MONÇÕES
REVISTA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS DA UFGD

DOI: 10.30612/rmufgd.v10i19.13035

China e a Cooperação para o Desenvolvimento nos Financiamentos de Infraestrutura na América Central e Caribe

China's Development Cooperation and Infrastructure Financing in Central America and the Caribbean

Chine et la Coopération au Développement dans le Financement des Infrastructures en Amérique Centrale et les Caraïbes

Ticiana Amaral Nunes
Silk Road School, Renmin University of China (RUC)
Suzhou, Jiangsu, China
Email: ticiana.nunes@ipea.gov.br
OrcID: 0000-0002-0999-9637

Thomaz da Costa Farias
Programa de Pós-Graduação em Economia Política Internacional, Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ)
Rio de Janeiro, RJ, Brasil
Email: thcostafarias@gmail.com
OrCID: 0000-0002-8547-5245

Resumo: Recentemente, o mundo testemunhou o crescimento exponencial dos financiamentos de infraestrutura da China em países em desenvolvimento. Considerando esses fluxos como a pedra angular da cooperação para o desenvolvimento da China, o artigo examina a sua expansão na América Central e Caribe. No âmbito da teoria, apresenta uma revisão bibliográfica e documental, acessando os principais valores e práticas que integram a cooperação chinesa para o desenvolvimento. Ademais, analisa as transformações recentes na China que corroboraram para o "boom" do financiamento de infraestrutura. Empiricamente, aborda a presença de obras de infraestrutura financiadas pela China na região e, por meio da metodologia de estudo de caso, analisa dois portos reabilitados, um em Cuba e outro em Antígua e Barbuda, oferecendo um maior nível de detalhe sobre esse processo. O artigo argumenta que, apesar de não constituir ajuda no sentido "tradicional", o sistema de cooperação promovido pela China na região compreende uma relação mutuamente benéfica e particularmente relevante para os países em desenvolvimento que sofrem com gargalos de infraestrutura e insuficiência crônica de investimento.

Palavras-chave: Cooperação de Desenvolvimento da China; Infraestrutura; América Central e Caribe.

Abstract: Recently, the world has witnessed the exponential growth of China's financial support for infrastructure improvements in developing countries. Considering infrastructure finance as a cornerstone of the Chinese development cooperation, the article looks at its expansion in Central America and the Caribbean. In the realm of theory, it presents a bibliographic and documentary review, accessing main principles and practices of the Chinese development cooperation. Additionally, it analyzes recent transformations in China that have corroborated to the "boom" of infrastructure finance. Empirically, it addresses the presence of infrastructure projects financed by China in the region and, through the methodology of case study, analyzes two ports rehabilitated, one in Cuba and the other in Antigua and Barbuda, offering a deeper level of detail on this process. The article argues that, despite not composing aid in the "traditional" sense, the cooperation system promoted by China in the region constitutes a mutually beneficial relation that is particularly relevant for developing countries who suffer from infrastructure bottle-necks and chronic insufficient investment.

Keywords: China's Development Cooperation; Infrastructure; Central America and the Caribbean.

Résumé: Récemment, le monde a temoigné la croissance exponentielle de la assistance financier de Chine à l'amélioration des infrastructures dans les pays en développement. En considérant le financement des infrastructures comme une pierre angulaire de la coopération chinoise au développement, l'article examine son expansion en Amérique Centrale et les Caraïbes. Sur le plan théorique, ça présente une revue bibliographique et documentaire, accédant aux grands principes et pratiques de la coopération chinoise au développement. En outre, ça analyse les transformations récentes en Chine qui ont corroboré pour le «boom» du financement des infrastructures. Empiriquement, ça aborde la présence de projets d'infrastructure financés par Chine dans la région et, grâce à la méthodologie d'étude de cas, analyse deux ports réhabilités, l'un à Cuba et l'autre à Antigua-et-Barbuda, offrant un niveau de détail plus approfondi sur les processus. L'article soutient que, bien qu'il ne constitue pas une aide au sens « traditionnel », le système de coopération promu par Chine dans la région constitue une relation mutuellement bénéfique qui est particulièrement pertinente pour les pays en développement qui souffrent de goulots d'étranglement dans les infrastructures et d'investissements

Mots-clés: Coopération Chinoise au Développement; Infrastructure; Amérique Centrale et les Caraïbes.

Recebido em
11/11/2020.

Aceito em
25/08/2021.

CONSIDERAÇÕES INICIAIS

"Se você quiser ser rico, primeiro deve construir a estrada".[1]

Em grande parte do mundo, o governo da China, empresas e parceiros comerciais locais têm financiado megaprojetos de infraestrutura. Portos, aeroportos, estradas, ferrovias de alta velocidade, oleodutos, gasodutos, usinas de geração e sistemas de transmissão de energia, entre outros. Especialmente nos países em desenvolvimento, o avanço desse processo é evidente.

A iniciativa mais emblemática, nesse sentido, é Nova Rota da Seda ou Iniciativa Cinturão e Rota (Belt and Road Initiative - BRI), cujo propósito inicial foi o de estruturar uma série de projetos visando aumentar o desenvolvimento, as transações econômicas e a conectividade no entorno regional da China. Contudo, nos últimos anos a expansão dos financiamentos para promover a conectividade e as melhorias infraestruturais adquiriu uma dimensão global.

Ao observar o avanço desses fluxos na América Latina, diversos estudos sugeriram uma relação causal direta com o escoamento de recursos naturais abundantes na região, como alimentos, minérios e petróleo. Contudo, ao efetuar-se o recorte geográfico na América Central e Caribe, evidencia-se que nem sempre essa relação causal é verificada. Adicionalmente, ao enforcar nessas sub-regiões uma parte significativa da literatura atribui a expansão da cooperação da República Popular da China (RPC) à "diplomacia dos dólares" ou "dos estádios"[2]. Segundo essa visão, uma vez que a maior parte dos países que reconhecem Taiwan no mundo está situada na América Central e Caribe, o governo chinês tentaria reverter essa situação e estimular a adesão à Política de Uma Só China.[3] No entanto, ao verificar-se o

[1] Tradução do provérbio chinês "要想富先修路".
[2] Os termos referenciam a aproximação com a Costa Rica em 2007 quando o país transferiu o reconhecimento de Taiwan para a República Popular da China pouco após uma doação de US$134 milhões para um estádio, US$791 milhões em empréstimos, além da assinatura de um acordo de livre comércio e investimentos em outros projetos.
[3] Os países na região que ainda mantêm laços com Taipei são Nicarágua, Honduras, Belize, Guatemala, Haiti, São Cristóvão e Nevis, São Vicente e Granadinas e Santa Lúcia.

espectro temporal do estabelecimento de laços diplomáticos com a China, demonstra-se que também não foi encontrada uma relação causal exclusiva.

O artigo não busca se opor ou falsear esses estudos. Contudo, visto que com o passar do tempo a inserção chinesa na região se torna mais complexa e multidimensional, a pesquisa visa complementá-los, ao associar a expansão da cooperação para o desenvolvimento da China na região, através de financiamentos de infraestrutura, às transformações estruturais da economia política chinesa nas últimas décadas que impulsionaram esses fluxos em escala global.

Diversos estudos se dedicaram ao fenômeno da expansão dos financiamentos chineses em infraestrutura, especialmente em países da Ásia e África, a partir do entendimento de que esses fluxos constituem o alicerce da cooperação para o desenvolvimento da China. O presente artigo pretende seguir a mesma linha em relação a esse processo na América Central e Caribe. Empiricamente, verifica-se a ampliação recente desses financiamentos na região e, a partir dos estudos de caso das obras nos portos de Santiago de Cuba e Saint John's (Antígua e Barbuda), a pesquisa apresenta de forma mais minuciosa os mecanismos, instituições e dinâmicas envolvidos.

Argumenta-se que o crescimento da cooperação para o desenvolvimento com foco na promoção de melhorias infraestruturais na região constitui uma relação de benefícios mútuos para os envolvidos. De um lado, a China amplia a abertura de novos mercados para suas empresas e a adesão de mais Estados a sua esfera de influência sob o emblema da BRI. Já nos países da América Central e Caribe, devido à escassez de recursos, os financiamentos chineses conferem uma alternativa substancial para a redução dos gargalos de infraestrutura e, consequentemente, benefícios para o desenvolvimento de longo prazo na região.

A primeira seção apresenta uma revisão bibliográfica e documental sobre a cooperação de desenvolvimento da China, seus princípios, instituições e práticas, identificando como os financiamentos de infraestrutura integram esse conjunto. A seção seguinte sintetiza as transformações recentes, à nível doméstico e internacional, que contribuíram para a reorientação da diplomacia econômica chinesa em direção à ampliação, em termos de diversificação geográfica e volume, dos financiamentos de infraestrutura. Finalmente, a

terceira seção traz um mapeamento da ampliação desses fluxos na América Central e Caribe na última década. Além de fornecer uma visão ampla desse processo, através dos estudos de caso de Cuba e Antígua e Barbuda, confere-se maior detalhamento, identificando à nível de projeto os agentes, motivações e dinâmicas envolvidos nos empreendimentos.

A Cooperação de Desenvolvimento da China

No início do século XXI, a ascensão dos países em desenvolvimento do Sul-Global[4] foi caracterizada pela realização de novas cúpulas e fóruns, marcados por diálogo político e compromissos entre países emergentes, captando a energia e a confiança que caracterizaram o avanço da Cooperação Sul-Sul (CSS) (KAUL, 2013).[5] Nesse contexto, a transformação da China de país absorvente de capital estrangeiro em um dos maiores exportadores de capital do mundo foi decisiva na consolidação de um novo campo de alternativas disponíveis aos países emergentes que buscavam financiar seu desenvolvimento.

Ao afirmar que a infraestrutura seria a pedra angular da conectividade e um gargalo de desenvolvimento que muitos países enfrentam, em ocasião do Segundo Fórum Internacional de Cooperação da BRI, o presidente Xi Jinping argumentou que a execução de projetos sustentáveis e de alta qualidade poderia ajudar os países a aproveitarem plenamente suas vantagens em recursos e a se integrarem às cadeias globais de valor e ao "desenvolvimento global interconectado" (CGTN, 2019). Essa associação é frequente no discurso político chinês em eventos internacionais e confere legitimidade a iniciativas como a BRI e o Banco Asiático de Investimento e Infraestrutura (BAII).

A diplomacia chinesa demonstrou em inúmeras ocasiões que os financiamentos de projetos de infraestrutura são considerados pilares do seu modelo de cooperação para o

[4] De acordo com Pino (2014), o termo "Sul Global" é designação simbólica para denominar uma ampla gama de nações em desenvolvimento, diversificadas em suas histórias, origens e tradições, com múltiplos enfoques no que se refere ao poder, à cultura ou à identidade.

[5] Estima-se que a participação dos países em desenvolvimento nos fluxos de investimento externo direto (IED) cresceu de 6% em 1980 para 31% em 2012. Da mesma forma, o comércio entre os países em desenvolvimento cresceu de 8% do comércio global em 1980 para 27% em 2010" (CHATURVEDI, 2012)

desenvolvimento. Alguns estudos (Bräutigam, 2011; Lin; Wang, 2017; Stallings; Kim, 2017; Chin; Gallagher, 2019; Malacalza, 2019; Chen, 2020) entendem que esse termo se refere tanto ao subconjunto da "ajuda oficial ao desenvolvimento" (AOD) ou ao "financiamento oficial ao desenvolvimento", em seu sentido amplo.

Em relação ao primeiro termo, persiste a divergência léxica no emprego do termo "ajuda" entre os formuladores chineses e a tradição ocidental fundada pelo Comitê de Assistência ao Desenvolvimento (CAD) da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) que delimita o conceito de AOD aos movimentos que contenham os requisitos de: i) serem recursos transferidos para países em desenvolvimento; ii) visando principalmente o crescimento econômico e o bem-estar social nos beneficiários; iii) quando estruturados como fluxos financeiros semelhantes a empréstimos com elemento de doação não inferior a 25% (OECD, 2020). Embora constitua uma instituição informal, o CAD desempenhou um papel crucial na coordenação dos fluxos de assistência e na delimitação do conceito de ajuda.[6]

Contudo, com a ascensão do Sul-Global, novas práticas e instrumentos na dinâmica horizontal das relações entre esses países passam a caracterizar a Cooperação Sul-Sul. A CSS, diferente da ideia de "assistência" propõe uma relação de benefícios mútuos, horizontalidade e maior participação e controle local dos recursos. Adicionalmente, substitui os conceitos de doador e destinatário por "parceiros" (SOUZA, 2014). Enquanto a assistência para o desenvolvimento Norte-Sul é guiada pelos princípios da filantropia e do altruísmo, a CSS é guiada pela reciprocidade e benefícios mútuos (CHATURVEDI, 2012).[7]

[6] O regime atual de AOD tem sua origem no estabelecimento das instituições de Bretton Woods, no pós-Segunda Guerra Mundial, do Fundo Monetário Internacional (FMI) e do Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (Banco Mundial). Em 1960, a OCDE criou uma subcomissão especial para coordenar a assistência ao desenvolvimento entre os Estados membros, o Comitê de Assistência ao Desenvolvimento (CAD) (CHENG, 2015).

[7] "A cooperação Sul-Sul é feita por meio de um amplo quadro de colaboração entre os países do Sul nos domínios político, econômico, social, cultural, ambiental e técnico. Envolvendo dois ou mais países em desenvolvimento, pode ser bilateral, regional, intra-regional ou inter-regional. Por meio da Cooperação Sul-Sul, os países em desenvolvimento compartilham conhecimento, habilidades, experiência e recursos para cumprir suas metas de desenvolvimento por meio de esforços conjuntos" (UNOSSC, 2020).

De acordo com os dois Livros Brancos de Ajuda Externa da China, divulgados respectivamente em 2011 e 2014 pelo Conselho de Estado, é possível inferir que a China não orienta suas práticas de cooperação estritamente aos moldes da OCDE. Sua identidade como país em desenvolvimento seria um componente que aproximaria a China dos países do Sul-Global e do engajamento na CSS:

> A China é o maior país em desenvolvimento do mundo. Em seu desenvolvimento, tem se empenhado em integrar os interesses do povo chinês aos de outros países em desenvolvimento, prestando assistência da melhor maneira possível no âmbito da Cooperação Sul-Sul […] (STATE COUNCIL, 2014).

Outro ponto enfatizado se refere à premissa de não interferência e ausência da imposição de condicionalidades políticas.[8] Segundo o documento, ao oferecer sua ajuda, o governo chinês baseia-se na igualdade, no respeito à soberania e não imposição de condicionalidades, no benefício mútuo, além de não contemplar a cooperação como ação assistencial.

> Na prestação de assistência externa, a China segue os princípios de não impor condições políticas, não interferir nos assuntos internos dos países beneficiários e respeitar plenamente o direito de escolher de forma independente seus próprios caminhos e modelos de desenvolvimento. Os princípios básicos que a China defende ao fornecer assistência externa são respeito mútuo, igualdade, cumprimento da promessa e benefícios e ganhos mútuo (Ibid).

Cheng (2015) argumenta que a China, desprendida de legado colonial e "fardo do homem branco", não considera como obrigação moral oferecer ajuda no sentido paternalista ou assistencialista. Da mesma forma, a cooperação da China, no sentido amplo, é prestada no espírito da CSS, tendo por princípio subjacente não “dar e receber ajuda”, mas, como

[8] O princípio de não interferência foi declarado pela primeira vez em 1964 nos “Oito Princípios da Ajuda Econômica e Assistência Técnica a Outros Países”, no famoso discurso de Acra pronunciado pelo ex-primeiro-ministro Zhou Enlai. Propunha-se que a cooperação prestada pela China se guiava por: i) enfatizar a igualdade e o benefício mútuo; ii) respeitar a soberania e nunca impor condicionalidades; iii) oferecer empréstimos sem juros ou com juros baixos; iv) ajudar os países recipiendários a desenvolver sua independência e autossuficiência; v) construir projetos que requerem baixo investimento e que podem ser realizados rapidamente; vi) oferecer equipamento e material de qualidade a preços de mercado; vii) assegurar assistência técnica efetiva; e viii) pagar especialistas conforme os padrões locais (PINO, 2014).

comumente descrito nos círculos políticos chineses, a “cooperação igual” para uma situação “ganha-ganha” (CHENG, 2015).

O documento ainda define como instrumentos de financiamento que podem constituir ajuda: doações; empréstimos a juro zero; empréstimos concessionais (juros baixos). Enquanto as doações e empréstimos a juro zero são destinados a projetos de menor porte, o documento explica que as linhas concessionais servem principalmente para financiar projetos de infraestrutura de grande e médio porte com benefícios econômicos e sociais, ou para o fornecimento de fábricas completas, maquinários e produtos eletrônicos. Nesse modelo, o Banco de Exportação e Importação da China (CHEXIM) é o banco responsável pelo levantamento dos empréstimos e as taxas inferiores às referências divulgadas pelo Banco do Povo da China são compensadas pelo Ministério de Finanças como subsídios financeiros (STATE COUNCIL, 2014).

Contudo, diversos autores argumentam que a China conta também com outros instrumentos que compõem a categoria mais abrangente de financiamento oficial ao desenvolvimento, incluindo, por exemplo, créditos de exportação, empréstimos não subsidiados e linhas especiais de crédito (CHEN, 2020).[9]

Lin e Wang (2017) argumentam que são os financiamentos com menor grau de concessão destinados a grandes obras que realmente contribuem para o desenvolvimento nos países receptores, na medida em que impulsionam a mudança estrutural, diferente de doações, geralmente destinadas a projetos de menor porte que engendram impactos pouco significativos no âmbito macroeconômico.

Adicionalmente, Chen (2020) argumenta que esse modelo representa uma modalidade de participação do Estado na cooperação para o desenvolvimento em que o mesmo não atua diretamente na canalização do capital, mas aumentando a credibilidade dos projetos por meio de apoio indireto, oferecimento de garantias e coordenação política. Ademais, financiamentos

[9] Esses instrumentos guardam semelhanças com a definição de Financiamento Oficial ao Desenvolvimento pela OCDE. Segundo a organização, o termo engloba: i) assistência oficial ao desenvolvimento bilateral; ii) donativos e empréstimos concessionais e não concessionais para o desenvolvimento por instituições financeiras multilaterais; iii) outros fluxos oficiais para fins de desenvolvimento (incluindo empréstimos de refinanciamento) que têm um elemento de concessão muito baixo para se qualificarem como AOD.

baseados no mercado que não possuem lastro com o gasto fiscal do governo devem se orientar, principalmente em projetos de maior risco, aos empréstimos com juros suficientemente altos para permitir que as instituições mantenham o equilíbrio financeiro e, consequentemente a viabilização de empreendimentos futuros.

Diversas instituições financeiras e empresas providenciam esses fluxos. No entanto, o Banco de Desenvolvimento da China (BDC) e o CHEXIM lideram em concessão de empréstimos no exterior. Durante as reformas de 1994 do setor financeiro, o governo chinês fundou ambos como "bancos de políticas", cujos empréstimos apoiariam explicitamente os objetivos políticos do governo, os separando, portanto, dos propósitos estritamente comerciais. Ambos têm capital inicial do Banco do Povo da China e do Ministério das Finanças e levantam recursos adicionais nos mercados chineses e globais.

Com mais de US$1 trilhão em ativos, o BDC excede os combinados do Banco Mundial e dos quatro principais bancos de desenvolvimento regionais [10] (HURLEY; MORRIS; PORTELANCE, 2018). O banco ocupa posição ministerial, sendo propriedade integral de vários acionistas do governo [11] e tem como finalidade apoiar as políticas macroeconômicas estabelecidas nos Planos Quinquenais, com foco em oito áreas: energia elétrica, construção de estradas, ferrovias, petróleo e petroquímica, carvão, correios e telecomunicações, agricultura e indústrias relacionadas e infraestrutura pública (CHIN; GALLAGHER, 2019).

Contudo, apenas o CHEXIM está autorizado a conceder empréstimos concessionais. A taxa de juros praticada pelo banco flutua geralmente em torno de 2% e 3% com 15 a 20 anos de reembolso, incluindo 5 a 7 anos de carência (ZHANG, 2020). Além de empréstimos concessionais, o CHEXIM oferece empréstimos preferenciais em dólares, também abaixo da taxa de juros de mercado: o crédito de comprador preferencial. Esses empréstimos não são calculados como ajuda externa oficial, pois são financiados pelo capital próprio do banco e não são subsidiados por fundos do governo (CHEN, 2020). Sob tutela do Conselho de Estado, o banco tem como orientação para suas operações estabilizar o crescimento, reestruturar e

[10] Banco Africano de Desenvolvimento, Banco Asiático de Desenvolvimento, Banco Europeu de Reconstrução e Desenvolvimento e Banco Interamericano de Desenvolvimento.

[11] Ministério das Finanças, 36,5%; Central Huijin Investment Ltd, 34,6%; Buttonwood Investment Holding Company Ltd, 27,1%; Conselho Nacional de Seguridade Social, 1,59% (CHIN; GALLAGHER, 2019).

promover as exportações, e aplicar a estratégia de “Go Out”, auxiliando as empresas chinesas em projetos e investimentos externos.

Chin e Gallagher (2019) apontam para uma característica peculiar compartilhada pelos bancos de políticas chineses que os distingue das instituições ocidentais de financiamento ao desenvolvimento, que consiste na sua determinação em construir mercados onde eles ainda não existem, identificando valores estratégicos e potencialidades de cada região. Por essa razão os empréstimos do BDC e CHEXIM na casa das centenas de milhões ou dos bilhões de dólares são mais frequentes do que nas instituições ocidentais (CHIN; GALLAGHER, 2019).

Em regra, esses fluxos são bem recebidos nos países em desenvolvimento e constituem uma alternativa valiosa, especialmente para países com dificuldade de acesso a crédito e investidores externos.12 Em países de baixa renda, o total de empréstimos da China excedeu os do Banco Mundial, do FMI e de fontes privadas entre 2010 e 2015 (HURLEY; MORRIS; PORTELANCE, 2018).

Redirecionamento da Política Externa Chinesa em direção aos megaprojetos de infraestrutura

Em comparação ao início do século XXI, a projeção internacional da RPC possui hoje diferenças consideráveis, tendo a sua política externa se tornado mais assertiva e orientada globalmente. De acordo com Cintra e Pinto (2017), a internacionalização do capital chinês constituiu um dos fenômenos empresariais mais profundos das últimas décadas. Em 2016, a China ultrapassou o Japão se tornando o segundo maior investidor do mundo (MOFCOM, 2019). Ademais, de 2006 a 2020, o número de empresas chinesas no top 100 da Forbes, em termos de receitas, saltou de 3 para 18 (FORBES, 2020).[13]

[12] Na América Latina constam quatro dos 20 países que mais receberam financiamentos dos bancos chineses no mundo, respectivamente, Venezuela, Brasil, Argentina e Equador. Com exceção do Brasil, os demais possuem restrições ou dificuldades de obter financiamento externo, devido ao seu endividamento externo ou a ausência do preenchimento de outros requisitos (AIDDATA, 2017).

[13] A metodologia adotada pela Forbes não considera as companhias sediadas em Hong Kong dentro dessa estimativa, Caso estas fossem consideradas, o número de empresas subiria para 21.

Em relação aos países do Sul-Global, sua diplomacia está orientada no sentido da cooperação para o desenvolvimento sem imposição de condicionalidades políticas (CINTRA; PINTO 2017). Na esteira desse processo, a viabilização de projetos de infraestrutura constitui um dos instrumentos de maior impacto e visibilidade da política externa chinesa. Segundo o Ministério do Comércio da China (MOFCOM), o valor contratual dos projetos de infraestrutura com participação de empresas chinesas no exterior, entre janeiro e agosto de 2019, foi de US$110 bilhões , representando 85,1% do valor total dos contratos assinados (MOFCOM, 2019). Entre as iniciativas mais emblemáticas lideradas pela China nesse âmbito estão a BRI e o BAII, ambas anunciadas em 2013.

Inicialmente, a BRI estava direcionada ao desenvolvimento da conectividade a partir dos eixos geográficos: entre a China e a Europa através da Ásia Central e da Rússia; China, Golfo Pérsico e Mediterrâneo, passando pela Ásia Central e Ocidental; e China e Oceano Índico através do Sudeste Asiático e do Sul da Ásia. A BRI permite à China diversificar e expandir seu acesso a recursos naturais de vizinhos como Turcomenistão, Cazaquistão e Rússia, promovendo diversificação e vantagens significativas em termos de segurança energética. Ademais, as melhorias efetuadas na conectividade regional podem ampliar o acesso a produtos chineses e integrar as províncias do interior da China aos mercados globais (HONG, 2017).

No entanto, nos últimos anos a iniciativa adquiriu dimensão global, incluindo mais de 3.485 projetos em 138 países e mais de US$273,6 bilhões em financiamento oficial. Devido à complexidade de atores e projetos envolvidos, há indícios de que a BRI, para além de uma iniciativa de conectividade, se converteu em uma insígnia, através da qual a RPC ancora suas relações de cooperação com outros países. Estimativas conservadoras calculam o dispêndio de até US$1 trilhão, até 2027 (OECD, 2018; MORGAN STANLEY, 2017).[14]

Para apoiar a implementação da BRI, a China liderou o estabelecimento do BAII. O banco de desenvolvimento multilateral iniciou suas operações em 2016 com capital inicial de US$100 bilhões e a proposta de financiar governos asiáticos e apoiar o desenvolvimento de

[14] Outras estimativas na mídia trazem valores diferentes. Balding (2017), por exemplo, argumenta que os projetos de infraestrutura em discussão para Ásia, Europa e África totalizam um montante de até US$8 trilhões.

infraestrutura na região. No entanto, o BAII já conta com mais de 100 membros e projetos aprovados em todo o mundo (HONG, 2017).[15]

O que explicaria, portanto, esse “boom” dos financiamentos chineses de projetos de infraestrutura no exterior na última década? Em partes, o extraordinário crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) chinês e a necessidade resultante de se ampliar mercados e diversificar o fornecimento de recursos naturais conferem uma resposta ao fenômeno (WORLD BANK, 2020). Contudo, uma explicação satisfatória inclui identificar os elementos em transição, à nível doméstico e na economia política internacional, que influenciam na reorientação da diplomacia econômica de Beijing.

Nos anos 2000 a China havia desenvolvido a reputação de "fábrica do mundo”. No entanto, a maior parcela de sua pauta de exportação consistia em bens de baixo valor agregado ou produtos acabados de firmas e tecnologias estrangeiras que eram apenas montados em seu território, aproveitando-se da mão de obra barata e qualificada de sua população. Esse crescimento econômico de alto custo social e ambiental, além de elevada vulnerabilidade externa, colocaram em cheque sua desejabilidade no longo prazo (NOGUEIRA, 2012).

A crise de 2008 expôs as fragilidades e contradições da economia chinesa. A resposta da política econômica no curto prazo foi compensar a queda na demanda externa com investimentos em infraestrutura doméstica, o que poupou a China da recessão. Contudo, a crise agiu como catalisador para os aspectos problemáticos ocultados pelo vertiginoso crescimento do PIB: investimento excessivo, bolha imobiliária e excesso de capacidade industrial. Ademais, o fato da China ser o maior detentor de títulos da dívida pública do tesouro norte-americano se transformou em ansiedade generalizada de que estes perderiam seu valor como resultado dos efeitos da crise nos Estados Unidos (EUA). Nesse momento, surge então um consenso nos meios políticos e empresariais de que uma alternativa para solucionar a crise seria investir em ativos no exterior (WANG, 2016).

[15] A China ainda integra, no âmbito multilateral, o Novo Banco de Desenvolvimento (NBD) dos BRICS, fundado em 2014 e pelos países membros do grupo para apoiar os esforços em projetos de infraestrutura e desenvolvimento sustentável em seus Estados e outras economias emergentes. Com sede em Xangai, o banco deu início as suas operações também com um capital inicial autorizado de US$100 bilhões (NBD, 2020).

Nos anos seguintes, evidenciam-se os elementos da nova orientação para o desenvolvimento chinês.[16] Em fontes documentais, o redirecionamento estratégico do Partido Comunista da China para a execução do "novo-normal" do crescimento econômico, associado a um ritmo mais lento e sustentável de desenvolvimento, está claramente pautado no 13º Plano Quinquenal para o Desenvolvimento Social e Econômico da República Popular da China (2016-2020). Ao contrário de acelerar o crescimento do PIB, a prioridade passa a ser sustentar um ritmo mais lento, porém sustentável de desenvolvimento, voltado para a inovação tecnológica, ascensão nas cadeias globais de valor, atenuação de desigualdades sociais e regionais, a conectividade regional, questões ambientais e a utilização de fontes limpas de energia, entre outros (KOLESKI, 2017).

No novo modelo, a expansão dos megaprojetos internacionais de infraestrutura seria eficaz para dar vazão a uma série de desafios e objetivos da transição do desenvolvimento chinês. Lidar com o excesso de capacidade se tornou uma das principais prioridades econômicas do governo (CAI, 2017). A taxa de utilização caiu para 71% no aço, 70% no alumínio, 67% no cimento, 72% no vidro e 76% na indústria automobilística, tornando os investimentos em infraestrutura no exterior uma plataforma eficaz para lidar com o excesso de capacidade crônico (DITTMER, 2017). Ademais, melhorias na conectividade contribuem com a migração de fábricas excedentes (em regra de montagem e bens de menor valor agregado) e para integrar mercados consumidores, satisfazendo a oferta excedente da indústria.

Condicionado aos investimentos e financiamentos dos projetos de infraestrutura, geralmente encontra-se a execução destes por companhias chinesas de engenharia e construção, telecomunicações, máquinas e equipamentos entre outros, o que facilita não somente a ampliação de espaços para a reprodução do capital, mas também a difusão de

[16] Embora o governo central da RPC formule e divulgue periodicamente planos e documentos oficiais renovando o modelo de desenvolvimento econômico à nível nacional, isso não implica que a "natureza" do Estado chinês deva ser concebida como ente unitário desenvolvimentista, racional e desprovido de interesses de classe. Nogueira e Qi (2019), ao definirem o Estado enquanto relação social, entendem as decisões deferidas no centro do Partido como subproduto de uma complexa rede de interações, limitações e comprometimentos entre os agentes públicos e a classe capitalista em ascensão, que passa a ter cada vez mais influência no aparelho estatal, ainda que não o subjugue completamente aos seus interesses.

padrões tecnológicos em segmentos estratégicos (BREZNITZ; MURPHREE, 2013).[17] O último elemento é crucial, pois padrões tecnológicos são essenciais para o posicionamento em setores de alta tecnologia e a conquista de autonomia técnica. Como exemplos, pode-se mencionar a exportação da tecnologia 5G pela Huawei, a expansão de malhas ferroviárias de trens de alta velocidade pela China Railway Construction Corporation e, no setor portuário, a padronização dos contêineres e docas para navios da China Ocean Shipping Company Limited (COSCO).

Ainda que os objetivos da internacionalização e a conquista do status de moeda reserva global para o renmimbi (RMB) estejam muito distantes de se concretizarem, os contratos em projetos de infraestrutura viabilizam maior margem para transações realizadas na moeda chinesa. Esses contratos e financiamentos ampliaram a autonomia da China e de seus parceiros em relação ao dólar e, ainda que muito longe de se converter na unidade internacional de referência, o RMB vem expandindo sua inserção global e, possivelmente, conquistando o status de moeda secundária ou regional (EICHENGREEN; KAWAI, 2015).

Finalmente, a condição atual da China de segunda maior economia mundial demanda que, para manter um ritmo de desenvolvimento econômico sustentável no longo prazo, seja necessária uma estratégia geoeconômica de estabelecer uma rede integrada de fornecedores e cadeias de valor, especialmente nos setores de transporte, energia e produção. Em uma economia globalizada, essa estratégia demanda investimentos massivos em infraestrutura de portos, aeroportos, estradas, ferrovias, fibra óptica, telecomunicações, geração de energia, entre outros.

No longo prazo, os projetos de infraestrutura permitem à China não somente projetar suas companhias nos mercados globais, como também intensificar sua influência política e expandir sua participação nos processos relativos à governança econômica global, na medida em que se apresenta como a principal alternativa para países em transição que não têm acesso

[17] A China está aumentando rapidamente sua habilidade e sofisticação na organização de padrões globais, contando inclusive com um Instituto Nacional de Padronização da China, que lançou programas de mestrado em padronização de tecnologia (BREZNITZ; MURPHREE, 2013).

fácil a crédito nas instituições tradicionais tenham condições de executar suas agendas de desenvolvimento.

A expansão dos projetos de infraestrutura financiados pela China na América Central e Caribe

O conceito de infraestrutura não é autoexplicativo e, frequentemente, seu sentido varia a depender do contexto e dos interlocutores. Geralmente é empregado em associação a estruturas físicas, tais como portos, aeroportos, estradas e usinas de energia. Essa colocação no sentido "hardware" situa a infraestrutura como "um conjunto de estruturas e instalações de engenharia de longa vida útil que constituem a base sobre a qual se realiza a prestação de serviços considerados necessários ao desenvolvimento de fins produtivos, geopolíticos, sociais e pessoais" (CEPAL, 2017, p.2). No entanto, o conceito cada vez mais se refere também ao seu conteúdo "software", englobando serviços e outras atividades em segmentos das cadeias globais de valor, tais como concepção, projeto, construção, bem como vários processos de pós-construção, serviços de monitoramento, manutenção e até mesmo o atendimento ao consumidor (DUSSEL PETERS, 2020).

Um estudo recente de Sánchez, Lardé, Chauvet e Jaimurzina (2017) considera serem insuficientes na América Latina as estruturas, equipamentos e instalações físicas que são a base do crescimento econômico sustentável e inclusivo e o progresso em direção aos objetivos acordados internacionalmente nos "Objetivos de Desenvolvimento Sustentável". Os autores concluem que o investimento anual (incluindo manutenção e reparo) necessário na região corresponderia a 2,0%, 3,5%, 4,7% e 6,0% do PIB regional entre 2016 e 2030, segundo os cenários hipotéticos de crescimento do PIB de 1,4%, 2,5%, 3,2% e 3,9%, respectivamente.

Kogan e Bondorevsky (2016) estimam que os países latino-americanos levariam 20 anos para atingir o nível de qualidade em infraestrutura que os países da OCDE têm hoje, enquanto países asiáticos em desenvolvimento levariam cerca de 15 anos. O mesmo estudo argumenta que 70% dos investimentos vêm do setor público. Em virtude das sucessivas

recessões na região nas últimas décadas, a manutenção das infraestruturas foi prejudicada devido à escassez de recursos.

A situação dos países centro-americanos e caribenhos é potencialmente mais grave, de acordo com o último relatório do Logistical Performance Index (LPI) de 2018, do Banco Mundial.[18] A tabela 1 apresenta a performance dos países da região incluídos no ranking do LPI, evidenciando seu posicionamento dentre 160 países e a qualidade de sua infraestrutura em uma escala de 1.37 (pior) e 4.37 (melhor), segundo o indicador integrado calculado pelo Fórum Econômico Mundial.

Tabela 1: Qualidade da infraestrutura e posição da performance logística dos países centro-americanos e caribenhos (2018)

Países	Qualidade da Infraestrutura	Ranking LPI
Bahamas	2.41	112
Costa Rica	2.49	73
Cuba	2.04	146
El Salvador	2.25	101
Guatemala	2.20	125
Haiti	1.94	153
Honduras	2.47	93
Jamaica	2.20	113
Panamá	3.13	38
República Dominicana	2.36	87
Trinidade e Tobago	2.38	124

Fonte: Elaboração própria dos autores a partir de Banco Mundial (2018).

Após décadas de declínio dos investimentos em infraestrutura na região, na contramão dessa tendência, observa-se que recentemente a China se converte cada vez mais em um importante aliado no setor, tanto no âmbito multilateral quanto nas relações bilaterais.[19] Em 2014,

[18] O indicador do Banco Mundial classifica países ponderando sua média em seis dimensões: eficiência do processo de liberação pelas agências de controle de fronteira, incluindo alfândega; qualidade do comércio e infraestrutura relacionada ao transporte (por exemplo, portos, ferrovias, estradas, tecnologia da informação); facilidade de organizar remessas com preços competitivos; competência e qualidade dos serviços logísticos; capacidade de rastrear remessas; e pontualidade das mesmas em chegar ao destino dentro do prazo de entrega programado.

[19] Uma série de circunstâncias estruturais e eventos contribuíram para o declínio dos investimentos em infraestrutura na região a partir do último quarto do século XX. Os financiamentos para infraestrutura do Banco Mundial atingiam 70% do volume total nos anos 1960 e declinaram a partir das décadas posteriores, atingindo menos da metade, 30%, em 2000 (DOLLAR, 2017). O choque do dólar e o subsequente endividamento nos anos 1980 também contribuíram para essa tendência, seguidos pelos ajustes macroeconômicos e austeridade fiscal nos anos do Consenso de Washington, na década 1990. Diversos governos da região buscaram delegar o setor

celebrou-se a criação do Fórum CELAC-China, seguido pela formulação do Plano de Cooperação CELAC-China 2015-1019. A China se comprometeu a criar um fundo de US$35 bilhões para financiar projetos de transporte, portos, estradas, tecnologia de informação e comunicação, eletricidade entre outros.[20]

De acordo com o mapeamento de projetos financiados pelos bancos de políticas, realizado pelo China - Latin America Finance Database, o CHEXIM financiou 21 dos 22 empreendimentos da América Central e Caribe desde 2005. Desses, 16 projetos integram o setor de infraestrutura, correspondendo a 86,5% do valor de todos os financiamentos. Essa proporção contrasta com a América Latina como um todo, onde, no mesmo período, o setor de infraestrutura representa 19,5% do total (THE DIALOGUE, 2020).

Na tabela 2 foram mapeados os principais projetos de infraestrutura (com valor acima de US$30 milhões) financiados pela China na região, entre 2008 e 2018, de modo a ilustrar o avanço desses fluxos. Considerando a inexistência de fontes primárias unificadas e relatórios periódicos contendo informações sobre os financiamentos, o quadro foi sistematizado a partir dos dados contidos em bases secundárias como o China - Latin America Finance Database e AidData, nos relatórios do Banco de Exportação e Importação dos Estados Unidos (US Exim Bank), que compila informações de projetos financiados pela China no exterior, em notícias de páginas governamentais dos países analisados e da coleta de informações sediadas em múltiplas fontes jornalísticas. Não foram considerados os projetos cancelados ou em fase de negociação, somente os que já estão em execução ou concluídos.

aos investimentos privados e ao estabelecimento de parcerias público-privadas (PPP), mas esses capitais não foram suficientes para atingir o patamar das inversões governamentais. É só a partir de 2004, com a retomada dos investimentos públicos, que os indicadores voltaram a melhorar na região (CHAUVET et al, 2020).

[20] A composição do fundo seria de US$20 bilhões oriundos do BDC, US$10 bilhões do CHEXIM e outros US$5 bilhões da Comissão Nacional de Reforma e Desenvolvimento da China.

Tabela 2: Projetos de infraestrutura financiados pela China (2008-2018)

País	Financiamento	Valor (US$ milhões)	Projeto	Empresa Chinesa Contratada	Início - Andamento
Antígua e Barbuda	CHEXIM	75	Terminal do aeroporto internacional Vere Cornwall Bird	CCECC	2011 - concluído
Antígua e Barbuda	CHEXIM	90	Renovação do porto de águas profundas de Saint John's	CCECC	2016 – em andamento
Bahamas	CHEXIM	67	Acesso ao aeroporto internacional Nassau Lynden Pindling	CCA	2010 - concluído
Bahamas	CHEXIM	39	Porto Ábaco Norte	CHEC	2014- concluído
Barbados	CHEXIM	170	Ampliação do aeroporto internacional Grantly Adams	COMPLANT e AFECC	2016 - em andamento
Costa Rica	Doação do gov. chinês	50	Doação ao Instituto de Fomento e Asesoría Municipal (IFAM)	-	2008 - concluído
Costa Rica	CHEXIM	395	Expansão da Rota 32 San José – Puerto Limón	CHEC	2015 – em andamento
Cuba	CHEXIM	34	Reativação do setor de reparação naval do Porto de Havana	CMC	2017 – concluído
Cuba	CHEXIM	125	Terminal Marítimo Multipropósito del Puerto Guillermón Moncada	CCCC	2014 - concluído
Dominica	Doação do gov. chinês	100	Reabilitação da rodovia E.O Leblanc	QCG	2017 - em andamento
Granada	CHEXIM	66	Reabilitação e melhorias no aeroporto internacional Maurice Bishop	CHEC	2017 – em andamento
Honduras	CHEXIM	297	Planta da hidrelétrica Patuca III	Sinohydro	2015 – em andamento
Jamaica	CHEXIM	326	Melhorias na rodovia Southern Costal Roadways	CHEC	2017- concluído
Jamaica	CHEXIM	457	Rodovia Norte-Sul	CHEC	2013 - concluído
Jamaica	CHEXIM	352	Major Infrastructure Development Programme	-	2013 – em andamento
Jamaica	CHEXIM	400	Jamaica Development Infrastructure Programme	-	2010 – em andamento
Jamaica	CHEXIM	68	Reabilitação e proteção da linha costeira de Palisadoes	CHEC	2010 - concluído
Panamá	Landbridge e Shanghai Gorgeous Group	1.100	Panama Colón Container Port (PCCP)	CCCC	2017 – em andamento
Panamá	CHEXIM e CHEC	165	Terminal de Cruzeiros do Panamá (Fuerte Amador)	CHEC	2017 – em andamento
Rep. Dominicana	CHEXIM	600	Melhorias no sistema de distribuição energética	-	2018 - conluído
Trinidade e Tobago	CHEXIM	147	Hospital infantil Couva	SCG	2010 - concluído

Fonte: Elaboração própria dos autores a partir das bases de dados definidas no corpo do texto
Siglas: China Civil Engineering Construction Corporation (CCECC); China Construction America (CCA); China National Complete Plant Import Export Corporation (COMPLANT); Anhui Foreign Economic Construction Group (AFECC); China National Machinery Import and Export Corporation (CMC); China Communications Construction Company (CCCC); Qingdao Construction Group (QCG); Shanghai Construction Group (SCG).

A partir dos dados encontrados, não foi observada, na maior parte dos casos, uma correlação entre a concessão de financiamentos e a troca do reconhecimento político de Taipei para Beijing. Os únicos casos onde essa relação se verificou e os países passaram a reconhecer a RPC foram Costa Rica (2007), Panamá (2017) e República Dominicana (2018).[21] Com exceção de Honduras, os demais países que receberam financiamentos acima de US$30 milhões para projetos de infraestrutura mantinham previamente relações diplomáticas com a RPC.

Contudo, há indícios de que os países que mais receberam financiamentos para projetos de infraestrutura são os mesmos que aderiram à BRI. 10 Estados da região assinaram os MoUs (do inglês, Memorandum of Understanding) desde 2017: Antígua e Barbuda, Panamá, Costa Rica, Trinidade e Tobago, Dominica, República Dominicana, Jamaica, Granada, El Salvador e Barbados.

A análise das informações contidas no Quadro 2 constatou a prevalência de um modelo padrão no qual o CHEXIM, único banco de política capacitado a fornecer empréstimos a juros baixos, fornece empréstimo a entidades governamentais na região para a construção de projetos específicos.[22] Na maioria dos casos verificou-se que as obras são executadas por empresas chinesas, principalmente a CHEC. Não foram identificados “aliados prioritários” ou subsetores preferenciais como destinatários dos empréstimos.

Averiguou-se na execução desse modelo a prevalência de uma dinâmica triangular envolvendo: i) a aproximação política entre os agentes públicos, representando os seus respectivos interesses; ii) a concessão de financiamento pelo CHEXIM; iii) uma companhia

[21] El Salvador trocou o reconhecimento para Beijing em 2018 e em seguida aderiu a BRI. Embora não possua projetos de infraestrutura financiados pela China em andamento, desde esse ano estão sendo negociados uma série de empreendimentos, incluindo a reforma do “Puerto de La Liberdad”.
[22] Com exceção dos dois projetos de reformas de estradas na Jamaica, onde os empréstimos foram concedidos diretamente à empresa responsável por executar as obras, a CHEC.

chinesa, geralmente a CHEC, responsabilizada por executar as obras. A apresentação dos estudos de caso busca fornecer maior nível de detalhe sobre o funcionamento dessa dinâmica.

Cuba: Terminal Marítimo Multipropósito do "Puerto Guillermón Moncada"

Em 1960, Cuba tornou-se o primeiro país do Hemisfério Ocidental a reconhecer a RPC. Entre os episódios emblemáticos das relações entre os países está a retaliação internacional imposta à China após o massacre na praça Tiananmen. No dia posterior ao evento, o Ministro de Relações Exteriores da China, Qian Qichen, chegava à América Latina para realizar uma série de visitas diplomáticas. Os países da região desaprovaram a postura do governo chinês e cancelaram os encontros previamente agendados, exceto um deles: Cuba. As boas relações se mostraram recíprocas, durante o chamado "Período Especial em tempo de paz". Quando Cuba enfrentou severas dificuldades econômicas decorrentes do fim da União Soviética, a China se tornou o principal aliado da ilha, concedendo empréstimos e fornecendo bens de consumo básicos (CHENG, 2007).

No início do século XXI, os países aprofundaram suas relações bilaterais. Cuba foi o país da América Latina que mais recebeu visitas oficiais de autoridades chinesas, com quatro viagens: dos presidentes Jiang Zemin (2003), Hu Jintao (2004 e 2008) e Xi Jinping (2014) (DUSSEL PETERS, 2015). Simbolicamente, em 2014, Havana foi a cidade escolhida para sediar o histórico encontro no qual foi criado o Fórum de Cooperação CELAC-China. Cuba é o país que mais recebeu ajuda oficial da China, visto que foram perdoados quase US$10 bilhões em dívida até 2019 (RAPOZA, 2019).

No plano econômico, China e Cuba possuem cooperação em áreas como biomedicina, turismo, manufaturas, níquel, petróleo, transportes, telecomunicações, educação e cultura. Recentemente, o setor de energia renovável cubano se tornou um dos principais destinos dos investimentos chineses. A construção de três unidades fotovoltaicas na Zona Especial de Desenvolvimento de Mariel, iniciada em 2019, formarão um dos maiores parques solares do

Caribe, com uma produção total de 50 megawatts. Outros projetos estão sendo desenvolvidos nos setores de energia eólica e bioenergia (CUBA STANDARD, 2019).

Além de contar com uma economia baseada em commodities agrícolas e minerais, desde 1962, Cuba enfrenta um bloqueio econômico imposto pelos EUA, o que restringe o seu desenvolvimento econômico e acesso às linhas de crédito das instituições financeiras internacionais, limitando os recursos disponíveis para investimento em setores estratégicos como o de infraestrutura portuária.

O estudo elaborado pela Japan International Cooperation Agency (JICA), visando subsidiar o Ministério dos Transportes de Cuba na elaboração do plano nacional do setor, apontou que as instalações portuárias do país estão obsoletas e deterioradas, sendo que o orçamento disponível é utilizado para a manutenção e reparo mínimos necessários para o funcionamento das instalações (JICA, 2018). Os principais portos cubanos estão em Havana, Mariel, Cienfuegos e Santiago de Cuba.

Em 2014, durante visita à ilha, os presidentes Xi Jinping e Raúl Castro celebraram, entre diversos acordos de cooperação, o contrato para construção do Terminal Marítimo Multipropósito del Puerto Guillermón Moncada, em Santiago de Cuba. No dia 22 de julho do mesmo ano, os Ministros de Comércio da China, Gao Hucheng, e de Cuba, Rodrigo Malmierca Díaz, assinaram o acordo com os termos para dar início ao projeto. Paralelamente, o vice-presidente do CHEXIM, Sun Ping, e a Ministra de Finanças e Preços de Cuba, Lina Rodríguez, firmaram o acordo contendo os termos da concessão de crédito e valores. O contrato garantiu o repasse de US$125 milhões, financiados pelo CHEXIM. Não foram divulgados detalhes sobre taxa de juros e prazo. No entanto, consta no acordo a garantia de uma linha concessional de crédito, com juros abaixo do mercado (GRANMA, 2014).

A reforma do porto foi executada pela construtora China Communications Construction Company (CCCC), a quarta maior do mundo no setor em termos de receitas (ENR, 2019). As obras foram iniciadas no ano seguinte e concluídas em 2019. Foram construídos um novo terminal de cargas, com três gruas de embarque e desembarque de cargas gerais, cargas a granel e contêineres e a capacidade operacional do porto foi ampliada, proporcionando que navios maiores, com até 40 mil toneladas de peso bruto, tivessem condições de atracar.

O porto de Santiago de Cuba é um porto estatal, administrado pela Empresa Servicios Portuarios del Oriente (ESPO), vinculada ao Ministério de Transportes de Cuba. A obra concluída representou a fase I do plano de desenvolvimento do porto, composto pela ampliação e modernização do terminal, inclusive com novos equipamentos. Antes da reforma, o porto de Santiago não contava com um armazém para depósito de cereais a granel, o que demandava a necessidade de transportá-los a outro destino tão logo eram descarregados, reduzindo a eficiência operacional de embarque e desembarque das mercadorias (JICA, 2018). Além disso, o porto de Santiago, assim como Mariel, passou a contar com modernas gruas para carga e descarga, maquinários vendidos pela empresa chinesa Shanghai Zhenhua Heavy Industry (ZPMC), integrante do mesmo grupo econômico da construtora CCCC e que domina 82% do mercado mundial de máquinas e equipamentos portuários (ZPMC, 2017).

Os investimentos em infraestrutura de portos da China em Cuba justificam-se pela proximidade política e intercâmbio econômico entre os dois países, que garante à China, nos casos dos portos, presença em duas cidades cubanas com localização estratégica no Caribe, Havana e Santiago de Cuba. Mesmo que Cuba não possua embarcações de grande porte, como os New-Panamax, sua indústria naval local pode servir de apoio para os navios das empresas comerciais de navegação internacional, principalmente da chinesa COSCO, e ainda gerar ganhos econômicos tão necessários para dinamizar a economia da ilha. Ademais, empresas chinesas possuem investimentos no setor de turismo em Cuba e ainda se especula a respeito da possibilidade da China vir a constituir uma nova base de operações para oferecer cruzeiros marítimos turísticos, na qual a COSCO poderá se utilizar do porto de Santiago de Cuba e oferecer itinerários a Bahamas, Jamaica, Haiti, República Dominicana e outros destinos insulares (PERELLÓ CABRERA, 2017).

Antígua e Barbuda: Renovação do Porto de Águas Profundas de Saint John's

Em janeiro de 1983, Antígua e Barbuda tornou-se o primeiro país do Caribe oriental a estabelecer relações diplomáticas com a China e, recentemente, novamente foi primeiro da

região a assinar o MoU nos marcos da BRI. Em 4 de junho de 2018, o primeiro-ministro de Antígua e Barbuda, Gaston Browne, e o embaixador da China, Wang Xianmin, firmaram o MoU, visando promover a cooperação entre os dois países em projetos de estradas, pontes, aviação civil, portos, energia e telecomunicações (FARIAS, 2020).

Browne destacou que a abertura para o comércio e investimentos "também prevê a expansão da moeda chinesa e o incentivo à indústria para construir parques industriais e zonas econômicas e comerciais especiais" (ABHC, 2018). O embaixador Wang ressaltou que Antígua e Barbuda é a maior economia do Caribe oriental e "pode ser um importante centro na extensão natural da Rota Marítima da Seda do século XXI para a América Latina, com grandes potenciais a serem explorados" (WANG, 2018). A assinatura do MoU legitima a BRI na região, o que é estratégico para China, além de fortalecer os laços políticos entre os dois países e ampliar a presença chinesa em obras de infraestrutura.

A China já financiou e participou da construção de importantes obras em Antígua e Barbuda, como a ponte Big Creek, o novo terminal do aeroporto internacional Vere Cornwall Bird, o hospital Mount Saint John's, o estádio de críquete Sir Vivian Richards, a escola Five Islands e o centro comunitário de Barbuda. Em setembro de 2017, o furacão Irma devastou Antígua e Barbuda. Após a tempestade, a China investiu nos esforços de reconstrução e em outros setores da economia antiguana, especialmente no turismo.

Pouco após esses esforços de cooperação, em janeiro de 2018, Browe esteve reunido com diplomatas chineses na capital, Saint John's, para estimular financiamentos em um pacote de projetos de infraestrutura na ilha. Segundo a imprensa, o próprio presidente teria ligado para a China Civil Engineering Construction Corporation (CCECC) durante um dos encontros e convidado a empresa a participar dos empreendimentos e construir uma sede na capital (JAMAICA OBSERVER, 2018).

Iniciadas no mesmo ano, a expansão e a modernização do porto de Saint John's estão sendo descritas pela imprensa local como a maior obra de infraestrutura já realizada no país. O CHEXIM emprestou US$90 milhões para o "Saint John's Deepwater-Harbour project", através de uma linha concessional com juros de 2% ao ano e prazo de 25 anos, para primeira fase do projeto, que consiste na transformação de Saint John's em um porto de águas

profundas – possibilitando receber navios de maior calado – a construção de um terminal de carga, de um parque logístico e de um terminal para navios de cruzeiros marítimos turísticos. A CCECC, que inclusive já concluiu outros projetos no país, como a construção do terminal do aeroporto internacional Vere Cornwall Bird, está encarregada da execução da obra (ABPA, 2015).

O porto de Saint John's é gerenciado pela Antigua and Barbuda Port Authority (ABPA), uma autarquia estatal, e não se discute, pelo menos neste momento, eventual privatização e concessão para iniciativa privada. Todavia, o que o projeto denota é uma articulação com outros investimentos privados chineses, como a "Antigua and Barbuda Special Economic Zone" criada em 2015.

O governo de Antígua e Barbuda concedeu à empresa Yida International Investment Antigua Limited licença para estabelecer e administrar uma zona econômica especial de 647,4 hectares de área total. A companhia integra a Yida China Holdings Limited, uma grande empresa chinesa do setor imobiliário. Estima-se que os acordos de comércio com países da região, firmados por Antígua e Barbuda no âmbito da Organização dos Estados do Caribe Oriental (OECO), Comunidade do Caribe (CARICOM, em inglês) e Associação dos Estados do Caribe (AEC), atrairão empresas a se instalarem na zona econômica especial para utilizarem o benefício de reexportar seus produtos sem pagar impostos (ABPA, 2015).

O porto de Saint John's, embora localizado na rota marítima de comunicação entre o Canal do Panamá e a Europa, apresenta um movimento portuário pequeno do ponto de vista comercial, sequer constando entre os 118 listados no Informe da Atividade Portuária latino-americana (CEPAL, 2019). Ainda assim, o valor estratégico do porto pode estar relacionado à presença da empresa privada chinesa Yida e a constituição da zona econômica especial.

A integração entre o porto e a zona econômica possibilitará a articulação de ao menos três negócios interessantes sob o ponto de vista chinês: exportações, finanças e turismo. As trocas comerciais podem crescer com a integração entre porto e zona econômica, instalação de empresas chinesas no território caribenho e a reexportação de produtos para os países das proximidades. Além disso, Antígua e Barbuda é um centro financeiro e polo turístico caribenho, de modo que a concessão da zona especial à Yida abre possibilidades de participação chinesa

nos setores hoteleiro, financeiro, bancário e de contas “offshore”. Por fim, a ampliação da profundidade do porto de Saint John, a construção de um terminal de armazenamento de cargas e de um terminal de cruzeiros, podem servir às companhias de transporte marítimo internacional, como a COSCO e, em especial, a subsidiária do segmento de cruzeiros turísticos, COSCO International Travel.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Por meio de iniciativas como a BRI, do estabelecimento de fóruns e fundos multilaterais e de parcerias com instituições e governos locais, a China tem implementado e expandido sua cooperação para o desenvolvimento em escala global. Do mesmo modo, na América Central e Caribe, a China intensificou essa relação, priorizando a coordenação bilateral com os governos locais e a participação em projetos de infraestrutura.

Embora os estudos mencionados na primeira seção apontem para uma série de instrumentos financeiros que poderiam compor a cooperação para o desenvolvimento da China, em relação aos projetos de infraestrutura na região verificou-se que, na maior parte dos casos, predomina a dinâmica triangular onde o CHEXIM, banco que pratica taxas de juros geralmente em torno de 2% a 3%, fornece recursos diretamente aos governos e, para a execução das obras, em quase todas são contratadas empresas chinesas.

O CHEXIM é o banco de política que tem por desígnio incentivar e viabilizar a internacionalização das companhias chinesas. A constatação desse padrão na região, onde prevalecem os financiamentos do CHEXIM, reforça a hipótese de que a China se utilizaria da cooperação com esses países para abrir novos mercados para suas empresas, de acordo com a estratégia de “Go Out”, sobretudo em setores estratégicos onde possa consolidar e difundir seus padrões técnicos, como é o caso do ramo de engenharia e construção. Contudo, conforme apontado na terceira seção, há indícios de que se encadeariam também benefícios indiretos através uma articulação abrangente e de longo prazo, envolvendo outros segmentos, empresas e empreendimentos chineses na região.

Ademais, para a China, que detém o segundo maior PIB do mundo, conceder ocasionalmente empréstimos a juros baixos constitui uma relação de custo-benefício prolífica.

O financiamento de projetos de infraestrutura na região possibilita não só que a diplomacia de Beijing amplie laços amistosos e consolide a Política de Uma Só China, mas também expanda sua zona de influência, sobretudo através da adesão de novos Estados a BRI.

Conforme demonstrado na terceira seção, os países da América Central e Caribe possuem gargalos significativos em infraestruturas públicas, dificuldades de acesso a crédito externo e investimento privado insuficiente. Nesse contexto, os financiamentos do CHEXIM a juros baixos constituem uma alternativa para a realização de melhorias infraestruturais, além de potencialmente proporcionarem benefícios expressivos ao desenvolvimento de longo prazo na região.

Finalmente, para além das implicações relativas aos países diretamente envolvidos, é possível argumentar que o estudo da cooperação de desenvolvimento da China para a América Central e Caribe é significativo em outros domínios. Para os formuladores teóricos no tema da cooperação internacional, constitui um objeto a partir do qual é possível aprofundar a compreensão sobre os elementos que integram a cooperação de desenvolvimento da China e as práticas contemporâneas da CSS. Na Economia Política Internacional, esse fenômeno é indicador de um cenário de transição, no qual as instituições tradicionais do ocidente não mais monopolizam os fluxos e limites de ajuda e cooperação. A China apresenta-se cada vez mais como um ator relevante nesse âmbito e, consequentemente, na definição das normas e dinâmicas da governança econômica global do século XXI.

REFERÊNCIAS

AIDDATA. **Geocoded global Chinese official finance, version 1.1.1,** 2017. Disponível em: <https://www.aiddata.org/data/geocoded-chinese-global-official-finance-dataset>. Acesso em: 10 set. 2020.

ANTIGUA AND BARBUDA. Antigua and Barbuda Special Economic Zone (Yida International Investiment Antigua Limited) licence order, ***Official Gazette.*** *Saint John, v. XXXV, n. 75, p. 1-17, 14 dec. 2015.*

ANTIGUA AND BARBUDA PORT AUTHORITY (ABPA). **St. John's Harbour Port Redevelopment Project**, 2015. *Disponível em:* <http://anuport.com/wp/index.php/port-development-plan/>. *Acesso em: 15 out. 2020.*

ANTIGUA AND BARBUDA HIGH COMMISSION (ABHC). **Government paves the way for further economic development with the China Belt and Road Initiative,** 2018. Disponível em: <https://antigua-barbuda.com/government-paves-the-way-for-further-economic-development-with-the-china-belt-and-road-initiative>. Acesso em: 06 out. 2020.

BALDING, Christopher. Can China afford its Belt and Road? Financing its grand geopolitical ambitions will be harder than it looks. **Bloomberg***,* 17 mai. 2017. Disponível em: <https://www.bloomberg.com/opinion/articles/2017-05-17/can-china-afford-its-belt-and-road>. Acesso em: 11 set. 2020.

BERNSTEIN, Richard. China and the rise of the new 'authoritarian international'. **Real Clear Investigations***,* 2017. Disponível em: <https://www.realclearinvestigations.com/articles/2017/11/12/china_and_the_authoritarian_international.html>. Acesso em: 01 set. 2020.

BLIVAS, Alex; KOLESKI, Katherine. ***China's engagement with Latin America and the Caribbean****. Washington: U.S.-China Economic and Security Review Commission, 2018.*

BRÄUTIGAM, Deborah. Aid 'with Chinese characteristics': Chinese foreign aid and development finance meet the OECD-DAC aid regime, **Journal of International Development**. v. 23, p.752-764, 2011.

BREZNITZ, Dan; MURPHREE, Michael. **The rise of China in technology standards: new norms in old institutions: research report prepared on behalf of the U.S.-China Economic and Security Review Commission***.* 16 jan. 2013. Disponível em: <https://www.uscc.gov/sites/default/files/Research/RiseofChinainTechnologyStandards.pdf>. Acesso em: 18 set. 2020

CAI, Peter. Understanding China's Belt and Road Initiative. **Lowy Institute for International Polics,** 2017. Disponível em: <https://www.lowyinstitute.org/publications/understanding-belt-and-road-initiative. Acesso em: 21 set. 2020.

CGTN. **Highlights of Xi's keynote speech at Second Belt and Road Forum,** 2019. Disponível em: <https://news.cgtn.com/news/3d3d674e32636a4d34457a6333566d54/index.html>. Acesso em: 02 set. 2020.

CHATURVEDI, Sachin. Development cooperation: contours, evolution and scope. *In*: _____; FUES, Thomas; SIDIROPOULOS, Elizabeth. (eds.). **Development cooperation and emerging powers: new partners or old patterns?** Nova York: Zed Books, 2012.

CHAUVET, Pablo, et al. **China**: current and potential role in infrastructure investment in Latin America. Santiago: Nações Unidas - CEPAL, 2020.

CHEN, Muyang. Beyond donation: China's Policy Banks and the reshaping of development finance. ***Studies in Comparative International Development****, v. 55, p. 436–459, 2020.*

CHENG, Cheng. Official Development Finance with Chinese characteristics: development cooperation between China and Africa. *In*: FREEMAN, Carla (ed.). **Handbook on China and developing countries**. Cheltenham: Edward Elgar, 2015.

CHENG, Yinghong. Fidel Castro and "China's lesson for Cuba": a Chinese perspective. ***The China Quarterly****, n. 189, p. 24-42, mar. 2007.*

CHIN, Gregory; GALLAGHER, Kevin. Coordinated credit dpaces: the globalization of Chinese development finance. **Development and Change***,* v.50, n. 1, p.245–274, 2019.

CINTRA, Marcos Antonio Macedo; PINTO, Eduardo Costa. China em transformação: transição e estratégias de desenvolvimento. **Revista de Economia Política**, v. 37, n. 2, p. 381-400, abr.-jun., 2017.

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. (CEPAL). **Boletín FAL: gobernanza de la infraestructura para el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe: una apuesta inicial**, 2017. Disponível em: <https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/41859/S1700455_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 02 set. 2020.

_____. **Dados estatísticos do informe da atividade portuária da América Latina e o Caribe 2018***,* 2019. Disponível em: <https://www.cepal.org/sites/default/files/news/files/dados_estatisticos_do_informe_da_atividade_portuaria_alc_2018.pdf>. Acesso *em: 14 out. 2020.*

CUBA STANDARD. ***Prince Charles cuts ribbon for Chinese-funded solar project at Mariel,*** *2019. Disponível em: <https://www.cubastandard.com/prince-charles-breaks-ground-on-chinese-funded-solar-project-at-mariel/>. Acesso em: 05 set. 2020.*

DITTMER, Lowell. Xi Jinping's "new normal": quo vadis? **Journal of Chinese Political Science**, v. 22, n. 3, p. 429-446, 2017.

DOLLAR, David. China's investment in Latin America. **Geoeconomics and Global Issues,** v. 4, 2017.

DUSSEL PETERS, Enrique. **Monitor de la infraestructura china en América Latina y el Caribe 2020**. Ciudad del Mexico: Red ALC-China, 2020.

_____. **China's evolving role in Latin America: can it be a win-win?** Washington: BID, 2015.

EICHENGREEN, Barry; KAWAI, Masahiro. Introduction and overview. In: _____; _____. **Renminbi internationalization: achievements, prospects, and challenges**. Washington: Brookings Institution Press, 2015, p. 1-24.

ENGINEERING NEWS RECORD. **ENR's 2019 top 250 global contractors**, 2019. Disponível em: <https://www.enr.com/toplists/2019-Top-250-Global-Contractors-1>. Acesso em: 19 out. 2020.

FARIAS, Thomaz. **Infraestrutura de portos e projeção do poder marítimo da China no Mar do Caribe no início do século XXI**. 2020. 163 p. Dissertação (Mestrado em Economia Política Internacional) – Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2020.

FORBES. **Global 2000: the world's largest public companies**, 2020. Disponível em: <https://www.forbes.com/global2000/#32f92a69335d>. Acesso em: 09 set. 2020.

GRANMA. **Intensifican cooperación Cuba y China**, 2014. Disponível em: <http://www.granma.cu/cuba/2014-07-23/intensifican-cooperacion-cuba-y-china>. Acesso em: 30 set. 2020.

HONG, Yu. Motivation behind China's 'One Belt, One Road': initiatives and establishment of the Asian Infrastructure Investment Bank. **Journal of Contemporary China**, v. 26, n. 105, p. 353-368, 2017.

HURLEY, John; MORRIS, Scott; PORTELANCE, Gailyn. **Examining the debt implications of the Belt and Road Initiative from a policy perspective.** Washington: Center for Global Development, 2018.

JAMAICA OBSERVER. **Antigua wants China to partner on State-funded projects,** 2018. Disponível em: <http://www.jamaicaobserver.com/latestnews/Antigua_wants_China_to_partner_on_State-funded_projects?profile=1228>. Acesso em: 21 set. 2020.

JAPAN INTERNATIONAL COOPERATION AGENCY (JICA). **Sector portuario y transporte marítimo de Cuba**. La Habana: JICA, 2018.

KAUL, Inge. The rise of the Global South: implications for the provisioning of global public goods. **United Nations Development Programme,** 2013. Disponível em: <http://hdr.undp.org/en/content/rise-global-south>. Acesso em: 10 set. 2020.

KOGAN, Jorge; BONDOREVSKY, Diego. La infraestructura en el desarrollo de América Latina. **Economía y Desarrollo***,* v.156 n.1, p. 168-186, La Habana jan.-jun. 2016.

KOLESKI, Katherine. **The 13th Five-Year Plan: research report prepared on behalf of the U.S.-China Economic and Security Review Commission,** 14 fev. 2017. Disponível em: <https://www.uscc.gov/sites/default/files/Research/The%2013th%20Five-Year%20Plan_Final_2.14.17_Updated%20(002).pdf>. Acesso em: 13 set. 2020.

LIN, Justin; WANG; Yan. ***Going beyond aid*: development cooperation for structural transformation**. Cambridge: Cambridge University Press, 2017.

MALACALZA, Bernabé. What led to the boom? unpacking China's development cooperation in Latin America. **World Affairs**, v. 182, n.4, p. 370-403, 2019.

MINISTRY OF COMMERCE OF PEOPLE'S REPUBLIC OF CHINA. **MOFCOM Department of Outward Investment and Economic Cooperation comments on China's outward investment and cooperation in January-August 2019***.* 19 set. 2019. Disponível em: <http://english.mofcom.gov.cn/article/newsrelease/policyreleasing/201909/20190902900675.shtml>. Acesso em: 19 set. 2020.

_____. **Ministry of Commerce and other authorities issue the 2018 statistical bulletin of China's outward foreign direct investment,** 13 set. 2019. Disponível em: <http://english.mofcom.gov.cn/article/newsrelease/significantnews/201909/20190902901191.shtml>. Acesso em: 13 set. 2020.

MORGAN STANLEY. **Inside China's plan to create a modern Silk Road,** 2018. Disponível em: <https://www.morganstanley.com/ideas/china-belt-and-road>. Acesso em: 10 ago. 2020.

NEW DEVELOPMENT BANK (NDB). **About us,** [2020]. Disponível em: <https://www.ndb.int/about-us/strategy/strategy/>. Acesso em: 13 set. 2020.

NOGUEIRA, Isabela, QI, Hao. The State and dmestic capitalists in China's economic transition: from great compromise to strained alliance, **Critical Asian Studies**, v. 51, n. 4, p. 558-578, 2019.

NOGUEIRA, Isabela. Cadeias produtivas globais e agregação de valor. **Revista Tempo do Mundo**, v.4, n.3, p. 5-46, 2012.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). China's Belt and Road Initiative in the global trade, investment and finance landscape. **OECD business and finance outlook**, 2018. Disponível em: <https://www.oecd.org/finance/Chinas-Belt-and-Road-Initiative-in-the-global-trade-investment-and-finance-landscape.pdf>. Acesso em: 09 ago. 2020.

_____. **Official Development Assistance: definition and coverage**, 2020. Disponível em: <http://www.oecd.org/development/financing-sustainable-development/development-finance-standards/officialdevelopmentassistancedefinitionandcoverage.htm>. Acesso em: 09 out. 2020.

PANAMA COLON CONTAINER PORT (PCCP). *PCCP,* **Un proyecto integrado que combina en un mismo espacio: terminal portuaria, zona franca y un parque logístico**, 2018. Disponível em: <https://www.pccp.com.pa/pccp/>. *Acesso em: 10 dez. 2019.*

PERELLÓ CABRERA, José Luis. **China y Cuba: la nueva ruta de la seda,** 2017*. Disponível em:* <https://www.excelenciascuba.com/noticia/china-y-cuba-la-nueva-ruta-de-la-seda>*. Acesso em: 4 out. 2020.*

PINO, Bruno Ayllón. Evolução histórica da Cooperação Sul-Sul. *In*: SOUZA, A (ed.). **Repensando a cooperação internacional para o desenvolvimento.** Brasília, DF: IPEA, 2014, p. 57-86.

RAPOZA, Kenneth. China has forgiven nearly $10 Billion in debt. Cuba accounts for over half. **Forbes***,* 2019. Disponível em: <https://www.forbes.com/sites/kenrapoza/2019/05/29/china-has-forgiven-nearly-10-billion-in-debt-cuba-accounts-for-over-half/?sh=3d48f22c615b>. *Acesso em: 10 out. 2020.*

SÁNCHEZ, Ricardo, et al. **Inversiones en infraestructura en América Latina: tendencias, brechas y oportunidades.** Santiago: Nações Unidas - CEPAL, 2017.

SOUZA, Andre Mello. **Repensando a cooperação internacional para o desenvolvimento.** Brasília, DF: IPEA, 2014.

STALLINGS, Barbara; KIM, Eun. **Promoting development: the political economy of East Asian foreign aid.** Singapura: Palgrave, 2017.

STATE COUNCIL OF PEOPLE'S REPUBLIC OF CHINA. **China's foreign aid.** Beijing: Information Office of the State Council, 2014

THE DIALOGUE. **China – Latin America Finance Database.** Disponível em: <https://www.thedialogue.org/map_list/>. Acesso em: 13 set. 2020.

THE EXPORT-IMPORT BANK OF THE UNITED STATES. **Competitiveness reports.** Disponível em: <https://www.exim.gov/sites/default/files/reports/competitiveness_reports>. Acesso em: 16 ago. 2020.

UNITED NATIONS OFFICE FOR SOUTH-SOUTH COOPERATION (UNOSSC). **International Day for South-South Cooperation**. 12 set. 2020. Disponível em: <https://www.un.org/en/observances/south-south-cooperation-day. Acesso em 20 set. 2020.

WANG, Xianmin. ***Deepening cooperation under the Belt and Road Initiative in a bid to upgrade the bilateral relationship**, 2018. Disponível em: <http://ag.chineseembassy.org/eng/xwdt/t1567220.htm>. Acesso em: 07 out. 2020.*

*WANG, Yong. Offensive for defensive: the Belt and Road Initiative and China's new grand strategy. **The Pacific Review**, v. 29, n.3, p. 455–463, 2016.*

WORD BANK. **Data: GDP growth,** 2020. Disponível em: <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.KD.ZG?end=2019&start=1990>. Acesso em: 10 ago. 2020.

_____. **Logistics Performance Index,** 2018. Disponível em: <https://lpi.worldbank.org/international/global/2018?sort=asc&order=Infrastructure#datatable>. Acesso em: 23 set. 2020.

ZHANG, Denghua. Chinese concessional loans. **Department of Pacific Affairs,** 2018. Disponível em: <http://dpa.bellschool.anu.edu.au/sites/default/files/publications/attachments/2018-11/ib_2018_23_zhang.pdf>. Acesso em: 13 set. 2020.

ZHENHUA PORT MACHINERY COMPANY (ZPMC). **Annual Report 2016**. Beijing, 2017.