

Relações China-América Latina: Covid-19, saúde global e Belt and Road Initiative

Luís Filipe de Souza Porto¹

Resumo: Em termos geográficos, a *Belt and Road Initiative* (BRI) surgiu em 2013 para conectar o Leste Asiático e a Europa através da Ásia Central. A BRI atualmente representa um componente necessário de recuperação econômica pós-pandemia para todos os atores e setores que engloba. Na saúde, especificamente, surge no escopo do que o projeto define como *Health Silk Road* (HSR), termo incorporado a BRI em 2017, com potencial de oferecer oportunidades para uma atuação global positiva da RPC em saúde durante a crise pandêmica. Não delimitada apenas a sua interpretação geográfica, o conceito se revelou mais elástico, permitindo a expansão para diversas regiões do globo, como a América Latina (AL), recorte regional que será abordado neste trabalho. Nesse sentido, este trabalho toma como objeto de análise a HSR. Por meio de revisão de bibliografia, o objetivo geral é investigar a hipótese de que as relações da China com a AL em saúde corroboram para a evolução do *soft-power* chinês, servindo como ponte para a penetração e influência econômica do país na região, considerando o atual contexto de ausência de estratégia externa sólida dos Estados Unidos (EUA) para a AL.

Palavras-Chave: BRI; Relações China-América Latina; Health Silk Road

Introdução

Embora a Health Silk Road (HSR) tenha chamado a atenção durante a crise de Covid-19 (MILOŠEVIĆ, 2020) a iniciativa não é nova. Xi Jinping usou o termo pela primeira vez durante uma visita a Genebra, em janeiro de 2017, onde assinou um memorando de entendimento com a Organização Mundial da Saúde (OMS) comprometendo-se com a construção de uma "*Rota da Seda da Saúde*", que teria como objetivo adotar estratégias para a evolução da saúde pública nos países em torno da BRI (XINHUA, 2017).

Em agosto de 2017, o governo chinês também organizou um seminário em Pequim intitulado "*Fórum Belt and Road sobre Cooperação em Saúde: Rumo a uma Rota da Seda da Saúde*", onde o Diretor Geral da OMS, Dr. Tedros Adhanom Ghebreyesus elogiou a proposta "visionária" de Xi para utilizar a rede da BRI para fortalecer a cooperação no setor da saúde. Tedros terminou seu discurso endossando a recomendação da China de que "os líderes da saúde de 60 países reunidos aqui, e os parceiros da saúde pública, construam uma rota da seda saudável, juntos" (WHO, 2017).

¹Mestrando em Relações Internacionais pela Universidade Federal do ABC (PRI-UFABC). Graduado em Defesa e Estudos Estratégicos Internacionais pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (IRID/UFRJ).

Como parte de seu esforço para se posicionar como líder global em saúde na pandemia de COVID-19 (NINIO, 2020), a China resgatou a HSR, sugerindo que o conceito pode assumir maior importância, influenciando a narrativa global negativa sobre o início da pandemia no país (ZHOU, 2021). Nesse sentido, a HSR pode permitir à China exercer reputação positiva no cenário internacional, em particular contrastando-a com as respostas unilaterais e descoordenadas de países à pandemia, como nos EUA e outras nações europeias. Na América Latina (AL), por exemplo, os EUA não adotaram nenhuma iniciativa regional de resposta à pandemia; para além disso, sua relativa ausência no Sistema Internacional, principalmente em saúde, deixou muito espaço de manobra para a China (CHADE, 2018).

Nesse ponto surge o questionamento: quais são as oportunidades e desafios da cooperação entre a China e a AL durante a crise provocada pela pandemia de Covid-19?

Dessa forma, este trabalho toma como objeto de análise a HSR. Por meio de revisão de bibliografia, o objetivo geral é investigar de que forma as relações da China com a AL em saúde corrobora para a evolução do *soft-power* chinês, na busca de mitigar o escrutínio internacional advindo das críticas pela má gestão da pandemia em seu início. O objetivo específico é verificar, com base em fontes primárias (documentos oficiais de Estado), bem como fontes secundárias (artigos acadêmicos, livros e notícias) de que forma a cooperação em saúde representa uma ponte para a penetração e influência econômica da China na AL, considerando o atual contexto de ausência de estratégia externa sólida dos Estados Unidos (EUA) para a região, como a não inclusão do Brasil na primeira doação internacional de vacinas feita pelo país².

A Health Silk Road (HSR)

Sob a liderança de Xi Jinping, a BRI foi incluída na Constituição do Partido Comunista Chinês (PCC) (XINHUA, 2017), o que sinaliza um compromisso de longo prazo do país com o projeto. Nesse sentido, a saúde, por meio da HSR, encontra-se também inserida nesse escopo. O papel da China em cooperação internacional em saúde remonta a constituição da República, em 1949, embora não tenha se

² GALVANI, Giovanna. **Brasil fica de fora de lista de doação de vacinas da Pfizer pelos EUA.** Carta Capital, 10 jun. 2021. Disponível em: < <https://www.cartacapital.com.br/saude/brasil-fica-fora-de-lista-de-doacao-de-vacinas-da-pfizer-pelos-eua/>>.

desenvolvido de forma homogênea até o presente, tampouco evitado experimentos truncados. A atual pandemia de Covid-19, contudo, permitiu ajustes na HSR de modo a enfatizar a cooperação e assistência em saúde dos países da BRI (TANG, 2020).

Promover a BRI, portanto, é um esforço do governo chinês como um todo, no sentido de que quase todos os ministérios do governo central da China têm um papel a desempenhar na ampla gama de atividades que abrangem suas atividades. Nesse sentido, a cooperação internacional em saúde é considerada um aspecto importante no fator “*intercâmbio pessoa-a-pessoa*” da BRI (JIAHAN, 2020, p.19). Em 2015, as autoridades de saúde chinesas divulgaram um documento intitulado “*Um Plano de Implementação de Três Anos para o Avanço da Cooperação em Saúde do BRI (2015–2017)*”³, delineando de forma abrangente a cooperação internacional em saúde; o documento foi a base para o conceito mais amplo do HSR, que surgiu um ano depois.

O documento destaca a importância da saúde para a BRI, considerando fulcrais os investimentos em infraestrutura como forma de garantir a saúde e o desenvolvimento socioeconômico. Além disso, destaca a conscientização de que a medida que os fluxos transfronteiriços de pessoas aumentam com o progresso da BRI, o risco de propagação de doenças infecciosas também aumenta.

O fortalecimento da cooperação em saúde entre a China e os países da BRI, e o trabalho conjunto para enfrentar as crises de saúde pública, ajudará a proteger a segurança sanitária e a estabilidade social da China e dos países da BRI, que também protegem a construção da BRI.⁴

Apesar de o documento não mencionar explicitamente, é notável que a China traçou linhas claras para ser capaz de se tornar um líder global em saúde e aumentar sua capacidade e *status* em questões de saúde regional e internacional. Em 2017, o termo *Health Silk Road* já havia sido incorporado em diversos discursos oficiais de Xi Jinping, no qual enfatiza a cooperação em saúde como um importante agenda cooperativa da BRI (XINHUA, 2017).

³ National Health Commission of the People’s Republic of China. Three-year implementation plan for promoting the “belt and road” Health Exchange and Cooperation (2015-2017). Disponível em: <http://jianshang.cctv.com/2017/05/12/ARTI3VfP9QgxK1BdUeEYXRnG170512.shtml> (tradução do autor).

⁴ Do original: “与沿线国家开展跨境医疗服务合作，云南、新疆、内蒙古等地方每年为周边国家近万名患者提供优质医疗服务；与中东欧国家、东盟国家开展传统医药合作，在多个领域取得了突破性和示范性成果，建设了一批海外中医中心，增强了沿线国家的获得感，卫生合作对“一带一路”倡议实施的支撑与促进作用日益显现” (Tradução do autor).

Ainda em 2017, Pequim sediou a primeira “*Reunião de alto nível de Belt and Road para cooperação em saúde*”⁵. Na ocasião, foi assinado um memorando de entendimento sobre a HSR entre a China, a Organização Mundial da Saúde (OMS), UNAIDS e mais trinta outros países⁶, adicionando novas medidas em complementaridade ao documento de 2015, com destaque para: i) apoio explícito à cooperação entre a BRI e organizações internacionais, como a OMS e a UNAIDS; ii) defesa dos princípios gerais da BRI de "ampla consulta, esforços conjuntos, benefícios compartilhados", além do reforço ao "Estado de direito e oportunidades iguais para todos".

O documento de 2015, somado ao Comunicado de 2017, portanto, constituem os principais documentos oficiais de Pequim sobre a HSR. As áreas de cooperação são amplas e extensas. Contudo, assim como o documento “mãe”, a BRI, nota-se características de flexibilidade e elasticidade da HSR. Os documentos indicam quais são as áreas de cooperação que a China tem intenção de empreender, mas não são vinculantes ao escopo das atividades da HSR e podem sofrer alterações. Além disso, prevê a dependência de consultas e discussões efetivas entre a China e os países parceiros antes da implementação dos projetos de fato.

No contexto regional, além de apoiar os organismos internacionais de saúde, a China promoveu vários fóruns de saúde como plataformas para aumentar sua influência, a saber: i) Fórum de Cooperação Sanitária China-ASEAN; ii) Fórum de Ministros de Saúde dos Países da Europa Central e Oriental da China (ECO); iii) Fórum de Cooperação em Saúde China-Países Árabes (CCICED, 2018). Esses fóruns contam com a participação de autoridades de saúde da China e dos países participantes para propor e discutir projetos concretos de cooperação.

HSR durante a covid-19

O surto da pandemia de COVID-19 expôs fraquezas significativas da infraestrutura de saúde pública tanto em países desenvolvidos, como também em desenvolvimento; trouxe à tona preocupações sobre a escassez de produtos médicos

⁵ Belt and Road High- Level Meeting for Health Cooperation (tradução do autor).

⁶ Beijing Communiqué of The Belt and Road Health Cooperation & Health Silk Road. National Health Commission of the People's Republic of China, 18/08/2017. Disponível em: http://en.nhc.gov.cn/2017-08/18/c_72257.htm

básicos, incluindo vacinas, máscaras e luvas e, mais do que isso, o impacto de cadeias globais de valor demasiadamente concentradas, promovendo dependência excessiva de poucos atores.

De acordo com a Bloomberg⁷, a China registrou 4,9% de crescimento do produto interno bruto no terceiro trimestre de 2020 em comparação com 2019. Além disso, teve crescimento de 0,7% do PIB nos primeiros três trimestres de 2020. Embora a China tenha enfrentado intenso escrutínio internacional por seu tratamento inicial inadequado do COVID-19 (FELLET, 2020), depois de conter a disseminação do coronavírus se configurou como grande exportador de insumos de saúde, exercendo ativamente o que denominaram como “*Diplomacia das Máscaras*” (KOTZ, 2020), mantendo capacidade contínua de produzir e exportar suprimentos de saúde para diversos países, especialmente emergentes. Além disso, a China também enviou equipes de especialistas em saúde para diversos países, que puderam compartilhar experiências, lições e sugestões de como o país lidou com a pandemia.

Nesse sentido, é notável que a HSR continuará a ser relevante para a China na busca da liderança na governança de saúde regional e global. No momento, o país está ativamente envolvido em assuntos internacionais de saúde, atividades que incluem cooperação com organizações internacionais e expansão da cooperação intergovernamental em saúde. A China dobrou seu apoio a organismos internacionais e de saúde da ONU, como a OMS (CHENG, 2020), enquanto o governo Trump adotou posição isolacionista se retirando da organização.

Com base nesta análise, ao falar sobre a Diplomacia de Saúde da China, não se pode ignorar que, adicionalmente, se refere a um mecanismo de *soft-power*⁸, já que, após as críticas recebidas devido a atuação no início da pandemia refletem hoje em uma necessidade da China de reconquistar a confiança internacional.

⁷ China's Economy Plows On as World's Only Major Growth Engine. Bloomberg, 19/10/2020. Disponível em: <https://www.bloombergquint.com/global-economics/china-s-rebound-helps-to-stabilize-a>

⁸ O conceito de *soft-power* cunhado por Joseph Nye consiste em descrever a capacidade de um ator político de influenciar outros atores por meio de ações ou interesses.

HSR na América Latina

Nos países da AL, a China prestou assistência médica para países diversos, como Argentina, Chile e Cuba, Costa Rica e Panamá, promovendo o intercâmbio de conhecimento entre especialistas chineses e latino-americanos. Nesse sentido, a colaboração com a China permitiu que os países latino-americanos encontrassem um forte aliado nas questões de saúde. Indiretamente, esses países contribuíram para a afirmação da influência chinesa, não só na região, mas também no Sistema Internacional, considerando que a China busca ativamente desassociar sua imagem internacional das críticas que vem recebendo por sua má gestão e falta de transparência.

Por outro lado, a China também quer garantir a estabilidade de seus mercados na América Latina, mantendo o equilíbrio que construiu na região em torno do “*Consenso de Pequim*”, ou seja, incorporando parceiros da periferia para o modelo de desenvolvimento centralizado da China (BOLINAGA e SLIPAK, 2015). Mais especificamente, a ideia é criar laços de dependência com a região, como parte do processo que se encontra atualmente para o desenvolvimento industrial, conquista de novos mercados para seus produtos de alto valor agregado e tecnologia de ponta, enquanto os países latino-americanos ainda dependem muito de *commodities*, com a economia baseada na exportação de produtos do setor primário (BERNAL-MEZA, 2019).

Essa relação centro-periferia buscada pela China também ocorre no campo da saúde, com presença significativa de uma rede de empresas do país ativamente envolvida na administração da diplomacia de saúde da China na América Latina. A falta de investimento em infraestrutura no subcontinente, em comparação com outras regiões, leva a uma série de externalidades negativas, como produtividade baixa, desigualdade de renda ou acesso reduzido a serviços de saúde de qualidade. As relações da China com a região, desse modo, geralmente resultam em uma estreita colaboração de alto nível entre instituições médicas e de saúde governamentais, regionais e locais, como no âmbito de um plano de ação conjunto estabelecido em 2018 pela China e a CELAC⁹, apenas para citar um.

⁹ Fórum China-CELAC: Novas Oportunidades para o Desenvolvimento. China-CELAC Forum, 2018. Disponível em: http://www.chinacelacforum.org/esp/lttdt_2/t1527418.htm

De forma mais significativa, o modelo de cooperação da China é baseado principalmente em acordos bilaterais, que consistem, em grande parte, em políticas de investimento para o desenvolvimento dos países latino-americanos, bem como empréstimos. Consequentemente, o arcabouço institucional da diplomacia em saúde chinesa não está muito desenvolvido, embora as estruturas existentes (OMS, cúpulas CELAC-China, reuniões bilaterais) facilitem um diálogo de alto nível entre os líderes políticos.

Em 2019, 19 países da América Latina e do Caribe aderiram ao BRI: Peru, juntamente com Chile, Equador, Uruguai, Panamá, Bolívia, Venezuela, Cuba, El Salvador e República Dominicana, entre outros (KOOP, 2020), o que exige um diálogo estreito entre chefes de Estado e de governo diversos. Equipes de especialistas médicos chineses estão oferecendo conhecimento e aconselhamento nas administrações públicas a ministros da saúde e diretores de hospitais (WANMING, 2020). Por não ter relações diplomáticas formais com a China, o Paraguai é o único país da América Latina que não recebe ajuda de Pequim.

A realidade subdesenvolvida da América Latina também permite que a China se envolva de forma abrangente em diferentes aspectos da HSR na região. Com base nesse ativo chinês, os países mais pobres podem pedir maior assistência na construção de infraestrutura básica de saúde pública e capacitação, bem como intercâmbio e cooperação científica.

Considerações finais

Semelhante à Belt and Road Initiative, a Health Silk Road não é definida com precisão, cobrindo um amplo escopo de atividades, incluindo reuniões e redes bilaterais e multilaterais de políticas de saúde, capacitação e treinamento de talentos, mecanismos para controlar e prevenir doenças infecciosas transfronteiriças, cooperação em saúde, entre outros.

A pandemia de Covid-19 destaca a necessidade de infraestrutura de saúde pública para muitos países, especialmente os países em desenvolvimento. A *Health Silk Road* (HSR) fornece a estrutura política para a China fortalecer e propor seu sistema de ajuda médica internacional, aumentar sua influência na governança da saúde regional e global, direcionar de forma mais assertiva os recursos e investimentos da

BRI em saúde pública e ampliar o papel da China no fornecimento de produtos médicos.

Ao mesmo tempo, a HSR fornece as bases para que a China possa oferecer ajuda a diferentes países em meio à crise pandêmica, expandindo sua influência. Embora os interesses nacionais devam ser protegidos com cuidado, não há razão para que os países latino-americanos não possam se beneficiar de trabalhar com a China no âmbito da HSR se os termos da cooperação forem bem negociados e os projetos forem bem administrados.

Recebido em 28 de junho de 2021. Aprovado em 10 de janeiro de 2022.

Referências

BERNAL-MEZA, R. (2019). China e América Latina: o desenvolvimento de uma nova relação centro periferia. *Revista do CEAM, [S. l.]*, v. 5, n. 1, p. 59–73. DOI: 10.5281/zenodo.3351755. Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/revistadoceam/article/view/26197>. Acesso em: 30 abr. 2021.

BOLINAGA, L; SLIPAK, A. (2015). El Consenso de Beijing y la reprimarización productiva de América Latina: el caso argentino. *Prob. Des, México*, v.46, n.183, p.33-58, dezembro. Disponível em: <http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0301-70362015000400033&lng=es&nrm=iso>

CHADE, J. (2018). China ocupa vácuo deixado pelos EUA na América Latina. *O GLOBO*, 06/10/2018. Disponível em: <https://internacional.estadao.com.br/noticias/geral,china-ocupa-vacu-deixado-pelos-estados-unidos-nas-nacoes-unidas,7000253592>

CHENG, E. (2020). China's Xi pledges \$2 billion to help fight coronavirus. *CNBC*, 18/05/2020. Disponível em: <https://www.cnbc.com/2020/05/18/chinas-xi-pledges-2-billion-to-help-fight-coronavirus-at-who-meeting.html>

China e OMS construirão Rota da Seda "saudável". *Xinhua Português*, 19/01/2017. Disponível em: http://portuguese.xinhuanet.com/2017-01/19/c_135994881.htm. Acesso em: 30/04/2021.

FELLET, J. (2020). O que se sabe sobre as principais acusações contra a China na pandemia. *BBC Brasil*, 30/04/2020. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/internacional-52466295>

Full text of President Xi's speech at opening of Belt and Road forum. Xinhua, 14/05/2017. Disponível em: http://www.xinhuanet.com/english/2017-05/14/c_136282982.htm

JIAHAN, C. (2020). Toward a Health Silk Road: China's Proposal for Global Health Cooperation. *China Quarterly of International Strategic Studies*, Vol. 06, N.1, p. 19-35. 2020. Disponível em: <https://www.worldscientific.com/doi/abs/10.1142/S2377740020500013>

KOOP, F. (2020). Coronavírus reestrutura Iniciativa Cinturão e Rota na América Latina. *Diálogo Chino*, 30/07/2020. Disponível em: <https://dialogochino.net/pt-br/infraestrutura-pt-br/36699-coronavirus-reestrutura-iniciativa-cinturao-e-rota-na-america-latina/>

KOTZ, R. (2020). Diplomacia das máscaras: o papel da China no contexto da Covid-19 e os países emergentes. *CEIRI News*, 03/08/2020. Disponível em: <https://ceiri.news/diplomacia-das-mascaras-o-papel-da-china-no-contexto-da-covid-19-e-os-paises-emergentes/>

MILOŠEVIĆ, Ž. (2020). The Health Belt & Sanitary Road: China from the guilty loser to the superior winner. *Diplomacy & Commerce*, 04/04/2020. Disponível em: <http://www.diplomacyandcommerce.rs/the-health-belt-sanitary-road-china-from-the-guilty-loser-to-the-superior-winner/>

NINIO, M. (2020). China sai da defensiva e reivindica liderança global contra coronavírus. *O Globo*, 17/03/2020. Disponível em: <https://glo.bo/2IQwwBw?fbclid=IwAR0SF0CBbK5J9eNUDE3EonRqibW5TpNJebBwGyYbS1yQ3aviXSzCdKDRN4A>

Special Policy Study on Green Belt and Road and 2030 Agenda for Sustainable Development: 2018 policy paper. *CCICED*, 2018. Disponível em: <https://www.iisd.org/sites/default/files/publications/CCICED/engagement/2018/green-belt-and-road-and-2030-agenda.pdf>

TANG, B. (2020). A Brief History of Chinese 'Health Diplomacy'. *Sixth Tone*, 20/05/2020. Disponível em: <https://www.sixthtone.com/news/1005687/a-brief-history-of-chinese-health-diplomacy>

Towards a Health Silk Road, a speech by Dr Tedros in the Belt and Road meeting for health cooperation. *World Health Organization*, 18/08/2017. Disponível em: <http://bit.ly/2fQQZLe>

WANMING, Y. (2020). China e América Latina: companheiros no combate à epidemia da covid-19. *UOL*, 05/08/2020. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/internacional/ultimas-noticias/2020/08/05/china-e-america-latina-companheiros-no-combate-a-epidemia.htm>

ZHOU, A. (2021). 'Health Silk Road' Gives the BRI a Rebranding. *TCG*, 25/03/2021. Disponível em: <https://thechinaguys.com/health-silk-road-gives-the-bri-a-rebranding/>