MONÇÕES
Revista de Relações Internacionais da UFGD
ISSN 2316-8323

AS RELAÇÕES CHINA-AMÉRICA LATINA PELO PRISMA DA COOPERAÇÃO SUL-SUL PARA O DESENVOLVIMENTO

GUSTAVO ERLER PEDROZO
Doutor em Relações Internacionais e Desenvolvimento pelo
Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da FFC-UNESP
Integrante do grupo de pesquisa dos BRICS

RESUMO: Parte-se do pressuposto que a necessidade chinesa por *commodities*, mercados consumidores e novos destinos para investimento choca-se, por vezes, com o discurso da diplomacia chinesa da busca por benefícios mútuos nas relações internacionais. Contra a acusação de que estariam criando novos laços de dependência os chineses resgatam o discurso histórico da solidariedade entre os países do Terceiro Mundo, do qual a Cooperação Sul-Sul (CSS) é elemento fundamental. Este trabalho, portanto, busca identificar as características da CSS entre China e os países latino-americanos. Para tanto, buscou-se definir o conceito de CSS, suas limitações para o caso chinês e as características da CSS chinesa na relação com América Latina. Apontam-se, assim, alguns resultados: 1) a definição de CSS chinesa é mais ampla que a tradicional, embora a conceptualização ainda não esteja clara; 2) a ajuda chinesa está concentrada no Ministério de Finanças e Comércio, via bancos públicos; 3) por estes motivos não existe clara distinção entre IED e ajuda; 4) existem padrões distintos de CSS entre China e as diferentes regiões do mundo; 5) o padrão da CSS China-América Latina é bilateral pois, apesar da institucionalização do Fórum China-CELAC, não é possível afirmar que exista uma resposta em conjunto para os anseios chineses na região; 6) a CSS chinesa na região latino-americana concentra-se em projetos voltados para infraestrutura e energia, na esteira de outros projetos classificados como IED.

PALAVRAS-CHAVE: China, América Latina, Cooperação Sul-Sul

SINO-LATIN AMERICA RELATIONS UNDER THE SOUTH-SOUTH COOPERTION PERSPECTIVE

ABSTRACT: This paper assumes that China's need for commodities, consumer markets, and new destinations for overseas investments clashes with the diplomatic Chinese speeches, which sustains exist mutually beneficial relations between China and the developing world. Some Latin American authors argue that Chinese economy works like other traditional powers and reproduces the same dependence relations. However, against that accusation, the Chinese government frequently evokes its history as part of the Third World. To confirm such discourse South-South Cooperation (SSC) practices are very important. Thus, this paper seeks to identify the characteristics of the SSC between

China and Latin America. For this, were defined the SSC's concept, its limitations for the Chinese case analysis, and the characteristics of the Chinese SSC toward Latin America. The results showed: 1) Chinese definition of SSC is wider than traditional concept, nonetheless its conceptualization is not clear yet; 2) Chinese foreign aid is concentrated in the Ministry of Finance and Commerce; 3) because of the last two points, don't exists clear limits between foreign direct investments (FDI) and foreign aid; 4) there are different patterns for Chinese SSC in different regions in the world; 5) China-Latin America's SSC pattern is bilateral, because, despite of Forum China-CELAC's institutionalization, there is not a joint answer for the China's call; 6) Chinese SSC in Latin America is concentrated in infrastructure and energy projects, like other projects classified as FDI.

KEYWORDS: China; Latin America; South-South Cooperation

INTRODUÇÃO

Nos anos mais recentes, as principais preocupações geopolíticas da China encontram-se nas potências tradicionais, sobretudo nos Estados Unidos, no eixo euroasiático, que toma forma na Organização de Cooperação de Shanghai e na política *One Belt, One Road*, bem como nas questões de segurança que envolvem seu entorno imediato como o Mar do Sul da China, o Japão, a Coreia do Norte e suas numerosas minorias étnicas que vivem em instáveis territórios fronteiriços (MITCHELL, 2007; PIRES e SANTILLÁN, 2014). Este trabalho, contudo, parte do pressuposto de que as relações da China com o *mundo em desenvolvimento*[1] são importantes para a persecução de seus objetivos por alguns motivos. Por um lado, uma parte do discurso do *desenvolvimento pacífico* está apoiado no auto reconhecimento da China como um país em desenvolvimento. A assunção desta postura remete ao discurso histórico que os líderes chineses mantiveram desde a década de 1950, e para que ainda possa se sustentar depende de ações que o confirme. Por outro lado, conforme avançava o processo de reforma e abertura, a necessidade de recursos naturais escassos e diversificação dos mercados receptores de suas exportações voltou parte da diplomacia econômica chinesa para os países em desenvolvimento. Como no período maoísta, a estratégia chinesa de aproximação veio acompanhada de uma estrutura de cooperação e ajuda. Assim, este trabalho buscou sustentar a hipótese de que a Cooperação Sul-Sul para o Desenvolvimento é importante na estratégia chinesa de desenvolvimento econômico e ressurgimento internacional e propõe analisar as relações China-América Latina por esse prisma.

A constatação inicial foi a de que o aporte conceitual da Ajuda Oficial ao Desenvolvimento ou da Assistência ao Desenvolvimento é insuficiente para análise do caso chinês. Por isso a opção em utilizar o conceito da Cooperação Sul-Sul para o Desenvolvimento. Na primeira seção, portanto, analisei esta contribuição conceitual em perspectiva histórica. Em seguida, na segunda seção, demonstrei como o conceito pode ser utilizado para o caso chinês, levando em conta seus discursos e posições históricas e o arcabouço institucional atual para a cooperação internacional na China. Na última seção busquei demonstrar empiricamente quais são os pontos em que as relações entre China

[1] Admite-se que a nomenclatura é passível de questionamento. Todavia o espaço e escopo do trabalho não permite maiores esclarecimentos. O termo foi adotado por estar em consonância com a nomenclatura utilizada nos documentos chineses (CHINA, 2011b).

e América Latina ocorrem nos termos previstos pela Cooperação Sul-Sul para o Desenvolvimento, a despeito dos argumentos que veem a presença chinesa na região meramente como uma ameaça ao desenvolvimento local e uma reprodução da dependência característica das relações Norte-Sul.

A COOPERAÇÃO SUL-SUL PARA O DESENVOLVIMENTO

A ocorrência sistemática da cooperação internacional para o desenvolvimento (CID) surgiu no final da II Guerra Mundial. A dinâmica da Guerra Fria tornou possível o estabelecimento de um sistema de ajuda motivado pela busca de influência nos respectivos blocos antagônicos. Em seu discurso de posse, o presidente estadunidense Harry Truman lançou as bases desse sistema de cooperação no bloco ocidental. Na ocasião, além de demarcar com clareza a política de contenção ao comunismo, clamou por um esforço conjunto para que houvesse "melhora e crescimento das áreas subdesenvolvidas". Para tanto, reconheceu o papel de liderança dos Estados Unidos, uma vez que estes saíam da guerra como o país mais rico e como detentor de algumas das mais avançadas tecnologias existentes. A contribuição para o desenvolvimento viria, pois, da utilização desse "recurso inesgotável": o acúmulo de conhecimento, técnicas e tecnologias. Além da atuação dos Estados Unidos, o discurso de Truman chamou à contribuição outros países do bloco ocidental em formação (TRUMAN, 1949).

Logo que a recuperação dos países europeus começou a se concretizar, esses países somaram-se aos EUA e passaram a utilizar as "políticas de ajuda" para recuperar influência face ao movimento de descolonização (COLACRAI, KERN, *et.al.* 2009, p. 07). Uma série de instituições foram criadas para dar sustentação às práticas de ajuda para o desenvolvimento. Além da própria OECE (Organização de Cooperação Econômica Europeia), criada para dar sustentação institucional ao Plano Marshall, das agências de cooperação do Japão e países da Europa Ocidental foram criados, sob os auspícios da ONU, órgãos como Unesco (Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura), OMS (Organização Mundial da Saúde), Unicef (Fundo das Nações Unidas para a Infância) e FAO (Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura) (MILANI, 2014).

A instituição que aglutinou as políticas de ajuda de padrão Norte-Sul foi a OECD (Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico), criada a partir da OECE no início dos anos 1960. Neste mesmo processo, o antigo Grupo de Assistência ao Desenvolvimento (DAG) foi institucionalizado sob os auspícios da OECD na forma do Comitê de Assistência ao Desenvolvimento (CAD) (OECD, 2010). A ajuda concedida pelos membros do CAD, chamada de Ajuda Oficial para o Desenvolvimento (AOD), consistia em empréstimos com algum grau de concessionalidade, realizados bilateralmente ou por instituições multilaterais com o objetivo de promover desenvolvimento econômico e bem-estar dos países em desenvolvimento (OECD, 2010).

Se o surgimento da CID esteve fortemente atrelado ao contexto da Guerra Fria, consequentemente os discursos e ideologias presentes também foram assim determinados. A concessão de ajuda e os próprios objetivos contidos nela podiam ser facilmente relacionados à expansão dos valores do bloco ocidental. Os direitos humanos, a descolonização e o desenvolvimentismo estavam na pauta do dia. De acordo com Milani (2014, p. 35), "[...] teoricamente, os anos 1950 e 1960 assistiram à consolidação de um desenvolvimentismo estreitamente associado ao keynesianismo e à ideia de modernização". Nesse sentido, havia descontentamento por parte dos países receptores da ajuda para o desenvolvimento, que se consideravam alijados dos debates sobre os próprios rumos que seus países deveriam tomar.

Paralelamente ao surgimento da CID e da AOD nos países do Norte, começou um movimento entre países africanos e asiáticos que não pretendia envolver os países desenvolvidos como postulantes da agenda de debate. O primeiro encontro que daria início ao conceito de Terceiro Mundo e da Cooperação Sul-Sul (CSS) ocorreu em 1955 na cidade de Bandung, Indonésia. O texto final do encontro procurou versar sobre cooperação econômica, política e cultural, ressaltando, em grande medida, os Cinco Princípios de Coexistência Pacífica formulados pelo ministro do exterior chinês e adotado também pela Índia, país forte da articulação neste encontro. Dentre os princípios, destacam-se a noção de não interferência nos assuntos internos e a promoção de relações de benefício mútuo que buscassem identificar as prioridades de cada parceiro.

Vigevani (1994) considera que, ainda nesse período, a coalização dos países do Sul tinha, paradoxalmente, um caráter neutralista e equidistante da disputa bipolar. No entanto, a percepção de que as ambições anti-imperialistas e do desenvolvimento autônomo passavam pela

desconstrução da ordem internacional então vigente levou à certa radicalização das propostas de organização em torno do Terceiro Mundo. Do ponto de vista político, tal ideia culminou com a formalização do Movimento dos Países Não Alinhados (MNA), na Conferência de Belgrado, em 1961. Esses encontros iniciais, apesar do logro da coalização sulista, apresentavam alguns problemas: 1) número reduzido de participantes; 2) limitação temática, ou seja, bastante voltado à uma afirmação retórica contra o imperialismo e necessidade de autoafirmação; e 3) baixa complementaridade entre suas economias, o que, por certo, dificultava um avanço na agenda de discussão e reforçava o caráter de dependência em relação às economias desenvolvidas (LEITE, 2012, p. 14). Contudo, o maior distanciamento temporal do período colonial e os anos de grande crescimento econômico após a II Guerra Mundial contribuíram, senão para sanar, ao menos diminuir alguns desses problemas.

Do ponto de vista da agenda do Sul, as décadas de 1960 e 1970 foram marcadas por um adensamento das discussões e encontros que tinham por tema a cooperação sul-sul. Ganharam destaque a criação da UNCTAD (Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento) e o estabelecimento do G77. Nesses encontros passou-se a discutir a criação de um novo marco comercial que atendesse as necessidades de rápida industrialização dos países subdesenvolvidos, para além da mera ajuda ou financiamento de projetos pontuais representado pela CNS (AYLLÓN, 2014). O PABA (Plano de Ação de Buenos Aires) (SPECIAL UNIT FOR TCDC, 1978) foi o auge do movimento de cooperação sul-sul desta primeira etapa. Foi o encontro que produziu um documento mais detalhado do ponto de vista da ação prática, reconhecendo a necessidade de envolvimento dos países em desenvolvimento no progresso técnico de suas economias, sem, no entanto, desconsiderar a importância dos países desenvolvidos como concessores de ajuda. Em comparação com eventos anteriores, o PABA contou com participação mais expressiva: estiveram envolvidos 138 membros ao invés dos 29 países que compuseram a Conferência de Bandung de 1955, por exemplo. Foram apresentados objetivos mais claros, como a identificação conjunta dos principais problemas enfrentados pelos países em desenvolvimento e o estímulo da comunicação entre eles. Foram, também, recomendados esforços para a criação de instituições em nível nacional capazes de identificar as potencialidades de cooperação em assistência técnica, bem como suas principais necessidades. Ademais, ampliou-se o escopo de atuação ao incluir outras esferas da sociedade que

não somente os atores estatais (SPECIAL UNIT FOR TCDC, 1978, p. 12).

Embora o documento produzido no encontro de Buenos Aires tenha significado um importante avanço na concepção e prática da cooperação sul-sul, os anos seguintes não apresentaram um contexto favorável para sua aplicação. Como fica claro por levantamentos realizados por Leite (2012), Colacrai, Kern, *et.al* (2009) e Cabana (2014), ao longo de todo esse segundo período que se estende do início da década de 1980 até finais da década de 1990, a articulação entre os países do Sul foi desfeita. Isso ocorreu, em grande medida, pela crise da dívida externa dos subdesenvolvidos, fato que os forçou a se dedicarem à resolução de seus próprios problemas[2]. Além desse aspecto mais evidente, Leite (2012) elenca outros pontos de fundamental importância para explicar a desarticulação da CSS: 1) em oposição à concepção keynesiana de desenvolvimento, o desenvolvimento neoliberal impulsionou uma competição pelos investimentos estrangeiros diretos nos agora chamados "mercados emergentes"; 2) houve menor envolvimento em política externa, principalmente por parte dos países latino-americanos, envolvidos em processos internos de redemocratização; e 3) produziu-se uma crise epistemológica tendo em conta que a CSS havia se estruturado em torno do conceito de Terceiro Mundo, e, ao ruir a URSS, perdeu-se o sentido imediato da existência do grupo.

A partir de então, a responsabilidade pelo sucesso ou não na busca pelo desenvolvimento foi passada aos países do Sul. Em oposição às ideias que culpavam a estrutura do sistema internacional pelo constrangimento do desenvolvimento das periferias, o problema passou a ser encarado, a partir da década de 1980, como algo exclusivo dos governos locais. Passou-se a considerar que os países subdesenvolvidos haviam *erroneamente* adotado políticas protecionistas e que lançavam mão de doses cavalares de intervenção estatal. A recomendação propagada pelas grandes instituições internacionais passou a ser a desarticulação do aparato de Estado que havia sido erigido nos anos anteriores.

O debate sobre o desenvolvimento foi pautado, a partir de então, "em termos de crescimento da capacidade de produtividade". O imperativo principal do desenvolvimento passava a

[2] O debate sobre as causas dos problemas enfrentados pelos países do então Terceiro Mundo é bastante amplo e permite distintas conclusões. Cabe ressaltar, aqui, que a guinada da política econômica e monetária dos Estados Unidos e o esgotamento do modelo desenvolvimentista das décadas anteriores foram elementos determinantes para esse processo.

a ser "eliminar as distorções da intervenção do Estado e habilitar a mágica do mercado" (BIERSTEKER, 1995, p. 177). Os organismos internacionais legados do final da Segunda Guerra Mundial, ao final da Guerra Fria, adquiriram alcance ainda maior e passaram a promover as políticas de desenvolvimento segundo essa nova concepção. Grande parte da contribuição metodológica desse período ocorreu no sentido de prover os pesquisadores destes organismos, e dos Estados de maneira geral, de ferramentas para mensurar as condições sociais precárias dos habitantes dos países de renda média e baixa. Nesse contexto, a possibilidade de CSS foi esvaziada de seu conteúdo político e contestador da estrutura do sistema internacional.

Ao final da década de 1990, as políticas neoliberais foram, todavia, postas em dúvida devido às sucessivas crises que abalaram Argentina, México, Leste Asiático, Rússia e Brasil. Todas elas com consequências nefastas para os países latino-americanos de maneira particular. Esse novo contexto permitiu a ascensão de governos de centro-esquerda ao poder, sobretudo no países sul-americanos. Alguns países, então, buscaram uma inserção econômica mais autônoma e relações políticas mais independentes, o que proporcionou, novamente, terreno fértil para proliferação de ideias voltadas à CSS.

A retomada das discussões sobre a CSS no século XXI ocorreu em contexto distinto daquele do final de ascensão da primeira fase dessa modalidade. Se num primeiro momento a baixa integração e parco conhecimento entre os países subdesenvolvidos impunham barreiras para o adensamento das relações nos termos da CSS, atualmente se verifica maior interação entre esses países. Consequentemente, ampliam-se as possibilidades de cooperação. Nos levantamentos realizados por Leite (2012) e Cabana (2014) é possível verificar significativa intensificação dos eventos de CSS a partir da década de 2000: foram 32 eventos ao longo dos anos 1990, 83 durante a década de 2000 e, somente nos anos de 2010, 2011 e 2012, já haviam sido registrados 114 eventos de discussão da CSS. Registrado este fato, é necessário identificar quais são os termos predominantes para definição da cooperação sul-sul neste século XXI.

Pode-se dizer que esses esforços ocorrem em três frentes principais: 1) nos termos do CAD, que passou a reconhecer a CSS a partir do século XXI; 2) nos marcos da ONU, a partir da declaração de Havana na I Cúpula do Sul (G77 mais China) em 2000, e, sobretudo, após a publicação do texto resultante do encontro da ECOSOC em 2008; e 3) pelos governos, agências de cooperação e *think*

tanks dos países do Sul Global, que neste contexto de renovação da CSS buscam suas próprias definições e instrumentos para esta prática. (AYLLÓN, 2014).

Historicamente, a OECD foi o organismo que aglutinou os principais doadores do mundo ocidental e, por esse motivo, a grande contribuição para a CID deste organismo se deu na institucionalização da CNS. A partir dos anos 2000, contudo, uma série de acontecimentos levaram o CAD a se voltar, *também*, para a CSS. Dentre os fatores condicionantes para a súbita atenção, Ayllón (2014, p. 77) destaca: 1) a percepção de "ameaça do sul", por conta do crescimento econômico destes e o aumento da concorrência em setores de investimentos nas áreas mais pobres; 2) reconhecimento positivo da CSS por parte dos doadores tradicionais, vista como importante e eficiente para a promoção do desenvolvimento; 3) desconhecimento prévio dos centros de pesquisa dos doadores tradicionais sobre a CSS; 4) preocupação com possível interferência gerada pela CSS na agenda e na pretensa efetividade da CNS, sobretudo no continente africano.

Ao longo dos anos 2000, portanto, a OECD organizou encontros que se não tiveram por tema central a CSS, esta foi, de alguma maneira, incluída nas pautas de discussão. Além disso, o esforço de compreensão da CSS levou a uma tentativa de aproximação entre OCDE e os chamados "doadores emergentes": Brasil, China, Índia, África do Sul. Há que se destacar, no entanto, que existe alguma relutância por parte dos países do Sul Global em adotar tal rótulo, por conta das diretrizes de concessão de ajuda relacionada à OECD e da própria história da CSS (AYLLÓN, 2014, p. 78). Não obstante, o 4º Fórum de Alto Nível sobre Eficácia da Ajuda que ocorreu em Busan, Coréia do Sul, no ano de 2011, contou com a participação mais ativa dos "doadores emergentes", avançou em alguns desses temas que são evidenciados pelos países do Sul e procurou demarcar que existe uma diferença entre a CSS e CNS (OECD, 2011).

A características dos fóruns de debate organizados em torno das Nações Unidas permite dizer que as iniciativas de CSS oriundas daí estão mais atentas às prioridades dos países em desenvolvimento. Isso ocorre porque, diferentemente do CAD, a participação de países subdesenvolvidos nas Conferências de Alto Nível sobre a Cooperação Sul-Sul é maior. A ONU também é importante no processo de formulação dos conceitos e metodologia de trabalho, bem como para servir de plataforma para que sejam lançadas iniciativas multilaterais – como os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio – até iniciativas regionais e bilaterais que surgem da identificação

das necessidades nos encontros multilaterais (AYLLÓN, 2014).

O último encontro de grande impacto para a CSS que ocorreu sob os auspícios da ONU foi a Conferência de Alto Nível nas Nações Unidas sobre Cooperação Sul-Sul na cidade de Nairóbi, Quênia no ano de 2009. Segue uma definição da CSS presente no texto final resultante do encontro:

Quadro 1: Trechos selecionados do texto final da Conferência de Alto Nível nas Nações Unidas sobre CSS, Nairóbi, 2009

11. Nós reconhecemos *a importância, diferença histórica e particularidades da Cooperação Sul-Sul*, e reafirmamos nossa visão de Cooperação Sul-Sul como uma manifestação de solidariedade entre povos e países do Sul que contribui para seu bem-estar social, para sua autoconfiança nacional e coletiva e para a realização dos objetivos de desenvolvimento acordados internacionalmente, incluindo os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio. *A Cooperação Sul-Sul e sua agenda têm de ser definidas pelos países do Sul* e devem continuar a ser guiadas pelos princípios do respeito à soberania nacional, à propriedade nacional e independência, à igualdade, à não-condicionalidade, à não interferência nos assuntos domésticos e aos benefícios mútuos.
12. Nós reconhecemos que a Cooperação Sul-Sul assume formas diferentes e evolutivas, incluindo, nomeadamente, *a partilha de conhecimento e experiências, treinamento, transferência de tecnologia, cooperação financeira e monetária e contribuições em espécie*.
18. Nós afirmamos que a cooperação Sul-Sul é um esforço comum dos povos e países do Sul, que nasceu de experiências e simpatias compartilhadas, com base em seus objetivos comuns e na solidariedade, e é guiada por princípios de respeito à soberania nacional e propriedade, *livre de quaisquer condicionalidades*. *A Cooperação Sul-Sul não deve ser vista como ajuda oficial para o desenvolvimento*. É uma parceria entre iguais baseada em solidariedade. Nesse sentido, nós reconhecemos a necessidade de melhorar a eficácia do desenvolvimento promovido pela Cooperação Sul-Sul, continuando a aumentar sua transparência e prestação de contas, bem como coordenar suas iniciativas com outros projetos de desenvolvimento e programas em andamento, de acordo com planos e prioridades do desenvolvimento nacional. Reconhecemos também que o impacto da Cooperação Sul-Sul deve ser avaliado com o objetivo de melhorar, conforme apropriado, sua qualidade de uma forma orientada para os resultados.

Fonte: (UNITED NATIONS, 2009). Grifos do autor.

Apesar desses avanços a ONU padece de alguns problemas. Se por um lado a grande participação de países é importante para definição de uma agenda que contemple os anseios dos países subdesenvolvidos, a pluralidade de interesses pode barrar avanços mais concretos. Outro problema: o legado das décadas de 1980 e 1990 foi importante para fornecer ferramentas de medição e análise dos principais problemas do desenvolvimento. No entanto essa discussão está esvaziada de um conteúdo político tal como ocorreu na primeira fase da CSS.

Portanto, embora o tema tenha voltado à pauta dos grandes debates internacionais, seja pelos esforços dos organismos vinculados à ONU, seja pela recente inclusão da CSS nos termos do CAD, ainda existem pontos críticos sobre esta renovada atenção. O desafio atual dos organismos voltados à CSS e dos especialistas no tema está em trazer à tona um conceito de CSS que permita incorporar os aspectos históricos e políticos, mencionados nos parágrafos anteriores, ao mesmo tempo em que se apresentam elementos metodológicos operacionais (LEITE, 2012).

Um ponto positivo dos encontros sobre CSS no século XXI é que, gradualmente, se passou a reconhecer a necessidade de se identificar as prioridades dos países receptores. Essa era uma demanda que remetia aos anos iniciais de formação do Terceiro Mundo. Outra demanda da primeira etapa de CSS que, todavia, não foi resolvida está relacionada à própria definição do *desenvolvimento* nas relações internacionais. Uma possibilidade de avanço na resolução deste problema é não atrelar a ideia de CSS meramente a um redirecionamento do capital para áreas depressivas do sistema. Nesse sentido, Leite (2012) aponta que há uma retomada de temas que permearam a discussão da teoria da dependência nos anos 1970[3]: a necessidade de contestação das forças dominantes do sistema internacional e a importância de elementos do comércio internacional, dos investimentos estrangeiros e assistência técnica para combater o envio líquido de renda para o exterior. Entende-se que tanto ONU quanto OECD já reconhecem que, sobretudo no tocante à CSS, não se pode reduzir a questão da cooperação para o desenvolvimento em concessão de empréstimos. No entanto, isso não está resolvido e ainda é difícil associar a eficácia da ajuda a questões mais amplas.

> [...] Alguns especialistas defendem a necessidade de superar a estreita consideração das doações diretas entre países e de integrar nestes cálculos outros fluxos financeiros que, em perspectiva mais ampla do conceito de CSS, responderiam de maneira mais exata à realidade das relações entre os países em desenvolvimento. Dessa maneira, seriam contabilizadas as contribuições às instituições financeiras multilaterais – por exemplo, a bancos regionais de desenvolvimento ou ao Banco do Sul; os pagamentos de juros realizados por países

[3] A teoria da dependência pode ser compreendida como uma corrente de pensamento de meados do século XX que buscou questionar o desenvolvimento como expressão da modernização. Dos Santos (2000, p. 10) considera a existência de distintas vertentes dentro da própria teoria da dependência: a) autocrítica estruturalista representada por Oswaldo Sunkel, Celso Furtado; b) neo-marxistas como Ruy Mauro Marini, Theotônio dos Santos e Vania Bambirra; c) marxistas ortodoxos representados por Cardoso e Falleto; d) André Gunder Frank que Frank representaria a "cristalização da teoria de dependência para fora das tradições marxista ortodoxa ou neo-marxista".

> em desenvolvimento a estas instituições, na medida em que são recursos que financiam as facilidades concessionais para os países mais pobres; as contribuições às reposições dos fundos da Associação Internacional para o Desenvolvimento (AID); os mecanismos regionais para fins de apoio à balança de pagamentos, como o Fundo Latino-Americano de Reservas (Flar); os mecanismos de apoio ao comércio, como os créditos à exportação; a aquisição de bônus soberanos e valores de outros países em desenvolvimento, como fez a Venezuela em favor de Equador e Argentina; os fluxos de investimento estrangeiro Sul-Sul; e a quantificação da cooperação técnica por meio da valorização do envio de especialistas, servidores públicos ou missões conjuntas (AYLLÓN, 2014, p. 79).

Como se pode notar, quando se tem por objeto de análise a CSS não há um discurso uníssono, como tende a ser a AOD promovida pelo CAD nos marcos da CNS. Embora as instâncias multilaterais sejam importantes para afinar o discurso e as práticas da CSS, entendemos que avanços importantes da CSS ocorrem em níveis locais, bilaterais e regionais. Dado o objetivo de se compreender o caso da CSS praticada pela China, buscamos auxílio nas próprias definições chinesas para o tema. Os resultados estão na seção seguinte.

CARACYERÍSTICAS POLÍTICAS, ECONÔMICAS E INSTITUCIONAIS DA COOPERAÇÃO INTERNACIONAL CHINESA

O tema da solidariedade com o Sul Global não é recente na China. Logo após a proclamação da República Popular, ainda na década de 1950, os chineses enviaram recursos para Coreia do Norte com o objetivo de reconstrução do território devastado pela Guerra da Coreia. Construíram, na província de Guangxi, um sistema de transporte ferroviário e rodoviário que serviria, entre outras coisas, para enviar suprimentos ao exército de Ho Chi Minh. Firmaram, também, um acordo de cooperação econômica e cultural com a Mongólia, reconhecendo efetivamente sua independência. Esses acordos, formais ou não, constituíram parte da estratégia chinesa para conquistar confiança no seu entorno imediato. (SPENCE, 1996, p. 523).

A situação da China era complexa. Por um lado, embora a URSS fora a primeira a reconhecer o governo da RPC, as relações com o Partido Comunista chinês eram conturbadas. Existiam

desacordos ideológicos e estratégicos sobre a condução do processo revolucionário que remetiam à década de 1930. Do ponto de vista soviético, a não aceitação incondicional das diretrizes do Comintern pela China era vista como um problema. Sobre isso pesava a estratégia expansionista soviética com Stálin e, posteriormente, com Khrushchov, fato que deixou as relações ainda mais tensas e culminou com a ruptura sino-soviética em 1964 (DEUTSCHER, 1969, p. 150). Por outro lado, complicava-se a relação com os Estados Unidos, que já assumira, desde o discurso de posse de Harry Truman, em 1947, a postura de contenção ao comunismo. Em síntese, o gigante asiático buscava se equilibrar diante das estratégias expansionistas/contencionistas das duas grandes potências da Guerra Fria. Como resposta a este contexto como um todo, os chineses participaram da construção de uma imbricada rede de cooperação na região asiática, que foi ganhando adeptos ao longo dos anos.

Nesse contexto, é de grande importância ressaltar as conversações que Zhou Enlai, então ministro do exterior e componente do Politburo chinês, manteve com a Índia, na pessoa de Jawaharlal Nehru e com a Birmânia (hoje Mianmar) (SPENCE, 1996; MITCHELL, 2007). O prévio contato foi fundamental para elaboração do discurso do Sul que ganharia o público no encontro de Bandung. A Conferência de Bandung foi uma resposta ao aumento da tensão na região e se mostrou uma oportunidade para que a China sinalizasse sua estratégia alternativa de não alinhamento[4]. Convidada a participar do encontro na Indonésia por este país mais Índia, Birmânia, Paquistão e Ceilão (Sri Lanka), o governo chinês enviou seu Ministro do Exterior para Bandung. Além dos países já citados, fizeram parte do encontro outros 23 países da Ásia, Oriente Médio e África. É sintomático que no mesmo período[5] tenha ocorrido a reunião de formação do Pacto de Varsóvia, e que a China não tenha participado com seu maior representante para assuntos internacionais. Kissinger (2011, p. 185) sugere que isso tenha demonstrado que "a China não subordinaria a defesa dos seus interesses nacionais a uma coligação".

Zhou Enlai, então, tornou público e passou a difundir os "Cinco Princípios de Coexistência Pacífica", princípios estes que norteiam as diretrizes da política externa chinesa ainda hoje. São eles: 1) respeito mútuo à soberania; 2) integridade territorial; 3) não agressão; 4) não intervenção em

[4] O Movimento dos Não-Alinhados se formalizou apenas em 1961, na Conferência de Belgrado.
[5] A Conferência de Bandung se deu no final do mês de abril de 1955. A reunião de formação do Pacto de Varsóvia ocorreu no início de maio do mesmo ano.

assuntos internos; e 5) igualdade e benefícios recíprocos (PEOPLE'S DAILY, 2007). Os Cinco Princípios são interessantes pois, além de serem facilmente identificados com o período de forte tensão regional, são identificados como uma característica fundamental da política externa dos chineses desde os tempos imperiais. Os poucos momentos em que se utilizou de uma estratégia territorialmente expansiva, o império chinês esteve sob domínio de manchus ou mongóis (PIRES, 2013, p. 468).

Embora do ponto de vista político as diretrizes gerais para a cooperação com o Sul Global estivessem dadas desde o início da RPC, os primeiros princípios norteadores para a cooperação vieram somente em 1964. Mais uma vez, Zhou Enlai, dessa vez na condição de primeiro ministro, lançou os "Oito Princípios para Ajuda Econômica e Assistência Técnica a Terceiros Países". Além de deixar claros pontos mais técnicos, como as formas de concessão da ajuda (empréstimos sem juros ou com juros baixos) e regras para assistência técnica, o referido documento reafirmou as diretrizes igualitárias e de benefício mútuo dos Cinco Princípios. Os pontos 4 e 5, são importantes para contextualizar o período em que os Oito Princípios foram publicados. Em síntese, eles se referem aos objetivos da ajuda concedida, que deveriam evitar o estabelecimento de uma nova condição de dependência. Assim, os projetos deveriam prezar por atividades que conferissem aos países receptores a capacidade de "embarcar, passo a passo, no caminho da autossufiência e desenvolvimento econômico independente" (CHINA, 2011b, Apêndice I).

Cabe ressaltar que foi em meados da década de 1960 que houve a ruptura sino-soviética, e, portanto, os chineses buscaram apoiar-se ainda mais nos vínculos com o Terceiro Mundo (SURASKY, 2014, p. 80). Ademais, com o avanço do Movimentos dos Países Não-Alinhados nas questões de independência política, o tema central passava a repousar na busca pela independência econômica, ou seja, na construção de projetos nacionais para superação do subdesenvolvimento (VIGEVANI, 1994, p. 77). Para tanto, parte do Terceiro Mundo apoiou-se em experiências capitalistas, parte em experiências socialistas[6]. Para este último grupo a experiência chinesa teve alguma importância.

[6] Sobre isso, Hobsbawm (1995, p. 199) afirma: "[...] a dinâmica da maior parte da história do mundo no Breve Século XX é derivada, não original. Consiste essencialmente das tentativas das elites das sociedades burguesas de imitar o modelo em que o Ocidente foi pioneiro, visto como o de sociedades que geram progresso, e a forma de poder e cultura da riqueza, como o 'desenvolvimento' tecno-científico, numa variante capitalista ou socialista. Não havia outro modelo operacional além da 'ocidentalização' ou 'modernização', ou o que se queira chama-lo".

Os anos seguintes foram particularmente conturbados para política interna da China, que se radicalizara devido à Revolução Cultural. Contudo, a política de ajuda ao Terceiro Mundo manteve-se ativa e foi, inclusive, parte importante da estratégia de *lobby* para a obtenção do assento no Conselho de Segurança da ONU, em 1971 (SPENCE, 1996, p. 588). Como parte desse processo, a retomada das relações com os Estados Unidos abriu espaço para o estabelecimento das relações com muitos outros países. Além disso, a guinada reformista levada adiante por Deng Xiaoping a partir de 1978 alterou substancialmente a posição chinesa no mundo. A despeito de outras alterações importantes na política externa chinesa, houve significativa ampliação do alcance das políticas chinesas voltadas para o mundo em desenvolvimento. Isso fica evidenciado pela diversificação das instituições internas e pelo aumento da participação em instituições internacionais, regionais e multilaterais voltadas à CSS, como se pode notar no Quadro 2. Do ponto de vista da Cooperação Internacional, todavia, entende-se que as diretrizes se mantêm muito próximas daquelas formuladas na década de 1950 e formalizadas nos Oito Princípios de 1964 (SURASKY, 2014).

Dentre os pontos elencados no Quadro 2, é importante destacar alguns aspectos. Em primeiro lugar pode-se dizer que, em decorrência da mudança de posição da China no sistema internacional, houve maior participação em eventos de caráter multilateral para definição e promoção da CSS. Outro aspecto que merece destaque é que, além de maior engajamento na própria região asiática[7], houve um esforço para institucionalizar as relações com o continente africano, do qual o FOCAC é a máxima expressão, e com a América Latina, regiões que concentram grande parte dos países em desenvolvimento. Cabe mencionar que, a despeito da maior frequência registrada nesses encontros, a tônica da política de ajuda da China ainda consiste nas relações bilaterais. Mais do que a bilateralidade entre China e organizações regionais que se registrou no quadro 2, muitos projetos são acordados entre a China e o país receptor, embora as instituições sirvam, muitas vezes, como espaço de negociação. Contudo, não haveria espaço para realizar um

[7] Sugere-se aqui que as relações com a região asiática possuem nível maior de complexidade e é difícil de ser analisada pelo prisma da CSS. Autores como Medeiros (1998) já alertavam para a divisão regional do trabalho na Ásia há alguns anos. Silver e Arrighi (2012) também exploram as características particulares da região asiática e o papel da China no "fim do longo século XX".

amplo levantamento das políticas acordadas diretamente com cada país periférico[8]. Na seção seguinte focarei nos pontos de aproximação da China com a América Latina.

Quadro 2 Principais Marcos Políticos e Institucionais da CID da China

Ano	Evento	Natureza
1993	Criação do Fundo de Ajuda Exterior para Joint Ventures e Projetos Cooperativos.	Interna
1995	Criação da linha de crédito, via Export-Import Bank of China, para concessão de empréstimos sem juros ou com juros subsidiados.	Interna
2000	Participação no I Encontro de Alto Nível das Nações Unidas para os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM)	Multilateral
2000	I Cúpula do Sul - G77 + China, Havana	Multilateral
2000	Fundação do FOCAC (*Forum on China-Africa Cooperation*)	Bilateral
2001	Ampliação do *Shanghai Five* na forma da Organização para Cooperação de Shanghai	Regional
2002	Participação no I Encontro de Alto Nível das Nações Unidas sobre Financiamento do Desenvolvimento, Monterrey	Multilateral
2003	Primeiro Fórum para a Cooperação Económica e Comercial entre a China e os Países de Língua Portuguesa	Multilateral
2003	Encontro de líderes China-ASEAN	Regional
2005	Primeiro Fórum de Cooperação Econômica e Comercial China-Caribe	Bilateral
2005	Conferência Ministerial da OMC, assunção do compromisso “Aid for Trade”	Multilateral
2005	Concessão de tarifa zero sobre importações tributáveis de 190 categorias oriundas de 25 LDC (*Least Developed Countries*) africanos	Interna
2006	Primeiro Fórum sobre Cooperação Econômica e Comercial China-Ilhas do Pacífico	Regional
2006	Publicação do *China’s African Policy*	Bilateral
2008	Publicação do China’s Policy on Latin America and Caribbean	Bilateral
2009	Primeira Cúpula dos BRIC	Multilateral
2010	Publicação do *China-Africa Economic and Trade Cooperation*	Bilateral
2010	Conferência Nacional sobre Ajuda Internacional	Interna
2011	Publicação do *White Paper* intitulado *China’s Foreign Aid*	Interna
2011	Concessão de tarifa zero para 97% dos itens tributáveis oriundos dos LDC que mantêm relações diplomáticas com a China.	Interna
2013	Nova publicação do *China-Africa Economic and Trade Cooperation*	Bilateral
2014	Nova publicação do *White Paper China’s Foreign Aid*	Interna
2014	Declaração da Cúpula G77 + China, Santa Cruz	Multilateral
2015	I Reunião de Ministros de Relações Exteriores do Fórum CELAC-China	Bilateral
2015	Cúpula Ásia-África, 60 anos de Bandung.	Multilateral

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados presentes em (CHINA, 2011b) (CABANA, 2014) (AYLLÓN, 2014)

[8] Uma verificação sobre a importância propagandística que os chineses dão às políticas bilaterais de “cooperação e desenvolvimento mútuo” pode ser realizada mediante despretensioso acompanhamento de mídias chinesas, como o portal “People’s Daily en Español” e “Xinhua”.

Outro ponto interessante é que a diplomacia chinesa mantém o discurso de cooperação baseado nos Cinco Princípios em qualquer relação que estabelece com os demais países. Essa definição pode tornar nebulosa a tentativa de identificação da CSS nos termos apresentados pelos programas da ONU ou CAD, por exemplo. Nesse sentido, é importante avançar nos debates sobre CSS que buscam identificar outras práticas que possam ser consideradas como cooperativas, além dos fluxos financeiros subsidiados. No entanto, embora o caso chinês seja um objeto de estudo interessante para buscar a ampliação da definição de CSS que buscam alguns autores (LEITE, 2012; AYLLÓN, 2014) e incluir as relações comercias e de investimentos, por exemplo, ainda não dispomos de um aporte metodológico apto a realizar tal tarefa. Por esse motivo optamos por levar esta pesquisa adiante pautando-nos na definição de *Ajuda Externa* (*Foreign Aid*) proposta pelo próprio governo chinês. Essas diretrizes estão dispostas nos dois *White papers* para Ajuda Externa publicados pelo Conselho de Estado nos anos de 2011 e 2014. Como base na definição de CID de Ayllón (2006) e nos documentos acima referidos, foi organizado o

GUSTAVO ERLER PEDROZO.

A assunção do compromisso "Aid for Trade" da OMC tornou possível que a China associasse diretamente sua busca por recursos naturais nos países periféricos com políticas de ajuda. No relatório de 2011 os chineses afirmaram que cerca de 40% dos recursos contabilizados como ajuda destinavam-se ao instrumento "projetos completos". O relatório de 2014 informou que tais projetos se focaram em agricultura e infraestrutura, dois setores importantes para a manutenção do crescimento econômico chinês. O CAD não associa a concessão de ajuda com estreita relação econômica. Contudo, numa pretensa definição mais ampla de CSS esses aspectos poderiam ser levados em conta. Ainda mais quando se assinala o fato de que a China promove reduções tarifárias para os LDC que mantêm relações diplomáticas com o país asiático.

Quadro 3 Caracterísitcas da CID na China

Recursos e Fundos	
Origem	Publica. Apesar de não contar com Agência de Cooperação, os principais esforços centram-se no MOFCOM. Outras instituições públicas participam.
Tipos de Cooperação e Atores Implicados	Da parte da China houve aumento das iniciativas multilaterais e regionais, mas a CID ainda se concentra nas negociações bilaterais e na busca da identificação das necessidades locais.
Característica dos Fundos e Concessionalidade	Reembolsável e não reembolsável. Ocorrem em três tipos: 1) doações, que são voltadas para construção de escolas, casas de baixo custo e hospitais, projetos de bem-estar social em geral, provimento de água, cooperação técnica e ajuda humanitária; 2) empréstimos concessionais, voltados para construção de instalações públicas e projetos de melhoria de vida das pessoas; 3) investimentos patrocinados pelo governo chinês voltados para projetos produtivos e de infraestrutura.
Grau de Concessionalidade	Empréstimos concessionais condicionam o país receptor a adquirir, pelo menos, 50% de produtos chineses. No caso de algumas commodities se prevê que receitas e produtos devam ser destinados à China.
Natureza da Cooperação	Diversificada, ou seja, financeira e não-financeira. Mas grande parte do valor total concedido se concentra em ajuda financeira. Isso se deve à grande importância dos Bancos estatais na economia chinesa e a pretensão de erigir uma arquitetura alternativa do sistema financeiro internacional. Os principais bancos são: *China Development Bank*, *Eximbank of China*, Banco Asiático de Investimento em Infraestrutura e o NBD dos BRICS. O CAD estima que 49% da ajuda chinesa seja na forma de créditos concessionais. Pela metodologia do ECOSOC essa cifra salta para 77%. A cifra oficial chinesa é de 56% da Ajuda na forma de créditos concessionais.
Instrumentos e destinos	
Projetos completos	Projetos produtivos ou civis construídos em países beneficiários com a ajuda de recursos financeiros chineses (subsídios ou empréstimos sem juros). O lado chinês é responsável pela totalidade ou parte do projeto. Fornece a totalidade ou parte dos equipamentos e materiais de construção, e envia engenheiros e pessoal técnico para organizar e orientar a construção, instalação e produção experimental desses projetos. Depois que um projeto é concluído, a China o entrega para o país destinatário.
Bens e materiais	Materiais para produção e subsistência, equipamentos técnicos e serviços técnicos financiados pelos fundos de ajuda externa.
Cooperação Técnica	Envio de especialistas para orientação técnica na produção, operação ou manutenção dos "projetos completos" concluídos, e treinamento de pessoal local para atividades administrativas e técnicas. Nesse quesito estão envolvidas as maiores empresas estatais chinesas, voltados para os setores de recursos naturais, como CNOOC, SINOPEC e CNPC.
Cooperação para Desenvolvimento e Recursos Humanos	Por meio dos canais multilaterais ou bilaterais, executa diferentes programas de investigação e de formação para funcionários do governo, de educação, de formação técnica e outros programas de intercâmbio de pessoal para países em desenvolvimento.
Equipes médicas enviadas ao exterior	Envio de equipes e equipamentos médicos, bem como medicamentos gratuitos.
Ajuda humanitária	China fornece materiais, dinheiro ou expedições de socorro para áreas afetadas por desastres naturais ou humanitários.
Programas voluntários em países estrangeiros	Voluntários enviados para servir a população local na educação, cuidados médicos e de saúde e outros setores sociais.
Perdão de dívidas	Renegociação ou cancelamento de dívidas contraídas com instâncias governamentais chinesas.

Fonte: Ayllón (2006); China (2011b); Wolf, Wang e Warner (2013) Surasky (2014), Martín (2015)

Do ponto de vista dos fluxos financeiros também há certa confusão. O CAD não considera ajuda os fluxos financeiros que não contenham, no mínimo, 25% de concessionalidade. A China considera que empréstimos realizados com taxas de juros subsidiadas, quaisquer que sejam as taxas, podem ser considerados ajuda. O termo cooperação econômica também traz alguma confusão quando confrontado com a definição de investimento estrangeiro direto, de acordo com o Escritório Nacional de Estatísticas. A definição de IED segue, em partes, a prática internacional e refere-se a "investimentos realizados por empresas e organizações domésticas na forma de dinheiro, investimentos físico e ativos intangíveis, em que as atividades econômicas resultantes têm operação e administração sob controle dos investidores". A rubrica "cooperação econômica com países estrangeiros" coleta dados sobre "valor de projetos contratados" e "pessoal empregado" nos projetos. A definição destes projetos não auxilia na demarcação exata da diferença existente entre CSS e IED: refere-se a corporações domésticas ou outras organizações econômicas autorizadas a realizar projetos no exterior (NATIONAL BUREAU OF STATISTICS, 2013).

A falta de transparência nos dados pode ser explicada pela necessidade que o governo chinês tem de esconder sua real capacidade. Isso se dá por dois motivos: 1) o governo chinês evita assumir grandes responsabilidades, em consonância com sua assunção de país em desenvolvimento; 2) a China ainda é grande receptora de ajuda externa e a identificação como uma grande doadora poderia cessar esses fluxos (SOUZA, 2014, p. 266). É importante ressaltar que, diferentemente dos membros da OECD, por exemplo, a China vincula diretamente sua política de ajuda às suas necessidades econômicas. O fato de que é o Ministério do Comércio o responsável pela aprovação dos principais fluxos de ajuda é ilustrativo. Em síntese, pode-se dizer que a política de ajuda e cooperação da China está, portanto, relacionada com seus anseios e necessidades no atual contexto. Além disso, contudo, de maneira diferente dos países desenvolvidos, a CID chinesa, entendida pela própria China como CSS, tende a levar em conta os aspectos históricos da política externa do país asiático. Na seção seguinte analisei as iniciativas de ajuda da China para a América Latina.

AS RELAÇÕES CHINA-AMÉRICA LATINA

As relações da República Popular da China com a região latino-americana foram retomadas a partir da década de 1970, na esteira da retomada das relações sino-estadunidenses. Contudo, as visitas diplomáticas chinesas de alto nível só começaram efetivamente após o definitivo aceno reformista de Deng Xiaoping. O primeiro país a ser visitado oficialmente, na ocasião pelo Primeiro-Ministro, foi México, em 1981, seguido de Colômbia, Brasil, Argentina e Venezuela. Somente em 1990 o então presidente Yang Shangkun realizou visitas oficiais no México, no Brasil, no Uruguai, na Argentina e no Chile (ZHANG e LI, 2003, p. 238)

A partir de 1990 as relações começaram a se intensificar. O primeiro-ministro Li Peng participou da Rio-92 e manteve conversações de alto nível com Brasil, Cuba, México, Argentina, Chile, Peru e Suriname. Em 1993, foi firmada a primeira relação de parceria estratégica da China, precisamente com o Brasil. Em 1995, houve nova visita de Li Peng a diversos países latino-americanos. Em 1997, a China firmou uma parceria de cooperação com México, que evoluiu para parceria estratégica em 2003. Em 2001, estabeleceu Pareceria Estratégica de Desenvolvimento Comum com a Bolívia. Em 2004, estabeleceu Parceria Estratégica com a Argentina e Parceria de Cooperação com o Chile. Em 2006, foi assinado importante Tratado de Livre-Comércio entre China e Chile. O Peru firmou Parceria de Cooperação com a China em 2006, e, em 2010, também assinou um Tratado de Livre Comércio (ZHANG e LI, 2003 e MITCHELL, 2007).

As exportações da América Latina e Caribe para China aumentaram de maneira significativa ao longo das últimas duas décadas. O volume exportado saltou de pouco menos de 2 bilhões de dólares, em 1992, para cerca de 125 bilhões no ano de 2013. Em proporção ao restante do mundo as exportações latino-americanas para China saíram de 2,4% e chegaram a representar 6,9% da pauta de importações do país asiático em 2012. Em 2013 registrou-se ligeira queda de participação, atingindo 6,5%. A América Latina também ampliou sua participação como importadora da China. Em 1992 correspondia a apenas 1,26% do total de exportações chinesas. Atualmente é o destino de mais de 6% das exportações do gigante asiático (UNCOMTRADE, 2014).

A ampliação das relações diplomáticas e econômicas com a região latino-americana, bem como a intensificação da política chinesa de aproximação com o mundo em desenvolvimento neste século XXI abriu caminho para abertura de canais de diálogo nos termos da CSS entre China e países

da América Latina. Até recentemente, as conversações sino-latino-americanas se davam fundamentalmente em nível bilateral, por meio do estabelecimento de parcerias estratégicas e de cooperação. Além disso, houve outras iniciativas regionais que contavam com países da região como a APEC (que conta, entre outros membros, com México, Chile e Peru) e o Fórum para a Cooperação Económica e Comercial entre a China e os Países de Língua Portuguesa (do qual o Brasil é membro). Em 2005, a China e países do Caribe institucionalizaram o Primeiro Fórum de Cooperação Econômica e Comercial. De maneira similar à experiência de cooperação com o continente africano, os chineses lançaram, em 2008, um documento em que previam pontos de interesse dos chineses na região e chamaram os países latino-americanos em seu conjunto a aprofundar as relações de cooperação.

O *China's Policy Paper on Latin America and Caribbean* dividiu a proposta de cooperação em quatro amplos campos: política, economia, assuntos sociais e culturais e paz segurança e assuntos jurídicos. No campo político devem ser ressaltadas as propostas de criação de mecanismos de consulta, bem como participação nos blocos latino-americanos já existentes, como os Parlamentos do Mercosul e Andino. Do ponto de vista econômico foram ressaltados interesses nas seguintes áreas: comércio (sobretudo áreas de livre-comércio), investimento, financeira, agricultura, indústria, infraestrutura, redução e cancelamento de dívidas, assistência técnica e econômica, promoção de CSS nos fóruns multilaterais e ampliação das Câmaras de Comércio. Em relação aos aspectos sociais e culturais os chineses destacaram interesse em: cooperação em ciência, tecnologia e educação, cooperação em assuntos médicos e de saúde, intercâmbio de pessoal do governo, acadêmicos e de instituições não governamentais, recursos humanos em geral, proteção ambiental e mudança climática, ajuda humanitária e redução da pobreza de maneira geral.

Em discurso recente, o primeiro-ministro chinês, Li Keqiang, na ocasião do encerramento da Cúpula Empresarial Brasil-China lançou o conceito de "Cooperação 3x3" para aprofundar as relações com a região da América Latina e Caribe. O modelo 3x3 pretende abordar as relações por três prismas, que, por sua vez, dividem-se em outros três pontos: 1) cooperação em três grandes vias: logística, eletricidade e informática; 2) interação entre empresas, sociedade e governo; 3) canais de financiamento: fundos, créditos e seguros (CHINA, 2015). Apesar do discurso ter relação com a política de investimento em infraestrutura da China na região, não há maiores detalhamentos sobre como as propostas ocorrerão.

A tentativa mais acabada de institucionalização das relações cooperativas com a China ocorre no âmbito da CELAC (Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos), organização criada em 2011 que reúne todos os Estados latino-americanos e caribenhos. É a primeira iniciativa de institucionalização do debate para uma agenda dos países da região que não conta com a participação de EUA e Canadá. Foi neste âmbito que, em 2014, celebrou-se a criação do Fórum CELAC-China na Declaração Especial na II Cúpula da CELAC. Logo em seguida, foi formulado o Plano de Cooperação CELAC-China 2015-1019. Dentre outras questões apontadas no referido Plano, destaca-se, para este caso, o ponto III-8 que dispõe:

> Aprovechar plenamente el Fondo de Cooperación China - América Latina y el Caribe, el Crédito Especial para la Infraestructura China - América Latina y el Caribe, las líneas de crédito en condiciones preferenciales ofrecidas por China, así como otros recursos financieros para apoyar los proyectos de cooperación prioritarios entre China y los Estados miembros de la CELAC, de acuerdo con las necesidades de desarrollo en materia social, económica y medioambiental de la región CELAC, así como con una visión de desarrollo sostenible (CELAC, 2014).

Em junho de 2015, ocorreu o 1° Fórum CELAC-China sobre infraestrutura, e até o final do ano de 2015 ainda ocorreriam fóruns consultivos para os temas de Ciência e Tecnologia e Energia. No âmbito do fórum sobre infraestrutura a China se comprometeu a criar um fundo de US$ 35 bilhões para financiamento de projetos de transporte, portos, estradas, tecnologia de informação e comunicação, eletricidade entre outros. A composição do fundo seria de US$ 20 bilhões oriundos do Banco de Desenvolvimento da China, US$ 10 bilhões do *Eximbank of China* e outros US$ 5 bilhões da Comissão Nacional de Reforma e Desenvolvimento (ECUADOR, 2015). Tais anúncios estão em consonância com a prática chinesa de promessa de empréstimos e é difícil estabelecer uma divisão clara entre o que se configura como investimento e o que se configura como ajuda. O Fórum sobre Ciência e Tecnologia foi mais tímido: apesar da doação de um laboratório 4G para pesquisas em comunicação sem cabos no valor de 1 milhão de dólares, o encontro apenas ficou nas proposições de intensificação do intercâmbio acadêmico e criação de um prêmio de mérito científico similar ao Nobel (EL TELEGRAFO, 2015; XINHUA, 2015). Apesar do importante significado das propostas, o aporte financeiro disponibilizado de imediato é visivelmente menor.

Tabela 1: Cooperação Chinesa por característica dos fundos e região

	África	América Latina	Sudeste Asiático
Investimentos patrocinados	8.042	24.389	7.429
Empréstimos concessionais	22.379	1.950	7.114
Doações	1.851	421	231
Perdão de dívidas	850	0	60
Cooperação em espécie	21	1	0

Fonte: (LUM, FISHCER, *et al.*, p. 7)

A despeito da dificuldade em se obter dados sobre ajuda e cooperação da China, existem trabalhos que realizam este esforço, buscando meios para levantamento dos dados, bem como adequar a nomenclatura chinesa e a nomenclatura tradicional dos estudos sobre ajuda e cooperação. A Tabela 1 mostra o levantamento realizado por Lum, Fischer et. al. (2009) sobre a cooperação chinesa de acordo com a nomenclatura dos fundos adotado pelo governo chinês posteriormente. Levando em consideração que a América Latina concentra a maior parte dos investimentos patrocinados e que estes, por sua vez, concentram-se em investimentos produtivos e em infraestrutura, pode-se inferir o tipo de cooperação que ocorre entre China e América Latina.

Em trabalho mais recente, Wolf, Wang e Warner (2013) afirmam que, entre 2001 e 2011, 14 países latino-americanos receberam ajuda chinesa, que foi maior que em qualquer outra região levantada pelo estudo. Os principais destinos foram Venezuela, Brasil, Argentina e Equador, países ricos em recursos naturais. Os autores apontaram também que a porcentagem de ajuda voltada para projetos no setor de recursos naturais foi maior na América Latina que em qualquer outra região. É importante ressaltar que a maior parte deste fluxo de ajuda ocorreu após a publicação do documento voltado para a região. Momento esse que também representou uma intensificação da corrida chinesa por recursos naturais para sustentar a grande formação bruta de capital fixo decorrente de sua política anticíclica pós-crise.

Alguns fatores precisam ser destacados. Os chamados da China para a região latino-americana não encontraram respostas imediatas por parte dos latino-americanos. A opção pela

institucionalização do Fórum China-CELAC busca resolver esse problema, mas parece tropeçar em suas próprias diretrizes. Um dos pontos mais controversos do Plano de Cooperação CELAC-China é o de número XIV[9], que dispõe sobre a implementação das iniciativas. Em síntese o documento deixa explícito que não são necessárias respostas conjuntas e iniciativas acordadas entre todas as partes. Se, por um lado, esse dispositivo permite que os interesses heterogêneos da região sejam acomodados dentro de decisões fragmentadas, o poder de barganha dos países latino-americanos se reduz.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O século XXI assistiu a uma retomada do debate sobre a Cooperação Sul-Sul em decorrência de maior dinâmica econômica relativa que os países em desenvolvimento adquiriram. A arquitetura econômica e financeira do sistema internacional calcado em preceitos neoliberais e que ainda reflete aspectos da realidade do pós-Segunda Guerra Mundial teve renovada contestação, sobretudo no que toca à questão da possibilidade de desenvolvimento da periferia. Nesse contexto, a China se mostra como um objeto de estudos interessante. O país registrou altas taxas de crescimento econômico, pôde acumular grandes reservas de capitais e procedeu a uma inserção econômica internacional ativa nas últimas décadas. A alteração dos fundamentos econômicos caminhou lado a lado com a evidência do aumento de sua influência e a relutância em assumir publicamente tal condição.

Assim como ocorreu nas décadas de 1950-70, os líderes chineses parecem buscar apoio no discurso histórico do Espírito de Bandung a na articulação do Terceiro Mundo, atualizado na denominação “em desenvolvimento”. O expressivo crescimento econômico fez com que as estratégias chinesas se voltassem à necessidade de suprimento de recursos naturais. Mesmo que em

[9] Destaca-se o seguinte trecho do Plano de Cooperação: “La implementación de iniciativas concretas de cooperación o la adopción de normas estarán sujetas a negociaciones específicas entre China y los países latinoamericanos y caribeños interesados. Cualquier Estado miembro de la CELAC podrá abstenerse total o parcialmente de participar en una iniciativa aprobada, ya sea por un período definido de antemano, o por período indefinido, sin impedimento para que éste pueda volver a sumarse a la implementación total o parcial de esta iniciativa, con la aprobación previa de China y de los otros Estados participantes” (CELAC, 2014).

diversas regiões da periferia as relações comerciais com a China apresentem uma balança desfavorável ao gigante asiático, a pauta do comércio e os tipos de investimento realizados nessas regiões suscitou o debate quanto a renovação de padrões de dependência típicos das relações Norte-Sul. Foi nesse contexto, já no século XXI, que as políticas chinesas voltadas à periferia se intensificaram e passaram a propagar a necessidade de estabelecimento de relações de benefício mútuo.

As políticas ora denominadas de "Ajuda Internacional, ora "Cooperação Sul-Sul" adquiriram maior importância. A construção de canais de diálogos com as regiões asiática, africana e latino-americana, bem como documentos que objetivaram trazer transparência às políticas chinesas para o "mundo em desenvolvimento" foram bastante exploradas pela liderança do governo chinês. Aqui, alguns aspectos devem ser ressaltados. É difícil estabelecer uma distinção clara entre o que pode ser considerado Ajuda Internacional, nos termos tradicionais da Cooperação para o Desenvolvimento e o que se configura como investimento estrangeiro direto. Os resultados obtidos nos permitem duas considerações.

Por um lado, podemos considerar que é necessário avançar em definições teóricas e metodológicas mais amplas da CSS. Devem ser considerados aspectos do comércio, do investimento e da assistência técnica na contabilização da cooperação para além do caráter pretensamente neutro assumido por certas perspectivas de teoria econômica para determinação mercadológica dessas variáveis. Por outro lado, deve-se reconhecer que não há transparência por parte dos chineses, que receiam ser identificados como grandes doadores e perder a pecha de país em desenvolvimento, o que acarretaria em maiores responsabilidades para o país e redução da ajuda que recebe por ser elegível nesses termos. O fato de que a Ajuda Internacional chinesa esteja concentrada no Ministério de Finanças e Comércio ilustra os dois pontos anteriores.

Entre outras funções, o MOFCOM tem a prerrogativa da definição da ajuda que será concedida e a forma como ocorrerá, da autorização de investimentos estrangeiros diretos e da definição de políticas comerciais, podendo, dessa maneira, internalizar as decisões de grande parte da política econômica internacional da China. Além disso, este organismo pode articular facilmente o acesso a fundos soberanos e o direcionamento dos investimentos das empresas estatais no exterior, que estão sob responsabilidade direta e indireta do Conselho de Estado. Não se pode perder de vista

o fato de que também faz parte do discurso chinês a clareza em relação às suas pretensões de desenvolvimento e o papel do Estado nesse processo. Na atual gestão de Xi Jinping, esse discurso se cristaliza no "Sonho Chinês", e é fácil identificar, nesse sentido, uma linha coesa desde a volta de Deng Xiaoping à alta cúpula do Partido Comunista da China. Portanto, se por um lado o MOFCOM pode representar uma instância governamental apta a responder às necessidades de diversificação do entendimento da Cooperação Sul-Sul, por outro lado é um poderoso instrumento na persecução dos objetivos chineses.

Pelos dados apresentados a respeito da ajuda chinesa à região latino-americana não se pode afirmar que exista, até o momento, capacidade de cooperação Sul-Sul em termos mais amplos, ou seja, aqueles que tentam levar o caráter da dependência em consideração. A concentração dos projetos em infraestrutura e setores de recursos naturais reforça o caráter de fornecedores de commodities e produtos de baixo valor agregado que caracteriza a região na divisão internacional do trabalho. Como já ressaltado, apesar de estarem propensos a negociação, apresentarem alternativas ao débil financiamento da região e não vincularem suas propostas a adoção de modelos políticos e econômicos por eles determinados, os chineses têm uma agenda de desenvolvimento econômico bastante definida.

Da parte da América Latina, é importante avançar na institucionalização dos termos de cooperação. A pulverização das negociações pode diminuir o poder de barganha. A diplomacia chinesa tem uma característica histórica de buscar identificar as necessidades dos parceiros com os quais mantem negócio. Para uma adequada negociação, portanto, é necessário que os pontos positivos para a região latino-americana estejam claros. Os países da região têm uma deficiência histórica no financiamento do desenvolvimento, que poderia ser amenizada mediante esforços de negociação com os chineses, mais abertos a canais de diálogo que os países da tradicional Cooperação Norte-Sul. O problema parece ser, justamente, a capacidade latino-americana em trazer uma resposta conjunta, dada sua heterogeneidade estrutural e de projetos atuais. O Fórum CELAC-China corre o risco de servir apenas como espaço para que a China traga sua agenda e discuta individualmente com os países da região.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AYLLÓN, B. 2006. "O sistema internacional de cooperação ao desenvolvimento e seu estudo nas Relações Internacionais: evolução histórica e dimensões teóricas". *Revista de Economia & Relações Internacionais*, São Paulo, 5(8):5-23.

AYLLÓN, B. 2014. "Evolução histórica da Cooperação Sul-Sul (CSS)". In: SOUZA, A. D. M. *Repensando a Cooperação Internacional para o Desenvolvimento.* Brasília: IPEA. pp. 57-88.

BIERSTEKER, T. 1995. "The triumph of liberal economic ideas in the developing world". In: STALLINGS, B. *Global Change, Regional Response: the new international context of development*. Cambridge: Cambridge University Press.

CABANA, S. L. 2014. "Cronología e historia de la cooperación sur-sur: un aporte desde Iberoamérica". *Documento de Trabajo N.* 5. Montevideo: Programa Iberoamericano para fortalecimiento de la cooperación sur-sur, p. 65.

CELAC. 2014. "Plan de Cooperación de los Estados Latinoamericanos y Caribeños - China (2015-2019)". *Primera Reunión Ministerial del Foro CELAC-China.*. Beijing: CELAC

CHINA. 2006. "China's African Policy". *White Papers*. Disponivel em: <http://en.people.cn/200601/12/eng20060112_234894.html>. (Acesso em: 12 de março de 2015).

CHINA. 2008. "China's Policy Paper on Latin America and Caribbean". *White Papers*. Disponivel em: <http://www.gov.cn/english/official/2008-11/05/content_1140347.htm>. (Acesso em 15 de abril de 2012).

CHINA. 2011. *China's Peaceful Development*. Information Office of the State Council. Beijing.

CHINA. 2011b. *China's foreign aid*. Information Office of the State Council. Beijing.

CHINA. 2015. “Forjar la "versión actualizada" de la cooperación práctica entre China y América Latina y el Caribe mediante el nuevo modelo 3x3*”. Ministry of Foreign Affairs of the People´s Republic of China*. Disponivel em: <http://www.fmprc.gov.cn/esp/zxxx/t1266013.shtml>. (Acesso em: 22 Agosto 2015).

COLACRAI, M. et al. 2009. *Escenarios y desafíos de la cooperación sur-sur: 30 años de la declaración de Buenos Aires*. Buenos Aires: Centro de Investigación en Cooperación Internacional y Desarrollo.

DEUTSCHER, I. 1969. “O Maoísmo: origens, antecedentes e perpectivas”. In: DEUTSCHER, I. *Problemas e perspectivas do socialismo*. Rio de Janeiro: Zahar.

DOS SANTOS, T. 2000. *Teoria da dependência: um balanço teórico e histórico*. Disponivel em: <http://disciplinas.stoa.usp.br/pluginfile.php/283339/mod_resource/content/1/ateoriadadependencia.pdf>. Acesso em: 14 dez. 2015.

ECUADOR. 2015. "En Macao se reúne Primer foro CELAC-China sobre infraestrucutra". *Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana*. Disponivel em: <http://www.cancilleria.gob.ec/en-macao-se-reune-primer-foro-celac-china-sobre-infraestructura/>. (Acesso em: 14 Dezembro 2015.)

EL TELEGRAFO. "La ciencia y tecnología serán el eje del I Foro Celac-China". *El telegrafo*. Disponivel em: <http://telegrafo.com.ec/noticias/informacion-general/item/la-ciencia-y-tecnologia-seran-el-eje-del-i-foro-celac-china.html>. (Acesso em: 14 Dezembro 2015).

ESTEVES, P.; ASSUNÇÃO, M. 2014. "South-South cooperation and the international development battlefield: between the OECD and the UN". *Third World Quarterly*, 35(10), pp. 1775-1790. Disponivel em: <http://dx.doi.org/10.1080/01436597.2014.971591>. (Acesso em: 20 mar. 2015).

FOCAC. 2000. "Programme for China-Africa Cooperation in Economic and Social Development". *Forum on China-Africa Co-operation - Ministerial Conference* . Beijing: [s.n.]. 2000.

HOBSBAWM, E. 1995. *A era dos extremos: o breve século XX 1914-1991*. São Paulo: Companhia das Letras.

KISSINGER, H. 2011. *Da China: uma perspetiva profunda sobre a história da nova superpotência do século XXI*. Lisboa Quetzal.

LEITE, I. C. 2012. "Cooperação Sul-Sul: conceito, história e marcos interpretativos". *Observador on-line*, Rio de Janeiro, 7(03). Disponivel em: <http://observatorio.iesp.uerj.br/images/pdf/observador/observador_v_7_n_03_2012.pdf>. (Acesso em: 22 Setembro 2014).

LUM, T. et al. 2009, "China's Foreign Aid Activities in Africa, Latin America, and Southeast Asia", CRS Report for Congress, 25 February 2009, Congressional Research Service, Washington DC.

LÜTHI, L. 2007. "The People's Republic of China and the Warsaw Pact Organization, 1955-63". *Cold War History*, 07(04) pp. 479-494. Disponivel em: <http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/14682740701621762#.VOYtj-aG9HU>. (Acesso em: 11 Fevereiro 2015).

MARTÍN, R. 2015. *El tamaño importa: la financiación reembolsable en la Cooperación Sur-Sur de China, Índia, Venezuela y Brasil*. Cátedra de Cooperación Internacional y con Iberoamérica. Disponivel em: <http://www.cooperacionsursur.org/images/docs/2015/dtcss-coiba-2015.pdf>. (Acesso em: 30 ago. 2015).

MEDEIROS, C. A. D. 1998. “Globalização e inserção diferenciada da Ásia e da América Latina”. In: TAVARES, M. C.; FIORI, J. L. *Poder e dinheiro: uma economia política da globalização*. Petrópolis: Vozes.

MILANI, C. 2014. “Evolução histórica da Cooperação Norte-Sul”. In: SOUZA, A. D. M. *Repensando a Cooperação Internacional para o Desenvolvimento*. Brasília: IPEA. pp. 33-56. Disponivel em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/repensando_a_cooperacao_web.pdf>. (Acesso em: 25 Agosto. 2015).

MITCHELL, D. J. 2007. “China and the developing world. In: CSIS. *The China Balance Sheet in 2007 and Beyond*. Washington. Disponivel em: <http://csis.org/programs/freeman-chair-china-studies/china-balance-sheet/papers>. Acesso em: 10 maio 2013.
NATIONAL BUREAU OF STATISTICS 2013. *China Statistical Yearbook.* Beijing: China Statistics Press.

NOGUEIRA, U. 2010. “Sino-Latin American relations in the twety-first century: partners or rivals?” In: OLIVEIRA, H. A. D. *China e Índia na América Latina: oportunidades e desafios*. Curitiba: Juruá, pp. 125-142.

OECD. 2010. “The DAC: 50 years, 50 highlights”. *Development Assistance Committee (DAC)*. Disponivel em: <http://www.oecd.org/dac/46717535.pdf>. (Acesso em: 26 Agosto. 2015).

OECD. 2011. “Fourth High Level Forum on Aid Effectiveness”. *Alianza de Busan para la Cooperación Eficaz al Desarrollo*. Busan: OECD.
PEOPLE'S DAILY. 2007. “Five Principles of Peaceful Coexistence”. *About China*. Disponivel em: <http://en.people.cn/92824/92845/92870/6441502.html>. (Acesso em: 12 Março 2014).

PIRES, M. C. 2013. “Desenvolvimento Pacífico Chinês frente à estratégia de "um século americano no Pacífico". *Brazilian Journal of International Relations*, Marília, 2(3).
PIRES, M. C.; SANTILLÁN, G. 2014. “Reflexões sobre a relação China e América Latina”. In: SERBIN, A.; MARTINEZ, L.; RAMANZINI JUNIOR, H. *Atlántico vs. Pacífico? America Latina y el Caribe, los cambio regionales y los desafíos globales*. Buenos Aires/La Habana/São Paulo: Cordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales, pp. 343-380.

SILVER, B.; ARRIGHI, G. 2012. “O fim do longo século XX”. In: VIEIRA, P. A.; VIEIRA, R. L.; FILOMENO, F. A. *O Brasil e o capitalismo histórico: passado e presetne na Análise dos Sistemas-Mundo*. São Paulo: Cultura Acadêmica, pp. 77-96.

SOUZA, A. M. 2014. “A cooperação internacional para o desenvolvimento da China e da Índia”. In: SOUZA, A. M. *Repensando a Cooperação Internacional para o Desenvolvimento*. Brasília: IPEA, pp. 251-277.

SPECIAL UNIT FOR TCDC. 1978. *The Buenos Aires Plan of Action*. United Nations. Buenos Aires.

SPENCE, J. 1996. *Em busca da China moderna*. São Paulo: Companhia das Letras.

SURASKY, J. 2014. “La gestión institucional de la Cooperación Internacional al Desarrollo ofrecida por la República Popular China. Buscando claridad en una voz fuerte”. In: STAIANO, M. F. *El ordenamiento jurídico de la República Popular China en el marco del Derecho Internacional: planificación familiar, migraciones y cooperación*. La Plata: Ediciones IRI, pp. 77-112.

TRUMAN, H. S. 1949. *Inaugural Adress*. [S.l.].

UNCOMTRADE. 2014. *UN Comtrade database*. Disponivel em: <http://comtrade.un.org/data/>. (Acesso em: 27 Setembro 2014).

UNITED NATIONS. 2009. “Nairobi outcome document of the High-level United Nations Conference on South-South Cooperation”. *Resolution 64/222 of 21 December 2009*. Nairobi: General Assembly.

VIGEVANI, T. 1994. *Terceiro mundo: conceito e história*. São Paulo: Ática.

WOLF, C.; WANG, X.; WARNER, E. 2013. *China's Foreign Aid and Government-Sponsored Investment Activities: scale, content, destinations and implications*. Santa Monica: RAND Corporation. Disponivel em: <http://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/research_reports/RR100/RR118/RAND_RR118.pdf>. (Acesso em: 18 jun. 2015).

XINHUA. 2015. “Especial: Ecuador acoge I Foro CELAC-CHINA sobre Ciencia, tecnología e Innovación”. *Xinhuanet Español*, 2015. Disponivel em: <http://spanish.xinhuanet.com/2015-09/16/c_134628416.htm>. (Acesso em: 14 Dezembro 2015).

ZHANG, X.; LI, S. 2003. “O novo clima de cooperação entre a China e a América Latina Brasília”. In: *Ásia, América Latina, Brasil: a construção de parcerias*. Brasília: NEÁSIA/CEAM/UnB.

Recebido em 16 de dezembro de 2015.

Aprovado em 05 de maio de 2016.