAN, no âmbito da UNASUL, a qual foi encerrada e substituída pelo PROSUR (Fórum para o Progresso da América do Sul).

Afinal, financiamento de projetos de infraestrutura apoia a intensificação do comércio e da entrada de investimento direto externo da China com os países latino-americanos. Nos últimos anos, China se tornou o maior emprestatário para projetos de infraestrutura em países latino-americanos – em torno de US\$ 150 bilhões (Nathanson, 2018). Fundos bilaterais foram criados a partir da publicação, pelo governo chinês, em 2016 – quando Xi Jinping realizou sua terceira visita ao continente – de documento em que se firmou compromisso com um formato de cooperação China-América Latina voltado para construção de três canais de interação para o desenvolvimento da relação China-América Latina e Caribe. Entre esses canais, estão: logística, eletricidade e informação. Com o Brasil, por exemplo, o Fundo de Cooperação Brasil-China de Cooperação para expansão da capacidade produtiva foi firmado entre Secretaria de Assuntos Internacionais do Ministério do Planejamento e pelo Fundo de Investimento da Cooperação Industrial China-Co, Ltd (Claifund)<sup>8</sup> e sua dinâmica é de classificar, via emissão de certificado, os projetos apresentados, por carta consulta, em diferentes áreas – como infraestrutura, logística, energia, recursos naturais, agroindústria – por ordem de prioridade. O fundo não desembolsa, mas orienta os potenciais emprestatários sobre a viabilidade dos projetos apresentados, quer dizer acompanha os projetos em sua fase pré-operacional. Em 2017, o fundo contaria com US\$ 20 bilhões (Simão, 2017).

Dessa forma, a China intensificou sua inserção nas estratégias de acumulação dos países latino-americanos. As relações econômicas com China representam aos países latino-americanos, alternativa ao dólar, às instituições multilaterais de financiamento de projetos de investimento de longo prazo, aos projetos dos EUA e trazem impactos ambientais e sociais significativos. O alinhamento de países latino-americanos com a China, no contexto recente de ‘retórica inflamada de Trump para América Latina’, tem aguçado a competição

<sup>8</sup> É um fundo de investimentos chinês, isto é, a principal fonte de recursos chineses no fundo de cooperação Brasil-China.

com os EUA, uma vez que as empresas chinesas e projetos de investimento chineses, de modo geral: “defers to local regulations where it does business, such a system could even help ensure the safety of Chinese projects by helping latin american nations enforce their own rules. ” (Nathanson, 2018). A expansão de fusões e aquisições em setores de telecomunicações tem sido percebida por executivos das empresas locais – como Peixe Urbano – como melhores comparativamente aos EUA em função da maior aplicabilidade da inovação chinesa na realidade latino-americana (Guzman, 2019).

A partir de 2013, com o início do primeiro mandato do Presidente Xi Jinping, a relação da China com a América Latina passa a ter uma proeminência diplomática inédita, com impacto sobre as políticas externas dos países da América Latina e do Caribe. O governo chinês publica o seu primeiro *policy paper* sobre a América Latina e o Caribe em 2008, declarando que o governo chinês considera a relação com os países da região “*from a strategic plane*” e propõe uma *Parceria de Cooperação Abrangente China-América Latina*. No ano seguinte, em 2014, o Presidente Xi Jinping faz sua primeira visita como Chefe de Estado a vários países latino-americanos e participa da VI Cúpula dos BRICS que se realiza na cidade de Fortaleza, no Brasil. Neste mesmo ano, na reunião da Cooperação Econômica Ásia-Pacífico (APEC), em Beijing, é lançada a “Área de Livre Comércio da Ásia Pacífico” que abrange países da América do Sul e Central. Adota-se, na ocasião, um Plano de Conectividade (*Connectivity Blueprint*) para 2015-2020 visando fortalecer a conectividade física, institucional e interpessoal, de modo a tornar a Ásia-Pacífico plenamente conectada até 2025.

O presidente chinês ao relembrar que a China mantém acordos de cooperação estratégica com a América Latina desde 1993 e que pretende ampliar e aprofundar esses acordos, buscou mostrar que coloca a região nas estratégias chinesas de desenvolvimento de longo prazo não apenas como fornecedora de matérias-primas. Nos últimos anos, China e MERCOSUL, por exemplo, firmaram um acordo de cooperação em máquinas e equipamentos, bem como em infraestrutura amparado em um fundo especial de US\$ 30 bilhões. Já destacado no Quadro 1 deste artigo, em 2015, nos governos de Xi Jinping e da então presidenta Cristina Kirchner, a empresa estatal China National Nuclear Corp (CNNC) assinou

um acordo com parceiros argentinos – Nucleoeléctrica Argentina SA (NASA) – para a implementação de uma planta de força nuclear para construir *pressurized heavy water reactor* (PHWR), marcando a entrada da Hualong One no mercado latino-americano. A força nuclear está entre os objetivos do plano nacional chinês *Made in China* voltado para elevar a China à nação tecnologicamente inovadora.

Entre China e Equador, Peru e Chile foram assinados, em 2016, aproximadamente 40 acordos de cooperação, bem como contratos de programas para áreas como mineração, energia, manufatura, agricultura, pesca, comunicação e infraestrutura (Hongying, 2017). As relações diplomáticas se fortalecem, ademais, em uma questão considerada fundamental para Pequim: Taiwan. Desde 1971, China exige critério de exclusividade diplomática dos países parceiros comerciais. Nos últimos anos, tem aumentado o número de países da região que preferiram manter relações com a China a Taiwan, sobretudo na América Central. Neste subcontinente, em que Taiwan encontrava seus maiores apoiadores – na América do Sul, somente o Paraguai tem relações diplomáticas com Taiwan –, o século XXI tem transcorrido com a mudança de sua orientação. Costa Rica, El Salvador, República Dominicana, Panamá são alguns exemplos que romperam relações com Taiwan, entre 2017 e 2018, enquanto a Costa Rica o fez, em 2006. Apesar do acirramento das tensões entre China e Taiwan desde as eleições presidenciais de Taiwan, em 2016, China e Taiwan mantêm com os países centro-americanos, desde a década de 1970, relações sob comunismo x anticomunismo, aproveitando-se do jogo de interesses das ditaduras instauradas em países como Nicarágua<sup>9</sup> e El Salvador<sup>10</sup>, bem como da influência dos EUA sobre o subcontinente.

<sup>9</sup> Na década de 1970, o governo sandinista concedeu o canal Interoceânico da Nicarágua à empresa chinesa HKND, dada sua necessidade de legitimação via realização do sonho nicaraguense de manter o seu próprio canal e superar sua humilhação, que, em linhas gerais, consiste em não participar como ator central de grandes projetos marítimos da região. Em 2016, Daniel Ortega aprovou em 2012 a construção do *Gran Canal Interoceânico* e concessão aprovada, em 2013, para empresa chinesa. Nicarágua teria preferido Taiwan à China especialmente devido aos projetos de cooperação mantidos pela ilha, no país. A possibilidade de construção do canal não parece ter atrapalhado as relações de Taiwan com a Nicarágua (Vila, 2016). Em 2014, o anúncio público de Daniel Ortega sobre a construção do canal consubstanciou uma abertura para estreitar relações com a China. A partir de então, o país passou a mergulhar em um grande caos político e social e a construção do canal é colocada como o motivador.

<sup>10</sup> El Salvador é um caso emblemático: Taiwan formou esquadrões da morte que atuaram no país em sua academia Fu Hsing Kang, conhecida pela formação técnica anticomunista. Além disso, Taiwan deu asilo político ao fundador da ARENA, além de manter vínculos diretos com diversos partidos de direita não somente de El Salvador como de outros países da América Central. Além

Mesmo que se possa listar projetos estruturantes de cooperação entre China e países latino-americanos, comumente são levantados questionamentos – por mídia e *think tanks*, principalmente – sobre os ‘reais interesses chineses’. Espaços como Fórum China-Celac<sup>11</sup> foram articulados com vistas a concretizar relações econômicas entre China e América Latina e Caribe capazes de articular via projetos de infraestrutura, cooperação técnica e relações de comércio e de investimentos além de recursos naturais que configurem um eixo latino-sinocêntrico articulado ao crescimento e desenvolvimento econômico. Da mesma forma, o aprofundamento e expansão das relações comerciais e de investimento com a China expõe oportunidades a serem exploradas. Hiratuka (2018) as descreve como advindas dos canais de financiamento da infraestrutura regional na medida em que investimento em infraestrutura for desenhado para integrar fisicamente a produção industrial.

### 3 - O Tratamento da Cepal ao Eixo Latino-Sinocêntrico

Ao longo de sua história, a CEPAL evoluiu em um pensamento latino-americano do desenvolvimento econômico capitalista. O estruturalismo da CEPAL representa uma visão mais específica do desenvolvimento, mais voltada às especificidades latino-americanas, sem desconsiderar o contexto internacional. O contexto internacional, vale ressaltar, é tratado como sendo aquele de restrições externas ao desenvolvimento econômico da região. Seguindo a leitura de Bielschowsky (2000), a inserção externa é originalmente tratada pela CEPAL em termos do esquema centro-periferia<sup>12</sup> e vulnerabilidade externa em que são

---

disso, a ilha é acusada de corrupção contumaz: após o terremoto que atingiu El Salvador, em 2001, Taiwan passou a financiar organizações de todo o tipo desde que se prontificassem a não macular a independência da ilha. As somas eram enviadas sob a justificativa de auxílio para reconstrução do país (Beaulande, 2016).

<sup>11</sup> Originou-se, em 2011, da CALC (Cúpula de Chefes de Estado e de Governo da América Latina e Caribe sobre integração e desenvolvimento) e do Grupo do Rio, durante a Cúpula de Caracas. CELAC tem duas vocações: cooperação para o desenvolvimento e concertação política. Tem funcionado, basicamente, como canal de interlocução dos países da América Latina com o resto do mundo.

<sup>12</sup> Neste caso, pesam método próprio da CEPAL. Melhor dizendo, vale-se de um corpo analítico particular e aplicado a condições históricas próprias dos países latino-americanos, países periféricos. Bielschowsky (2000) destaca que nos planos analíticos cepalinos, ocorrem dois momentos metodológicos – um histórico e indutivo e outro, abstrato-teórico. O paradigma desenvolvimentista latino-americano se fundamenta na ideia de que é fundamental a atuação do Estado ao ordenamento do desenvolvimento econômico para as condições periféricas latino-americanas.

pesadas as condições estruturais internas e a ação estatal é que deveria atuar sobre progresso técnico e emprego, por conseguinte, distribuição de renda.

A inserção externa ou as relações de centro-periferia e, assim, de vulnerabilidade externa, na década de 1950 eram avaliadas em deterioração de termos de troca e desequilíbrio na balança de pagamentos. Na década de 1960, dependência externa e a preocupação com uma política externa que reduzisse a vulnerabilidade, adquirindo importância a integração regional. Na década de 1970, os efeitos da industrialização com endividamento e da heterogeneidade estrutural não resolvida fortalecem o quadro de dependência externa e acirram a insuficiência exportadora. Quadro que na década de 1980, torna-se 'asfixiante' com o período de endividamento externo. Na década de 1990 (até 1998), os movimentos de capitais passam a influenciar o quadro de vulnerabilidade externa dos países. A CEPAL evoluiu ou se modificou também as proposições de ação estatal. Na década de 1950, por exemplo, ela era de conduzir, na década de 1980, de renegociar a dívida e na década de 1990, implementar políticas de transformação produtiva com equidade.

Na onda dos efeitos da crise de 1980, a orientação da CEPAL quanto à inserção externa, a partir da década de 1990 e sob os princípios acordados no Consenso de Washington, passou a pautar a abertura comercial e políticas de atração de investimento direto externo. Seguindo as demarcações da Rodada do Uruguai e da criação da OMC, o regionalismo neoestruturalista passou a ocorrer em cima de acordos preferenciais com extensão das cláusulas a terceiros países. Ademais, acordos regionais como o Mercosul, seriam um caso de *second best* em relação ao livre comércio, em que a eficiência estaria sendo observada. No entanto, a industrialização não teria espaço nessas orientações. A transferência de tecnologia seria induzida se seguisse as orientações de liberalização comercial e financeira, bem como de investimento. Reconhecido o fracasso dessas orientações para promover o crescimento econômico dos países e a 'ascensão chinesa', já no século XXI, com aumento das importações de recursos naturais dos países latino americanos, bem como sob uma política industrial ativa e com a integração produtiva, as orientações da CEPAL se colocam sob um novo desafio.

### **CEPAL como Interlocutor Oficial dos Países da Região e a Presença Chinesa**

Em reunião realizada em 2017<sup>13</sup>, a CEPAL reforçou o seu compromisso com o fortalecimento das relações China-América Latina com vistas à construção do plano de cooperação 2015-2019, articulado na primeira reunião do Fórum CELAC-China. No entendimento da CEPAL – conforme as conclusões apresentadas nessa reunião –, o país asiático seria o parceiro não só comercial, mas de desenvolvimento econômico dos países da região. As cifras do volume de comércio e de IDE, bem como de crédito concedido pela China precisariam ser complementadas com diversificação da exportação dos países da região. As recomendações para a região, dadas pela secretaria executiva da CEPAL consistiram em: diversificar fluxos de comércio e de IDE com a China, aproveitar capacidades financeiras e tecnológicas do país asiático, cooperar em temas relacionados à redução da pobreza até 2030. Os informes publicados das reuniões promovidas pela CEPAL para tratar das relações com China (ANEXO I) podem ser consideradas mais assertivas quanto a colocar esse país como parceiro principal para o desenvolvimento econômico dos países latino-americanos. Assim, inovação e progresso tecnológico, diversificação da exportação, crescimento econômico e até mesmo o alcance dos objetivos de desenvolvimento até 2030 dependem da participação e do envolvimento da China.

Ao passo que Bielschowsky (2000) aponta que os elementos fundamentais da referência ideológica e analítica da CEPAL são: (i) inserção internacional periférica, (ii) condições estruturais internas e (iii) planejamento orientado dos governos. As condições estruturais internas das economias latino-americanas equivaliam a uma base econômica especializada em poucas atividades de exportação com reduzido grau de complementaridade e de diversificação. Importar máquinas e outros bens de capital necessários para a industrialização esbarraria na restrição conferida pela escassez de exportações (de alto valor agregado) e disponibilidade de financiamento externo. Por outro lado, a insuficiência de poupança doméstica impossibilitava os investimentos necessários para industrialização. As taxas de poupança das economias da região sofriam de impedimento para se elevar devido a uma baixa produtividade média *per capita* em combinação com um grande excedente real e potencial de mão-de-obra –

---

<sup>13</sup> Segunda Reunião de Ministros de Relações Exteriores da Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC) e a China.

que é a mesma coisa que dizer que o nível de salário se limitava pela produtividade marginal. Acumulação de capital e crescimento econômico estavam, portanto, limitados<sup>14</sup>. A difusão do progresso técnico estaria sempre estrangulada ou pelo lado do setor externo (insuficiência de divisas) ou pelo lado doméstico (insuficiência de poupança, ou seja, de financiamento para o investimento).

Nesse contexto, o ‘efeito China’ que resultou no aumento dos preços de produtos *commodities* ou básicos, entre 2002 e 2008, teria implicado em resolver a restrição de balanço de pagamentos. Esse argumento foi usado em alguns estudos à época. Porém, findo esse ciclo – com a crise financeira internacional de 2007/08 –, as questões a discutir voltaram a ser muito parecidas com as discussões de outrora, uma vez que os países latino-americanos não passaram por mudanças estruturais. Bárcena e Prado (2015) argumentam que o neoestruturalismo da CEPAL – promulgado na década de 1990 – teria ampliado o objeto de análise do estruturalismo, bem como melhorado seu enfoque metodológico, colocando-o atualizado com abertura comercial, financeira e de capitais, privatização e desregulações. Dessa forma, temas fiscais, de liquidez e regulação da balança de pagamentos estariam integrados e as áreas de atuação da CEPAL passaram a se concentrar em: macroeconomia e finanças, comércio internacional, desenvolvimento social e sustentabilidade ambiental, além da igualdade de gênero. No entanto, em 2013, em meio aos efeitos ocasionados pelo fim do superciclo de preços das *commodities*, buscou-se, pela

---

<sup>14</sup> Uma economia subdesenvolvida tem por restrição ao seu crescimento econômico de longo prazo, a insuficiência de poupanças. Se a entrada de divisas não for suficiente para pagar tanto as importações quanto para enviar renda líquida ao exterior, o país vai perder reservas. O nível de investimento deverá ser reduzido para que o balanço de pagamentos volte ao equilíbrio. Esse nível de investimento menor do que a poupança potencial da economia representará a economia operando abaixo de sua capacidade. Para zerar o hiato de divisas, é necessário planejar um nível de investimento tal que represente nem saída de divisas e nem acúmulo de reservas. Esse modelo de dois hiatos foi desenvolvido na década de 1960 e trouxe por inovação a conclusão de que mesmo as economias subdesenvolvidas, a capacidade de poupança não explicaria o crescimento de longo prazo. Em países subdesenvolvidos, o coeficiente de importações é rígido e elevado e suas exportações dependem da demanda mundial. O corolário de Chenery foi que a assistência financeira internacional a países subdesenvolvidos era a solução para relaxar a sua restrição externa e aumentar seu nível de investimento. Serrano e Souza (2000) destacam que a hipótese básica do modelo de dois hiatos tem problemas ao supor que, em uma economia subdesenvolvida, todas as divisas são gastas com importações. Para os autores, o balanço de pagamentos impõe restrições ao crescimento por imposição aos componentes da demanda efetiva.

Secretaria Executiva da CEPAL, uma interação entre as premissas do estruturalismo, do neoestruturalismo e das correntes econômicas heterodoxas.

Caldentey (2015), em artigo parte da publicação institucional organizada por Bárcena e Prado (2015), avalia que centro e periferia seguem sendo categorias de análise no neoestruturalismo, colocando a China como um centro cíclico do dinamismo das economias latino-americanas. Nessa lógica, balanço de pagamentos, fluxos financeiros e termos de troca seriam fundamentais para compreender o desempenho econômico dos países da região. Dessa forma, as explicações dos ciclos econômicos dos países da região podem ser consideradas curto-prazistas e voltadas para adaptação de políticas macroeconômicas às condições externas, embora a restrição externa seja colocada como limitadora da mudança estrutural. Ainda que em um primeiro momento, a China tenha funcionado para superar essa restrição, de fato ela se colocaria como centro. No entanto, essa colocação não condiz com as próprias recomendações dos documentos cepalinos elaborados pelos responsáveis das suas divisões.

Para fins da compreensão da análise documental realizada na subseção desta seção, vale destacar que o funcionamento da CEPAL em termos de promoção de conhecimento sobre as economias da região, recomendações de desenvolvimento econômico, bem como sistematizadora de banco de dados e indicadores, ocorre sob uma organização principal que se dá em: secretaria executiva, secretaria da CEPAL, divisão de planificação de programas e operações, de desenvolvimento econômico, de desenvolvimento social, de comércio e integração regional, de desenvolvimento produtivo e empresarial, de desenvolvimento sustentável, de recursos naturais, de assuntos gêneros, de comunicação da CEPAL, de administração, de população e o Instituto Latino-americano e do Caribe de Planificação Econômica e Social (ILPES). O ILPES foi estabelecido na década de 1960 e voltado para fortalecer a gestão pública dos governos dos países da região no processo de desenvolvimento econômico por meio da prestação de serviços de capacitação, assessoria e pesquisa. Os principais pensadores do estruturalismo cepalino foram pesquisadores do ILPES.

### **Esclarecimentos quanto à Metodologia do Artigo**

Nesta subseção, objetiva-se apresentar e analisar os aspectos ressaltados pela CEPAL no âmbito das relações comerciais e de investimento da região com a China. Para tal, as publicações da CEPAL de todo o tipo foram mapeadas e analisadas, sua classificação é apresentada no Quadro 1. Por meio do termo “China” na ferramenta de busca do sítio da CEPAL, obtiveram-se mais de 9 mil resultados distribuídos em 10 páginas. Ainda que não se tenha absoluta certeza sobre a forma de operação desse mecanismo de busca, pode-se afirmar que esses 9 mil resultados não equivalem a 9 mil documentos produzidos no âmbito desta instituição, de modo que se utilizaram alguns dos documentos encontrados, sobretudo aqueles que mais diretamente tratam das relações econômicas da região com a China.

Dessa forma, apenas para as publicações, foram mapeados os resultados, consultando um a um os documentos e notícias. O Anexo I expõe o mapeamento com as publicações. Deve-se esclarecer que essa busca ocorreu até dezembro de 2017 e, por isso, sua discussão se encerrará para documentos e discursos publicados até dezembro de 2017. Os dados do Quadro 2, uma versão resumida do mapeamento das publicações da instituição, indicam que a China é temática sobretudo de documentos institucionais, como ‘séries CEPAL’ e ‘Livros e documentos institucionais’.

No quadro 2, listam-se os documentos utilizados. Prodanov e Freitas (2013) entendem que documento é “qualquer registro que possa ser usado como fonte de informação, por meio de investigação” (p.56). As ‘fontes de primeira mão’ são entendidas neste artigo como os documentos eminentemente institucionais, que no Quadro 2, são representados por Séries CEPAL, documentos e livros institucionais, documentos de projetos e livros e monografias, bem como boletins. Entende-se, para os propósitos deste artigo, que os documentos que se constituem ‘fontes de segunda mão’ – em que as informações já foram analisadas – são as revistas (Revista da CEPAL) e publicações periódicas. Todos os documentos são originais, a maioria de autoria de diretorias da instituição localizadas em Santiago do Chile – que foram referenciados como “CEPAL” – e são considerados documentos oficiais. Os documentos da “Séries da CEPAL” foram identificados pelo nome do autor, ainda que ele seja membro do quadro da

instituição. Os autores de documentos classificados como “Séries CEPAL”, “livros e documentos institucionais”, “Documentos de projetos, estudos e investigações” são funcionários da CEPAL, da mesma forma, os boletins periódicos sobre informações de comércio e investimento chinês.

Quadro 2 – China e CEPAL: principais meios de publicação

Itens	Quantidade
Séries CEPAL	06
Livros e documentos institucionais	06
Publicações periódicas, revistas e boletins	05
Documento de projetos, estudos e investigações.	03
Livros e Monografias	03

Fonte: Os autores (2019)

Em seguida, classificou-se os documentos encontrados conforme as áreas/temas em que foram cadastrados pela própria instituição, o que é apresentado no Quadro 3. Essa classificação ocorreu seguindo o enquadramento do próprio autor em termos de palavras chaves da publicação, mas, sobretudo, o enquadramento da CEPAL para busca das publicações. A uma primeira análise desses dados, as orientações da CEPAL se concentrariam em comércio internacional – política comercial e acordos – e relações com Ásia e Pacífico.

O processamento da leitura foi ocorrendo pela organização dos documentos. Os dois quadros apresentados foram elaborados a partir dessa organização, isto é, entendeu-se que documentos como artigos em revistas e relatórios de pesquisas estariam mais voltados para divulgação propriamente dita de resultados de uma pesquisa do que para expressar visões e perspectivas da própria instituição, tal como os documentos das Séries CEPAL, livros institucionais. De fato, há um número (quantidade) maior desses últimos. As áreas/temas também poderiam servir como indicativo dessa mesma preocupação.

Quadro 3 – CEPAL e China: áreas e temas

Área/temas	Repetições
Inserção na economia mundial	02
Relações América Latina com Ásia e Pacífico	09
Mudança estrutural	01

Comércio internacional	13
Comercio sul-sul	01
Cooperação internacional	03
Política comercial e acordos regionais	08
Crescimento econômico	01
Educação	01
Comercio de bens e serviços	05
Cadeias de valor	01
Investimento direto externo	05
Integração e cooperação regional	01
Heterogeneidade estrutural	01
Diversificação exportadora	01
Emprego	01
Competitividade	01
Agricultura e desenvolvimento rural	01
Políticas e programas sociais	01
Gestão pública	01

Fonte: Os autores (2019)

A pesquisa documental está associada à análise de conteúdo, metodologias caras a Ciências Sociais. Seu uso é recomendado quando as informações contidas nos documentos podem auxiliar ou ser fundamentais para a investigação. No caso deste artigo, as mudanças pelas quais o pensamento cepalino experimentou, incluindo-se a organização do organograma da CEPAL, induziram a concluir que suas publicações seriam elementos para se compreender sua atuação em torno das relações China-América Latina. As categorias pensadas para análise desses documentos foram: (a) política comercial e relações com Ásia e Pacífico e (b) aspectos estruturais – pontos críticos. Esclarece-se, que se preferiu citar os responsáveis pelas divisões como os autores e não a CEPAL, quando foi possível ter maior certeza sobre a autoria.

## **Orientações de Política da CEPAL e a China**

### **(a) Política comercial e relações com Ásia e Pacífico**

Em geral, os responsáveis por esses materiais são os diretores das divisões correspondentes, sendo a divisão de comércio internacional e integração aquela com mais trabalhos sobre a China-América Latina. Um aspecto essencial é a CEPAL tratar a China como um parceiro comercial pelo qual seria possível aos

países da região alcançar o crescimento com equidade e progresso técnico. Disso dependeria, por sua vez, a configuração de relações econômicas que observem a diversificação das exportações dos países da região para a China. A cooperação seria o instrumento para que essas relações econômicas fossem, de fato, mutuamente benéficas:

Rebalancing the region's worrying export reprimarization calls for progress in productivity, innovation, infrastructure, logistics, and training and capacity-building. This is essential for achieving growth with equality, in a context of rapid technological change. Cooperation between CELAC and China could benefit this rethinking of industrial policy and lead to more processing of natural resources and better linkages with manufacturing and services. (Herreros, 2015: 6)

O primeiro documento da CEPAL sobre a China (Cong, 1994) não trata a China como potencial parceira comercial da região e sim dos efeitos da sua, naquele momento, proeminente abertura comercial. As transformações da economia chinesa desde as reformas econômicas de 1978 – o país asiático passou, na leitura de Cong (1994), de uma economia centralizada e planificada ao estilo soviético para uma economia, no início da década de 1990, que se modernizava por meio das reformas de abertura – são o ponto central deste documento. Interpretava-se a China como um país em desenvolvimento com altas taxas de crescimento econômico que insistia no socialismo, mesmo após o fim da URSS (Cong, 1994). A leitura deste autor das reformas introduzidas pelo Conselho de Estado chinês no início da década de 1990, no entanto, tende a colocar a abertura comercial – “el país incremento más todavía su apertura al mundo” (Idem, p.179) – como a explicação principal da transformação do panorama econômico chinês em termos de evolução de comércio exterior, de investimentos e de crescimento econômico<sup>15</sup>. Uma leitura, entende-se, aderente ao contexto teórico cepalino da época, de neoestruturalismo. Neste momento, China representava um concorrente comercial para a região.

A intensificação das trocas comerciais e dos fluxos de investimento) da região com o país asiático, desde meados da década de 2000, exigiu da CEPAL análises e recomendações a respeito. As informações no Quadro 3 indicam que

---

<sup>15</sup> No entanto, como argumentam diversos autores, as taxas de crescimento anuais da economia chinesa em dois dígitos não são explicadas pela ação do mercado, mas por um planejamento estatal do investimento público, expresso em sucessivos planos quinquenais. A abertura comercial para a China foi tomada como uma oportunidade de superar as restrições externas a sua industrialização (Medeiros, 2013).

as relações América Latina e China, têm sido tratadas nos documentos da CEPAL em ‘comércio internacional’ e ‘relações da América Latina com Ásia e Pacífico’, bem como ‘política comercial e acordos regionais’. Termos (temática), que na tipologia teórico-cronológica de Bieslschowsky (2000), constavam como ‘condicionantes estruturais’ no âmbito da inserção internacional dos países latino-americanos, aparecem apenas uma vez. E são eles: crescimento econômico, heterogeneidade estrutural, mudança estrutural inovação, diversificação exportadora, emprego e competitividade.

Em linha com sua própria origem, as relações comerciais representam a temática mais tratada, pela CEPAL, no âmbito América Latina e Caribe com a China (Quadro 3). Nos seus estudos institucionais, essa temática é colocada em termos de ‘impacto da ascensão chinesa’ no comércio (pauta exportadora, sobretudo) da região (Gutiérrez, 2003; Perroti; 2015). CEPAL (2011), boletim específico para acompanhar a evolução das relações econômicas da região com a China – ao que consta, 2013 teria sido seu último ano de divulgação – atesta: “China se ha transformado en socio comercial clave para América Latina y el Caribe, sobre todo en lo relativo a las importaciones” (ídem, p. 15) e depois propõe, “China se ha convertido en plataforma de exportación de sus vecinos asiáticos a los países desarrollados”. América Latina y el Caribe debiera formar parte de esas cadenas de valor” (idem, p. 26). O arcabouço teórico de Gutiérrez (2003) e Perroti (2015) está associado às análises de equilíbrio geral em comércio internacional<sup>16</sup>. Isto é, o ‘novo regionalismo da CEPAL’, com a sua perspectiva multilateralista e de livre comércio, é o pano de fundo dessas análises. Por outro lado, após a crise financeira internacional de 2008, a CEPAL tem fomentado certa preocupação com a ‘reprimarização da pauta exportadora’ dos países da região. Em 2017, durante o I Foro Académico de Alto Nivel CELAC-China, Mario Cimoli, representante da diretoria executiva da CEPAL declarou: “El multilateralismo debe

<sup>16</sup> Os modelos convencionais de comércio internacional, elaborados com base na teoria das vantagens comparativas de David Ricardo, tais como: Heckscher-Ohlin, Heckscher-Ohlin-Samuelson, modelos do tipo 2 fatores, 2 países e 2 produtos, em geral, além dos mais recentes ‘neofatoriais’ e ‘neotecnológicos’, sustentam-se metodologicamente na aplicação do princípio neoclássico da substituição, que é a essência do equilíbrio geral ou do funcionamento dos mercados. A escassez de fatores é a explicação dos preços relativos de equilíbrio, uma vez que seus preços refletem (relação inversa) maior ou menor intensidade de uso (demanda), isto é, os preços de equilíbrio cobrem os custos dos fatores na produção.

ser nuestro foco, es un modelo a seguir y el único medio para que todos los países puedan dialogar, tal como lo ha destacado China y su presidente” (CEPAL, 2017).

As relações comerciais tradicionalmente foram tratadas pela CEPAL ao lado da integração econômica regional. Velásquez e Dussels (2016) apontam que na década de 2010, a perspectiva cepalina sobre o comércio internacional se tornou avaliativa do processo até então construído, ou melhor, em documento de 2014, a instituição elencou fortalezas e debilidades no processo de integração regional. Dentre as fortalezas, está o aprofundamento da matéria tarifária, porém, entre as debilidades, dependência de matérias primas, reduzido avanço do âmbito regulatório, o que impediria avanços na integração produtiva regional. Nesse contexto, a China aparece como oportunidade de contrabalançar os aspectos excludentes da ‘globalização econômica’<sup>17</sup>. Cimoli (2016), em documento institucional, aponta as seguintes observações a serem observadas pelos países da região:

- (i) “La agricultura y la agroindustria son sectores promisorios para la diversificación de la canasta exportadora regional a China” em função da dependência do país asiático de alimentos e do saldo comercial agrícola da região ser superavitário com a China” (p.33);
- (ii) “Los países de la región que han suscrito tratados de libre comercio con China pueden ver facilitada la expansión de sus exportaciones agrícolas a ese país en los próximos años” (p.38);
- (iii) “Las tendencias en curso en Asia abren espacios interesantes para alianzas entre las empresas agroindustriales latinoamericanas y sus contrapartes chinas” (p.39);
- (iv) “El Foro de Ministros de Agricultura de China y América Latina y el Caribe, establecido en Beijing en junio de 2013, constituye una instancia propicia para explorar acciones orientadas a expandir el comercio entre ambas partes”; “La concentración de la IED china en los sectores minero y de hidrocarburos dio lugar a conflictos socioambientales en algunos países de la región” (p.39);

---

<sup>17</sup> A respeito, o director geral do Instituto de estudos Latinoamericanos de la academia China de Ciencias Sociales (ILAS-CASS): “La globalización económica por una parte promueve el desarrollo y mejoras de productividad, pero también tiene aspectos negativos. Para superar esas dificultades, la cooperación China-América Latina puede tener aquí una actitud constructiva y así permitir que toda la potencialidad de nuestro desarrollo se libere” (CEPAL, 2017).

- (v) “El desafío de mejorar la sostenibilidad social y ambiental de la inversión china requiere acciones de todos los actores involucrados” (p.44);
- (vi) “El ingreso de IED china en el sector agrícola puede acentuarse en los próximos años, motivada por el interés en aprovechar las ventajas con que cuenta la región para garantizar el abastecimiento del propio mercado chino” (p.45);
- (vii) “Las reformas en curso en China pueden impulsar los flujos de inversión extranjera directa hacia América Latina y el Caribe en los próximos años” (p. 47) e
- (viii) “el pleno aprovechamiento de muchas de las oportunidades de negocios que surgirán en los próximos años en China requerirá una mayor presencia de inversiones de la región en ese país” (p. 47).

Em estudo de 2013, a CEPAL expôs sua preocupação (e planejamento) quanto ao peso do setor de recursos naturais na geração de riquezas dos países da região. O crescimento econômico da China, por conseguinte seu dinamismo importador de *commodities*, aparece em CEPAL (2013) como o mecanismo explicativo para uma dependência maior das exportações de recursos naturais.

Os textos mais recentes produzidos pela CEPAL sobre a China, no entanto, voltam-se para as relações de comércio e de investimento entre América Latina e Caribe e China. Sua atuação tem sido a de fomentar canais de diálogo e negociação comercial. Em um vídeo institucional, a CEPAL é apresentada como a eleita para ser o canal de interlocução oficial da América Latina com o governo chinês. A instituição parece estender a parceria comercial chinesa à parceira de desenvolvimento. O termo “associação” é frequente, inclusive. Ainda que muitos trabalhos discutam a assimetria das trocas comerciais com a China, as soluções apontadas quase sempre passam pela China.

As ‘relações comerciais de América Latina com Ásia e Pacífico’ são uma preocupação da CEPAL, entende-se, pela possível concorrência dos países da região com os demais países da Ásia e do Pacífico no mercado chinês. Países latino-americanos, como o Peru, estavam na “mesa de negociações” com vistas a assinar o Acordo Transpacífico (TPP), o qual, após a retirada dos EUA, experimentou descontinuidade, favorecendo, em um primeiro momento, as relações de comércio e de investimento com a China. A CEPAL, entendemos,



parece propor ações e fazer avaliações quanto a presença chinesa sem considerar os acordos regionais de integração existentes como fórum para discussão de políticas. A autonomia da região nas relações econômicas internacionais é cada vez mais a reboque da cooperação com a China.

Rosales (2013) em documento institucional da CEPAL no qual se apresentam as conclusões e deliberações da 7ª Reunião Empresarial China-América Latina e Caribe no pós-superciclo dos preços das *commodities*, aponta que a instituição tem se envolvido ativamente em ações para aprofundar e fortalecer as relações econômicas com Ásia e Pacífico, sobretudo China. Interessante destacar que os representantes de empresários participantes da 7ª Reunião – de países como Chile, México, Argentina, Equador – apontam fundamental estabelecer alianças com a China, em âmbito comercial, social e político. Foram elencados como fatores dificultadores do estabelecimento de uma agenda comum estratégica da região com China: problemas logísticos, países com baixa escala de produção para atender a demanda chinesa, adoção de medidas fitossanitárias que repelem comércio com China, dificuldades de atualização das informações comerciais do país asiático, problemas aduaneiros com a China, termos de troca favoráveis a produtos básicos dificultou diversificação exportadora, falta de políticas nacionais de tecnologia e inovação para aproveitar o mercado chinês, dentre outros fatores. Aproveitar o arcabouço da CEPAL para expandir o conhecimento e as informações sobre empresas chinesas, por outro lado, é uma forma essencial de se construir estratégias para as relações econômicas com a China.

As publicações voltadas para as relações América Latina com Ásia e Pacífico (Baumann, 2009; CEPAL, 2010; CEPAL, 2011; CEPAL, 2012; Rosales, 2013; Cimoli, 2016 – dentre outras) destacam as oportunidades que as relações de comércio e de investimento com a China podem representar à região. A publicação institucional de 2010 (CEPAL, 2010) aponta que, no contexto da crise financeira internacional, o país asiático sustentou as exportações de boa parte dos países da região, transformando China e Ásia-Pacífico em primeiros parceiros comerciais. Por exemplo, em 2009 as exportações da América Latina e Caribe para Ásia-Pacífico e China perfaziam, respectivamente, 15% e 7%, do total

exportado pela região. Neste documento, as estimativas da CEPAL eram de a China superar a União Europeia como destino das exportações, em 2014, passando a ser o segundo maior mercado das exportações de América Latina e Caribe. Para importações, esse cenário era projetado para ocorrer em 2015. Por outro lado, a CEPAL reconhece nesse documento que a intensidade do comércio com a China é diferenciada entre os países da região. Países da América Central, além do México e o Paraguai, na América do Sul, não tinham a China dentre seus principais mercados. O México, em 2009, por exemplo, exportou apenas 0,6% de suas exportações totais para China. Do lado das importações, Paraguai importava 27% da China, em seguida o Chile e Argentina com 11%, Brasil, México e Colômbia com 10%

Ainda que neste documento, a CEPAL manifeste preocupação com o padrão interindustrial de comércio da região com a China, as recomendações para se alterar este quadro são vagas em termos de mudança estrutural nas economias da região, e redundantes em propor a ampliação das relações comerciais com o país asiático, o que é denominado de “aliança estratégica com China”. Em realidade, a promoção desta aliança estratégica, de acordo com este documento da CEPAL de 2010, deveria ocorrer por meio de um “esfuerzo concertado de asociación regional”. Reconhece que os países isoladamente viam buscando estabelecer alianças com a China, deixando de lado as “instancias de integración regional” existentes.

No ano seguinte, CEPAL (2011), apresenta o documento acerca das relações América Latina e Caribe com China, destacando que a instituição busca, a partir da visita de Xi Jinping à região, contribuir para compreensão do significado do aprofundamento do vínculo comercial e de investimentos com a China. Permanece a premissa de o país asiático representar grandes oportunidades para a região, sobretudo, para as economias exportadoras de recursos naturais ao que se coloca “se enfrenta un favorable ciclo comercial que puede transcender varios períodos gubernamentales”. Daí decorre a recomendação da CEPAL de que os países deveriam aproveitar tais receitas de exportação para realizar os investimentos necessários em infraestrutura, inovação e recursos humanos – a promoção ou facilitação de maiores níveis de IED chinês

na região é mais uma recomendação (CEPAL, 2011). Desta forma, é que os níveis de produtividade e competitividade seriam aumentados.

No documento citado, a instituição aposta na existência de uma agenda de interesses mútuos entre América Latina e Caribe e China em função do número de visitas de chefes de Estado chineses aos países da região ter se mantido substancial desde 2001. A divulgação do “documento blanco” pelo governo chinês, em 2008, é outro argumento neste sentido. Neste aspecto, a CEPAL (2011) aponta que é a China quem tem tomado a iniciativa para dinamizar as relações com a região, e afirma que a região deve definir uma estratégia compartilhada de internacionalização para a China e Ásia-Pacífico se sustentando nos fóruns oficiais de negociação. Esta é uma recomendação que se aproxima em muito das proposições do regionalismo aberto da CEPAL de 1994, quando a formação de blocos econômicos era apontada como um instrumento de ampliação do ‘poder de barganha’ dos países em desenvolvimento nos fóruns mundiais de negociação comercial e de investimento.

No ano seguinte, em 2012, em uma publicação não específica sobre as relações da China com a região, CEPAL afirma que é essencial adotar políticas tecnológicas e industriais mais ativas para promover a mudança tecnológica e estrutural das economias da região, logo, da diversificação produtiva e exportadora. Enquanto China, possui uma estratégia clara para América Latina, a região não o tem para a China.

Em 2013, na série de documentos de comércio internacional, Rosales (2013) mantinha o contexto da China como impulsionadora do crescimento econômico dos países da região. Mais ainda, como o país que viria induzindo os vínculos entre as economias em desenvolvimento em um ciclo de crescimento, comércio, investimento e redução da pobreza. A redução do *gap* entre nível de renda das economias em desenvolvimento e as desenvolvidas é o grande aspecto a se comemorar, de acordo com esse documento. Ao mesmo tempo, ele reconhece o fim do “superciclo de altos preços das *commodities*”, mantendo a nova estratégia de desenvolvimento econômico da China como ainda sendo uma oportunidade para os países da região – “autoridades chinas apuntan a lograr unrebalanceo de su modelo de desarrollo, en que se da un mayor peso al

consumo de los hogares y uno relativamente menor a las exportaciones y a la inversión” (Idem, p. 6). Reitera-se que a CEPAL viria atuando em dimensões diferentes para fortalecer as relações econômicas da região com a China e sua participação em foros do tipo – Cumbre Empresarial China-América Latina y el Caribe; Foro de Intercambios entre think thanks China y América Latina etc – seria um dos argumentos recorrentemente usados para tal.

Rosales e Kuwayama (2007) partem da perspectiva de China e Índia como as economias cujos mercados deveriam ser aproveitados pelas economias da América Latina e Caribe. Os autores destacavam que o padrão de comércio dos países da região com China e Índia era interindustrial, com a exportação de produtos recursos naturais e de baixa e média intensidade tecnológica. Ásia-Pacífico seria colocada como uma espécie de satélite da China, que se tornou um dos destinos principais de exportação para aqueles países, as quais foram se transformando mais industrializadas. Os autores explicam a formação de cadeias globais de valor China-Ásia-Pacífico meramente pela busca das empresas de evitar os elevados salários dos países desenvolvidos. Em geral, os autores recomendam que as empresas da região se preparem para uma associação com as empresas asiáticas, com sua participação nas cadeias globais de valor.

É interessante a análise da integração produtiva entre os países da Ásia e Pacífico, presente nos documentos institucionais da CEPAL. Rosales e Kuwayama (2012) ressaltam que diferente da América Latina e Caribe, Ásia e Pacífico experimentaram uma integração real explicada pela forte intensidade das correntes de comércio intraregionais. Essa intensidade, por sua vez, seria impulsionada pela complementaridade produtiva e de investimento dos setores de indústria de transformação entre os países. As facilidades para comércio e investimento – bem como a promoção de alianças público-privadas – são colocadas, pelos autores, como sendo a explicação da integração produtiva na Ásia-Pacífico, que não seria observada na América Latina e Caribe. O aspecto institucional dos acordos de integração, como a ASEAN – Associação de Nações do Sudeste Asiático –, de promover a liberalização do comércio e dos investimentos é outro fator de destaque. Pode-se entender esta como uma análise comercialista do ponto de vista da integração econômica. Medeiros (2008), por

outro lado, ressalta que a integração asiática não foi um processo espontâneo induzido somente por trocas comerciais, aspectos geopolíticos estratégicos motivaram decisões dos EUA que beneficiaram esse processo, além das rivalidades históricas com o Japão.

A coordenação entre os países asiáticos, sobretudo entre os países da ASEAN, ocorre não somente em termos de liberalização do comércio e facilitação do investimento privado, ela se dá por meio de acordos de compensação regional e de fortalecimento da integração produtiva. Mais recentemente, China tem se fortalecido na ASEAN com a iniciativa *Belt and Road* (BRI) – mesmo com críticas e ceticismo – na medida em que essa iniciativa representa financiamento de projetos de infraestrutura – via o envolvimento direto do governo chinês, iniciativas como fundo da Rota da Seda e o banco dos BRICs e o próprio Banco de Infraestrutura e Investimento da Ásia (AIIB) – e confere suporte às diretrizes estabelecidas em *Asean Community Vision 2025*<sup>18</sup>. Quer dizer, enquanto as diretrizes da CEPAL para acordos regionais e fortalecimento das relações latino-americanas e caribenhas com a Ásia e Pacífico não consideram fatores histórico-estruturais, o aprofundamento da integração asiática (ASEAN, notadamente) tem ocorrido em sentido oposto.

Até mesmo os discursos do presidente chinês Xi Jinping a respeito das relações econômicas da China com América Latina e Caribe – em reuniões da CELAC, o presidente mencionou que o país e a região se ligavam pela busca do mesmo sonho: o de rejuvenescimento ou de desenvolvimento e de crescimento – e os documentos específicos divulgados pelo governo chinês, assumem outra conotação. Da mesma forma, o ministro exterior chinês, Wang Yi, mencionou que Xi Jinping ligara o “sonho chinês” ao “sonho latino-americano”, bem como ao “sonho Ásia-Pacífico”. A retórica chinesa não deve encobrir os aspectos reais percebidos dessa relação. Vale destacar a análise de Svampa (2017:59):

En la actualidad, tanto la tesis del regionalismo desafiante como la de la cooperación Sur-Sur parecen ser más una suerte de *wishful thinking* que prácticas

<sup>18</sup> Hendler e Nogueira (2016) observam que, nesta estratégia, o país asiático mantém ações específicas para fortalecer a sua posição no Sudeste Asiático – tais como assinatura, em 2005, do Tratado de Amizade e Cooperação da ASEAN e o Acordo de Livre Comércio com ASEAN (CAFTA), bem como assinatura de acordos com Laos e Vietnã quanto a contendas de fronteira –, engajou-se na criação, em 2005, do Banco de Infraestrutura e Investimento da Ásia (AIIB) voltado para financiar os investimentos em infraestrutura.

económicas y comerciales realmente existentes de los diferentes gobiernos progresistas latinoamericanos. (...) firma de convenios o acuerdos unilaterales entre China y varios gobiernos latinoamericanos en los últimos años (muchos de los cuales comprometen a sus economías por décadas) están lejos de ser la excepción. Al contrario, constituyen una regla bastante generalizada en los últimos tiempos, lo cual, en lugar de afianzar la integración latinoamericana, no hace más que potenciar la competencia entre los países de la región como exportadores de *commodities*. En suma, pese a la apertura de un espacio regional latinoamericano, la competencia económica entre países y la confirmación de una relación comercial privilegiada con China, basada en la demanda de *commodities* y en la vertiginosa consolidación de un intercambio desigual, parecerían estar marcando la emergencia de nuevas relaciones de dependencia, cuyo contorno se estaría definiendo al calor de las negociaciones unilaterales que aquel país mantiene con cada uno de sus socios latinoamericanos.

Desde 2008, as empresas estatais chinesas – de setores base, como petróleo e mineração, por exemplo – fortaleceram sua marca no mercado internacional<sup>19</sup>. Ainda que parem posições dúbias sobre o que é a firma chinesa e o que é empresa multinacional chinesa, não há dissensos quanto ao apoio estatal chinês. E mesmo com o volume de IED de empresas chinesas em países da região, a CEPAL, desde a década de 1990, publicou apenas um trabalho tratando de estratégias empresariais. Há, vale ressaltar, uma preocupação com os efeitos desses volumes de IED em termos de benefícios ou não aos países. Os problemas que empresas chinesas de petróleo e de pesca enfrentaram no Peru, sobretudo na década de 1990, mostram que a intervenção estatal deve ser mais determinada e não cooperada. As empresas não seguiam regulamentação e legislação ambiental e trabalhista, não negociavam com os trabalhadores, bem como não promoviam quaisquer mecanismos que desencadeassem efeitos de ligação a partir da exploração dos recursos naturais. Sobre esses acontecimentos específicos, a CEPAL não apresentou proposições contundentes aos países nem mesmo recomendações ao governo chinês. Pode-se notar uma instituição negociadora de termos de comércio e de IDE mais do que promotora de ações para o desenvolvimento econômico.

### **(b) Aspectos estruturais – ponto crítico**

---

<sup>19</sup>As empresas estatais chinesas investem em outros países desde a década de 1970, em países africanos, como Angola, por exemplo. Após a entrada do País na OMC, essas empresas evoluíram em seus mecanismos de internacionalização e de gestão.

O levantamento realizado das publicações da CEPAL, resumido no Quadro 2, permite apontar que elementos originários no pensamento cepalino, tais como heterogeneidade estrutural, diversificação exportadora e mudança estrutural – não são recorrentes nas publicações a respeito das relações China-América Latina. Ainda que observações críticas teóricas possam ser colocadas em relação ao estruturalismo cepalino<sup>20</sup>, suas recomendações se desvelavam para orientar as políticas de desenvolvimento econômico dos países latino-americanos em direção à mudança das condições estruturais das economias da região com diversificação produtiva e do comércio internacional, implicando em introdução de progresso técnico.

Pellandra (2017), na Série Comércio Internacional da CEPAL, analisa os efeitos da emergência da China importadora de recursos naturais e exportadora de produtos industriais sobre o Chile em uma discussão típica sobre ‘ganhadores e perdedores’, entre os países industrializados e em desenvolvimento, do ‘efeito China’. Dentre a literatura utilizada, a mais aderente ao objetivo da autora, está aquela voltada para estimar o efeito sobre os mercados locais de trabalho do efeito China. Nessa perspectiva, busca-se avaliar variações de emprego em setores industriais mais expostos à concorrência comercial, bem como de setores afetados pela liberalização tarifária (mais frequente na década de 1990). Ainda que a publicação de Pellandra (2017) se enquadre na área de heterogeneidade estrutural, emprego, inovação e diversidade exportadora – pilares do tradicional pensamento cepalino – a abordagem metodológica utilizada, mesmo que construída com significância e rigor, não se utiliza de quaisquer condicionantes histórico-estruturais. Melhor dizendo, as conclusões apontadas no trabalho apontam que as regiões chilenas especializadas em setores industriais passaram por reduções de níveis de emprego devido a maior competição com a China. Sua recomendação é de agregação de valor aos produtos exportados, bem como de diversificação exportadora. Em se tratando do único estudo (única publicação) voltada para discussão desses aspectos, as conclusões e a recomendação podem não suscitar renovação analítica do pensamento cepalino nem mesmo esclarecer os itens a se considerar para o ‘enfrentamento’ da competição com a China.

---

<sup>20</sup> Recomenda-se a leitura de Serrano; Medeiros (2004)

O debate sobre as cadeias globais de valor motivou estudos e tratativas em torno de políticas nacionais e regionais de inserção externa dos países latino-americanos<sup>21</sup>, entre meados da primeira e início da primeira década do século XXI. Na segunda seção deste artigo, apontou-se as engrenagens que China vem movimentando, por meio de programas como *Made in China 2025*, para se consolidar como portadora das marcas dentro dos elos de maior valor agregado. O comércio com a China e a recepção de IDE de empresas desse país estarão induzidos por esse princípio. Jenkins (2011) é responsável pela única publicação inserida na temática de cadeias globais de valor, conforme Quadro 2. Trata-se de um dos poucos artigos publicados no periódico mantido pela CEPAL (Quadro 1), o que se assumiu neste artigo como tendo maior independência das recomendações institucionais da CEPAL. Seu objetivo central é levantar os impactos, em termos de crescimento, do ‘efeito China’ sobre os preços dos 15 principais produtos básicos exportados pela América Latina, em um enquadramento na discussão de termos de troca. O contexto de melhoria dos preços básicos, vivenciado entre 2002 e 2008, em que os países da região se desenvolveram e expandiram suas importações da China, é o contexto em que se desenrola a problemática do estudo de Jenkins (2011). Estruturalmente, as receitas de exportação de produtos básicos – minerais e petróleo – teriam se situado entre US\$ 42 e US\$ 75 bilhões. Os efeitos indiretos do ‘efeito China’ não poderiam ser deixados à parte dessa análise dos impactos do crescimento da demanda chinesa pelos produtos básicos e o incremento da renda dos países seria um desses efeitos. Da mesma forma que as conclusões de Pellandra (2017), a análise se dá sobre ‘ganhadores e perdedores’ do comércio internacional, sob um entendimento do comércio na ótica do bem-estar social.

### **Considerações Finais**

Neste estudo procuramos analisar o significado da intensificação das relações econômicas da região com a China a partir da visão da CEPAL. Trata-se de um fenômeno iniciado nos anos 2000 que efetivamente transformou o

---

<sup>21</sup> A integração produtiva foi colocada como contexto, por exemplo, da condução da execução, bem como desenho, dos projetos de investimento em infraestrutura física regional, no âmbito da IIRSA-COSIPLAN.

panorama econômico na região. A estratégia chinesa *'going global'*, visando a internacionalização de suas maiores empresas estatais, levou a um considerável fluxo de investimento chinês em países latino-americanos. O aumento da demanda por *commodities* melhorou as relações de troca dos países da região. Isso tudo permitiu um período de forte queda da restrição externa, posição que se mostrou fundamental no enfrentamento da crise financeira de 2008. Entretanto, a piora no cenário internacional a partir de 2011 deixou claro que houve um retrocesso na estrutura produtiva, pois a região se tornou mais dependente dos seus recursos naturais, pauta exportadora pouco diversificada e bens de baixo valor agregado.

As várias publicações analisadas revelam que a instituição vem tratando a China como um parceiro comercial pelo qual seria possível aos países da região alcançar o crescimento com equidade e progresso técnico: o parceiro comercial chave. Realmente, o “impacto da ascensão chinesa” do comércio é o tema mais abordado. Por outro lado, nos últimos anos o problema da reprimarização da pauta exportadora da América Latina e as assimetrias do comércio também passaram a ser tratadas pela CEPAL, mas as soluções apontadas normalmente passam pela China, como mostram os textos mais recentes. Nesses, a CEPAL tem buscado fomentar canais de diálogo e negociação comercial com a China. Isso está em acordo com a visão otimista da instituição quanto às possibilidades de desenvolvimento que o estreitamento das relações econômicas com o país asiático pode trazer para região.

### Referências Bibliográficas

BÁRCENA, Alicia; PRADO, Antonio. “Introdução”. IN: BÁRCENA, Alicia; PRADO, Antonio (Eds). *Neoestruturalismo y corrientes heterodoxas en América Latina y el Caribe a inicios del siglo XXI*. CEPAL-Santiago do Chile, 2015, pp. 19-32.

BEAULANDE, Guillaume. “Taiwan e China disputam a América Central”. *Le Monde Diplomatique*, n. 106, maio/2016. Disponível em: <<https://diplomatie.org.br/taiwan-e-china-disputam-a-america-central/>>. Acesso em 20 de outubro de 2018.

BIELSCHOWSKY, Ricardo. *Cinquenta Anos de Pensamento na CEPAL*. 1a. ed. Rio de Janeiro: Record, 2000.

CALDENTEY, Esteban Pérez. "Corrientes de pensamiento y contexto regional a inicios del siglo XXI". In: BÁRCENA, Alicia; PRADO, Antonio (Eds). *Neoestruturalismo y corrientes heterodoxas en América Latina y el Caribe a inicios del siglo XXI*. CEPAL-Santiago do Chile, 2015, pp. 36-82.

CELAC. *Primer Foro de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) y China: Explorando espacios de cooperación em comercio e inversión*. CEPAL: Chile. 2015.

CEPAL. "Destacan oportunidades de cooperación entre China y América Latina y el Caribe durante foro académico en CEPAL" *Notícia*, 2017. Disponível em: <<https://www.cepal.org/es/noticias/destacan-oportunidades-cooperacion-china-america-latina-caribe-durante-foro-academico-cepal>>. Acesso em: 20 de outubro de 2018.

CEPAL. *La República Popular China y America Latina y el Caribe: diálogo y cooperación ante los nuevos desafíos de la economía global*. CEPAL: Divisão de Comércio Internacional e Integração, 2012.

CEPAL. "La República Popular China y America Latina y el Caribe: hacia una nueva fase en el vínculo económico y comercial". CEPAL: Divisão de Comércio Internacional e Integração, 2011.

CEPAL. *La República Popular China y America Latina y el Caribe: hacia una relación estratégica*. CEPAL: Divisão de Comércio Internacional e Integração, 2010.

CEPAL. *Promoción del comercio y la inversión con China: desafíos y oportunidades en la experiencia de las cámaras empresariales latinoamericanas*. CEPAL: Divisão de Comércio Internacional e Integração, 2013.

CIMOLI, Mario. *Relaciones económicas entre América Latina y el Caribe y China: oportunidades y desafíos*. CEPAL: Divisão de Comércio Internacional e Integração, 2016.

CONG, Li. "Evolución y perspectivas de la reforma y la apertura en China". *Revista de la CEPAL*, n.53, pp. 177-183, 1994.

GUTIÉRREZ, Hernán. "Oportunidades y desafíos de los vínculos económicos de China y América Latina y el Caribe." CEPAL: Série Comércio Internacional, 2003.

GUZMAN, Daniela. "China's billions are powering Latin America's Tech Boom. Bloomberg", jan/2019. Disponível em: <<https://www.bloomberg.com/news/articles/2019-01-08/guess-who-s-behind-latin-america-s-tech-boom-china-of-course>>. Acesso em 15 de fevereiro de 2019.

HENDLER, Bruno; NOGUEIRA, Isabela. "O Sudeste Asiático entre Estados Unidos e China: arquipélago de economias de mercado? Ou palco da competição interestatal capitalista?" *Carta Internacional (USP)*, v. 11, pp. 199-221, 2016.

HIRATUKA, Célio. "Changes in the Chinese Development strategy after the global crisis and its impacts in Latin America". *Revista de Economia Contemporânea* (UFRJ), v.22, n.1, pp.1-25. 2018.

HIRATUKA, Célio; SARTI, Fernando. "Transformações na estrutura produtiva global, desindustrialização e desenvolvimento industrial no Brasil". *Revista de Economia Política*, v.37, pp.189-207. 2017.

HONGYING, Wu. "Uma nova era de amizade com a América Latina: visita de estado ao continente estreita relações bilaterais". *China Hoje*, ano 2, n. 11, pp. 252-257, 2017.

JENKINS, Rhys Owen. "El 'efecto China' en los precios de los productos básicos y en valor de las exportaciones de América Latina". *Revista da Cepal*, n. 103, p. 77-93, 2011.

KUPFER, David; FREITAS, Felipe. R. "Direções do Investimento Chinês no Brasil 2010-2016: estratégia nacional ou busca de oportunidades". In: JAGUARIBE, Ana (Org.). *Direction of Chinese Global Investments: implications for Brazil*. Brasília: FUNAG, 2018, pp. 215-266.

LABRUNIE, Mateus Lino. Políticas Industriais na era da manufatura avançada: uma comparação internacional. Dissertação de mestrado: PPGE/UFRJ. 2018. 158 fls.

MAJEROWICZ, Esther; MEDEIROS; Carlos Aguiar de. "Chinese industrial policy in the geopolitics of the information age: the case of semiconductors". *Revista de Economia Contemporânea* (UFRJ), v. 22, n.1, pp. 1-28, 2018.

MEDEIROS, Carlos Aguiar de. "Os dilemas da integração sul-americana. Os Dilemas da Integração Sul-Americana". *Cadernos do Desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Centro Internacional Celso Furtado, pp. 213-254, 2008.

MEDEIROS, Carlos Aguiar de. "Padrões de Investimento, mudança institucional e transformação estrutural na economia chinesa". In: BIELSCHOWSKY, Ricardo. (Org.). *Padrões de Desenvolvimento Econômico (1950-2008)*. Brasília: CGEE, 2013, pp. 435-491.

MOLTZ, James Clay. *Asia's Space Race: National motivations, regional rivalries and international risks*. Columbia University Press, 2011.

NATHANSON, Max. "How to respond to Chinese investment in Latin America". *Foreign Policy*, 2018. Disponível em: <<https://foreignpolicy.com/2018/11/28/how-to-respond-to-chinese-investment-in-latin-america/>>. Acesso em: 15 de fevereiro de 2019.

OCAMPO, José Antonio. "América Latina frente a la turbulencia económica mundial". In: BÁRCENA, Alicia; PRADO, Antonio (Org). *Neoestruturalismo y corrientes heterodoxas en América Latina y el Caribe a inicios del siglo XXI*. CEPAL-Santiago do Chile, 2015, pp. 83-100.

PELLANDRA, Andrea. *El impacto del comercio con China en los mercados laborales locales de Chile*. CEPAL: Série comercio Internacional. Santiago de Chile, 2017.

PERROTI, Daniel E. "La República Popular de China y América Latina: impacto del crecimiento económico chino en las exportaciones latinoamericanas". *Revista CEPAL*, n. 116, pp. p. 47-60, 2016.

PETERS, Enrique Dussels; VELÁSQUEZ, Samuel. *Monitor of China's OFDI in Mexico*. GEGI/Boston University, 2016.

PRODANOV, Cleber Cristiano; FREITAS, Ernani Cesar de. *Metodologia do trabalho científico: métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho acadêmico*. 2ª ed. Novo Hamburgo: Feevale, 2013.

ROSALES, Osvaldo; KUWAYAMA, Mikio. *América Latina y China e India: hacia una nueva alianza de comercio e inversión*. CEPAL: Série Comércio Internacional, 2007.

ROSALES, Osvaldo; KUWAYAMA, Mikio. *China y América Latina y el Caribe: hacia una relación económica y comercial estratégica*. CEPAL: Divisão de Comércio Internacional e Integração. 2012. 251p.

SIMÃO, Edna. Com US\$20 bi, Fundo Brasil-China já recebe projetos. *Valor Econômico*, junho/2017. Disponível em: <<https://www.valor.com.br/brasil/5017938/com-us-20-bi-fundo-brasil-china-ja-recebe-projetos>>. Acesso em: 20 de outubro de 2018.

SVAMPA, Maristella. "Cuatro claves para leer América Latina". *Nueva Sociedad*, n.268, pp. 50-64, 2017.

VILA, Carmen Grau. "Entre China y Taiwán: el caso de Nicaragua y el Gran Canal Interoceánico". *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, n.114, pp.207-231, 2016.

## **Considerações da Evolução do Tratamento das Relações China-América Latina nos Documentos da CEPAL**

### **Resumo**

Este artigo tem por objetivo geral compreender o tratamento da CEPAL à China como um dos principais parceiros comerciais das economias latino-americanas e caribenhas, bem como potência global com influência cada vez maior na região. Em 2008, a crise financeira internacional revelou alguns novos fatos. O de maior envergadura foi a entrada maciça de investimentos de empresas chinesas em países da região. Outro elemento foi o novo estágio do superciclo de preços das commodities, pelo qual, as economias ricas em recursos naturais experimentaram um relaxamento da restrição externa. Neste aspecto, os países da região encaminharam iniciativas de retomada de instrumentos e instituições de cooperação financeira regional, bem como reavivaram o 'velho desenvolvimentismo' na integração econômica. Espera-se esclarecer se a CEPAL vem tratando a China como um parceiro comercial pelo qual seria

possível aos países da região alcançar o crescimento com equidade e progresso técnico. Para o objetivo do artigo foram mapeadas as publicações da instituição desde 1994, quando foi publicado o primeiro documento a respeito da China. O procedimento metodológico adotado foi o documental para coleta dos dados, em que se coletou e analisou documentos institucionais da CEPAL para levantar suas informações e, dados os propósitos deste artigo, analisá-los.

**Palavras-Chave:** China; CEPAL; América Latina e Caribe; desenvolvimento econômico

## Considerations on the Evolution of the Treatment of China-Latin America Relations in ECLAC Documents

### Abstract

This paper has the general objective of understanding ECLAC's treatment of China as one of the main trading partners of the Latin American and Caribbean economies, as well as global power with increasing influence in the region. In 2008, the international financial crisis revealed some new facts. The main was the massive inflow of Chinese companies' investments into countries in the region. Another element was the new stage of the commodity price supercycle, whereby resource-rich economies experienced a relaxation of external constraint. In this regard, the countries of the region have initiated initiatives to retake instruments and institutions of regional financial cooperation, as well as revived the 'old developmentalism' in economic integration. It is hoped to clarify whether ECLAC has treated China as a trading partner by which it would be possible for the countries of the region to achieve growth with equity and technical progress. For the purpose of the article the publications of the institution have been mapped since 1994, when the first document on China was published. The methodological procedure adopted was the documentary for data collection, in which ECLAC institutional documents were collected and analyzed to gather their information and, for the purposes of this article, to analyze them.

**Key-words:** China; ECLAC; Latin America and the Caribbean; economic development

## Consideraciones de la Evolución del Trato de las Relaciones China-América Latina en los Documentos de la CEPAL

### Resumen

Em el presente artículo se analiza las acciones y directrices de política en el ámbito de la CEPAL a China como uno de los principales socios comerciales de las economías latinoamericanas y caribeñas, así como potencia global con influencia cada vez mayor en la región. En 2008, la crisis financiera internacional reveló algunos nuevos hechos. El de mayor envergadura fue la entrada masiva de inversiones de empresas chinas en países de la región. Otro elemento fue la nueva etapa del superciclo de precios de los commodities, por lo que las economías ricas en recursos naturales experimentaron una relajación de la restricción externa. En este aspecto, los países de la región encaminaron iniciativas de reanudación de instrumentos e instituciones de cooperación financiera regional, así como reavivaron el 'viejo' desarrollismo en la integración económica. Se espera aclarar si la CEPAL está tratando a China como un socio comercial por el que los países de la región podrían alcanzar el crecimiento con equidad y progreso técnico. Para el objetivo del artículo se asignaron las publicaciones de la institución desde 1994, cuando se publicó el primer documento sobre China. El procedimiento metodológico adoptado fue el documental para la recolección de los datos, en que se recogió y analizó documentos institucionales de la CEPAL para levantar sus informaciones y analizarlos de acuerdo con los propósitos de este artículo.

**Key-Words:** China; ECLAC; Latin America y Caribe; recursos naturales

## ANEXO I

Tipo de documento	Título	Autor, Año	Área/Temas
-------------------	--------	------------	------------

Séries da CEPAL. Divisão de comércio internacional e integração	La irrupción de China y su impacto sobre la estructura productiva y comercial en América Latina y el Caribe	Lima, Elías, Pellandra 2017	Inserção na economia mundial Relações América Latina com Ásia e Pacífico Mudança Estrutural
Séries da CEPAL. Divisão de comércio internacional e integração	Relaciones económicas entre América Latina y el Caribe y China: oportunidades y desafíos	Cimoli 2016	Comercio internacional Comercio sul-sul Cooperação internacional Política comercial e acordos comerciais Relações América Latina com Ásia e Pacífico
Publicações periódicas, revistas e boletins	La incursión de China en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y sus efectos en el comercio intraindustrial	López, Óscar-Valez 2014	Política Comercial e Acordos Comerciais
Livros e documentos institucionais	América Latina y el Caribe y China: hacia una nueva era de cooperación económica	Rosales 2015	Inserção na economia mundial Comercio internacional Relações

			América Latina com Ásia e Pacífico
Publicações periódicas, revistas e boletins	La República Popular de China y América Latina: impacto del crecimiento económico chino en las exportaciones latinoamericanas	Perroti 205	Crecimiento económico Comércio internacional
Documento de projetos, estudos e investigações.	China en transición a la sociedad del conocimiento: implicaciones para América Latina	Fernández (2014)	Educação
Livros da Cepal. Divisão de desenvolvimento produtivo e empresarial	China y América Latina y el Caribe: hacia una relación económica y comercial estratégica	Rosales, Kuwayama (2012)	Comercio de bens e serviços Comércio internacional Comércio sul-sul Investimento
Séries da CEPAL. Divisão de comércio internacional e integração	América Latina y China e India: hacia una nueva alianza de comercio e inversión	Rosales, Kuwayama (2007)	Política comercial e acordos comerciais Comércio internacional Política comercial e acordos comerciais
Publicações periódicas, revistas e boletins	El "efecto China" en los precios de los productos básicos y en el valor de las	Jenkins (2011)	Cadeias de Valor Comércio internacional

	exportaciones de América Latina		
Publicações periódicas, revistas e boletins	NAFTA's uninvited guest: China and the disintegration of North American Trade	Peters e Gallagher (2013)	Comércio Internacional
Livros e documentos institucionais	Urbanización y políticas de vivienda en China y América Latina y el Caribe: perspectivas y estudios de caso	Cepal, CAF, IIAS CASS (2014)	Habitação e serviços básicos Assentamentos humanos Gestão Pública Políticas e programas sociais
Livros e documentos institucionais	República Popular China: un desafío y una oportunidad para el sector agroalimentario de la República Argentina: herramientas para exportar	Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales, Cepal (s,d)	Comercio de bens e serviços Agricultura e desenvolvimento rural Política comercial e acordos comerciais Comércio internacional
Livros e documentos institucionais	La República Popular China y América Latina y el Caribe: hacia una relación estratégica	Rosales (2010) Responsável – director da Divisão de Comércio Internacional e Integração da CEPAL	Relações comerciais de América Latina com Ásia e o Pacífico Comércio internacional Comércio de bens e serviços Investimento

			direto externo Integração e cooperação regional
Livros e documentos institucionais	Promoção do comércio y la inversión con China: desafíos y oportunidades en la experiencia de las cámaras empresariales latinoamericanas	Rosales (2013) Responsável – director da Divisão de Comércio Internacional e Integração da CEPAL	Relações comerciais de América Latina com Ásia e o Pacífico Comércio internacional
Livros e documentos institucionais	La República Popular China y América Latina y el Caribe: diálogo y cooperación ante los nuevos desafíos de la economía global	Rosales (2012) Responsável – director da Divisão de Comércio Internacional e Integração da CEPAL	Relações comerciais de América Latina com Ásia e o Pacífico Comércio internacional Cooperação internacional
Séries da CEPAL	El impacto del comercio con China en los mercados laborales locales de Chile	Pellandra (2017) Comércio Internacional	Emprego Inovação, competitividade, diversificação exportadora Heterogeneidade estrutural
Documentos de projetos, estudos e pesquisas	Oportunidades y retos económicos de China para México y Centroamérica	Dussels e Dong (2004) Unidade de desenvolvimento industrial da CEPAL no México	Comércio internacional
Livros e	Oportunidades en la	Cepal	Comércio de

Monografias	relación económica y comercial entre China y México	2007	bens e serviços Comércio internacional Cooperação internacional Estratégias empresariais Investimento direto externo Política comercial e acordos comerciais Política e desenvolvimento industrial Relações da América Latina com Ásia e Pacífico
Livros e monografias	Chinese foreign direct investment in Latin America and the Caribbean: China-Latin America cross-council taskforce. Working document	Chen e Ludeña (2013) para o Fórum Econômico Mundial	Investimento direto externo
Publicações periódicas, revistas e boletins	Evolución y perspectivas de la reforma y la apertura en China	Cong (1994)	Governança mundial
Séries da CEPAL	Oportunidades y desafíos de los vínculos económicos de China y América Latina y el Caribe	Gutiérrez (2003) Divisão de Comércio Internacional e Integração da CEPAL	Comércio de bens e serviços Comércio internacional Investimento Política

			Comercial e Acordos comerciais
Livros e monografias	La República Popular China y América Latina y el Caribe: hacia una nueva fase en el vínculo económico y comercial	Rosales (2011) Director da divisão de Comércio Internacional e Integração da CEPAL	Investimento direto externo Relações da América Latina com Ásia e o Pacífico
Séries da CEPAL	Estados Unidos y China: ciclos económicos y políticas en un capitalismo maduro y uno naciente	Ramos e Ryd (2005) Divisão de desenvolvimento Divisão de comércio internacional e desenvolvimento	Setor financeiro e monetário Assuntos fiscais Macroeconomia
Documentos de projetos, estudos e pesquisas	Política económica - comercio e inversiones - de Guatemala hacia la República Popular China: hacia una estrategia en el corto, mediano y largo plazo	Dussels (2014)	Investimento direto externo Comercio internacional Política comercial e acordos regionais
Documentos de projetos, estudos e pesquisas	Some Recent Features of Brazil-China Economic Relations	Baumann (2009)	Relações entre América Latina e Ásia e Pacífico

### Acordos ou criação de instrumentos, fóruns de cooperação, discussão.

Tipo de acordo	Denominação	Objetivo	Promotores
Associação. Comitê.	Cumbre de Líderes de medios de comunicación	Promover trocas entre os meios de comunicação. Promover a cooperação de caráter inovadora. Apoiar-se em novas	Presidente Xi Jinping – Escritório da CEPAL Chile

		tecnologias e internet	
Fórum acadêmico	I Fórum Acadêmico de alto nível		CELAC - China
I Fórum Acadêmico de alto nível	I Fórum Acadêmico de alto nível	Trabalhar em cooperação para o avanço da revolução digital, economia verde e políticas sociais de combate à desigualdade	CELAC - China
I Fórum Acadêmico de alto nível Cuarto Forum de Think Tanks da América Latina y el Caribe y China	Plano de Cooperação CELAC-China 2019-2021	Construir um peso nas forças globais. Cooperação entre a região e a China para vencer juntos problemas julgados similares	CEPAL – China
Reunião 2017	Possibilidade de se criar reunião entre ministros da América Latina e ministro de comércio da China	Estreitar diálogo e pavimentar caminho para comércio entre a região e a China dentro dos objetivos da Agenda 2030 de Desenvolvimento da ONU	Divisão da CEPAL da divisão de comércio internacional e integração e ministro do comércio da China
Conferência 2015	Perspectivas Económicas de América Latina 2016: hacia una nueva asociación con China	Discutir alternativas para a relação América Latina e China, em meio à desaceleração do crescimento econômico. Essas alternativas	OCDE, CAF, CEPAL

		contemplariam um crescimento mais inclusivo observando a diversificação produtiva, modernização e integração dos países da região	
Seminário 2013	Haciendo negocios con China: - experiencias de América Latina	Apresentar informações sobre essas economias e sobre a intensidade do comércio entre elas. Destaque para os <i>ativos</i> da região e o comércio desigual.	CEPAL
Vídeo Institucional	China y América Latina y el Caribe, comercio y cooperación en el siglo XXI	“La CEPAL recomienda definir una agenda regional”	CEPAL
Discurso Alicia Bárcena 2017	Fórum Econômico Mundial	América Latina e China devem cooperar em áreas chave para que potencializem seu desenvolvimento. Áreas chave seriam: infraestrutura, agricultura, energia.	CEPAL
Coluna de opinião de Alicia Bárcena 2012	Coluna de Opinião no sítio da CEPAL	Parte do esperado efeito transformador do anúncio da	CEPAL

		China com cinco propostas para alinhar sua existência com a da região.	
--	--	--	--

