



VOLUME IV
NÚMERO V

SOBRE A REVISTA

Cadernos de Relações Internacionais e Defesa (CRID) é uma publicação semestral que visa ampliar as discussões sobre o sistema internacional contemporâneo, em especial as temáticas de cooperação e defesa no Sul Global e analisar criticamente os processos e eventos das relações internacionais contemporâneas concernentes à história, política e economia política internacional, à globalização, ao regionalismo, à segurança internacional e à política externa. A concretização do periódico é resultante de ações desenvolvidas pelo Grupo de Pesquisa em Relações Internacionais e Defesa (G_DIR), pelo Curso de Graduação em Relações Internacionais e pela Pós-Graduação Lato Sensu em Relações Internacionais Contemporânea na Universidade Federal do Pampa - Campus Santana do Livramento. Sua publicação é semestral.

EQUIPE EDITORIAL

EDITORA CHEFE

Nathaly Silva Xavier Schutz (Universidade Federal do Pampa, Brasil)

EDITORA ADJUNTA

Kamilla Raquel Rizzi (Universidade Federal do Pampa, Brasil)

CONSELHO EDITORIAL

Anna Carletti (Universidade Federal do Pampa, Brasil)

Danielle Jacon Ayres Pinto (Universidade Federal de Santa Catarina, Brasil)

Hernán Olmedo González (Universidad de la República, Uruguay)

Igor Castellano da Silva (Universidade Federal de Santa Maria, Brasil)

Mamadou Alpha Diallo (Universidade Federal da Integração Latino-Americana, Brasil)

Paulo Visentini (Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil)

COMISSÃO EDITORIAL

Analúcia Danilevicz Pereira (Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil)

Fábio Régio Bento (Universidade Federal do Pampa, Brasil)

Flávio Lira (Universidade Federal do Pampa, Brasil)

Graciela de Conti Pagliarin (Universidade Federal de Santa Catarina, Brasil)

Lucas Kerr de Oliveira (Universidade Federal da Integração Latino-Americana, Brasil)

Luiz Dario Teixeira Ribeiro (Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil)

Renatho Costa (Universidade Federal do Pampa, Brasil)

Rafael Vitória Schmidt (Universidade Federal do Pampa, Brasil)

Rafael Balardim (Universidade Federal do Pampa, Brasil)

Wilson Lucas Fernandes Luzuriaga (Universidad de la Republica, Uruguay)

ASSISTENTES EDITORIAIS

Cassiano Schwantes Corrêa (Universidade Federal do Rio de Janeiro, Brasil)

Pedro Gabriel Silva e Silva (Universidade Federal do Pampa, Brasil)

Sumário

Editorial I

ARTIGOS

Os investimentos chineses na América Latina: os casos da Argentina, Brasil, México e Venezuela (2010-2020)

Cassiano Schwantes Corrêa, Ana Clara Larsen Dginkel, Maria Eduarda Xavier Vilella, Rafael Balardim

1-24

A securitização do Mar do Sul da China e a política externa chinesa da Nova Rota da Seda

Teodora Maicá Soares, Anna Carletti, Cassiano Schwantes Corrêa, Micaela de Souza Greco

25-47

FOCEM: Fundo para a convergência estrutural do Mercosul enquanto instrumento de integração regional

Nathaly Xavier Silva Schutz, Irina Lima Martinez, Joiciely Alves da Silva

48-63

A mudança de política externa do Brasil para a China nos governos Temer e Bolsonaro: uma análise a partir da teoria de Charles Hermann

Teodora Maicá Soares

64-80

Integração regional sul-americana: uma análise comparativa entre a UNASUL e o PROSUL

Maria Eduarda Xavier Villela, Lucas Diaz Bonatto, Rafael Balardim

81-100

ANÁLISES DE CONJUNTURA

A política de inteligência brasileira: aspectos introdutórios

101-115

Kamilla Raquel Rizzi, Thamires Andrade de Carvalho

EDITORIAL

Nathaly Silva Xavier Schutz
Kamilla Raquel Rizzi

Apresentamos esse número da Caderno de Relações Internacionais e Defesa (CRID) com alegria e preocupação. Ao longo desses cinco anos de existência do periódico enfrentamos uma série de desafios. Desde as dificuldades de implantação de uma revista acadêmica sediada em uma região periférica, aos problemas técnicos e burocráticos que envolvem a manutenção do periódico.

Esse número é publicado após um hiato de quase dois anos, no qual enfrentamos uma pandemia de COVID, um longo e desafiador período de ensino remoto – que forçou pesquisadores e estudantes a reverem suas práticas – e uma nova conjuntura que questionou a validade da ciência e da pesquisa. Enfrentamos, também, grandes dificuldades internas, que nos impossibilitaram de lançar uma nova edição por longos meses. Apesar de todas as dificuldades, essa edição simboliza a importância de continuarmos investindo na formação acadêmica e na pesquisa.

Nesse número, Novas Olhares sobre América Latina e China, apresentamos cinco artigos e uma análise de conjuntura. Cassiano Schwantes Corrêa, Ana Clara Larsen Dginkel, Maria Eduarda Xavier Vilella e Rafael Balardim, em seu trabalho “Os investimentos chineses na América Latina: os casos da Argentina, Brasil, México e Venezuela (2010-2020)”, abordam o impacto da presença chinesa em país de grande importância na nossa região. Seguindo nas análises sobre as relações sino-latinoamericanas, Teodora Maicá Soares discute como as mudanças de governo podem impactar as relações externas em “A mudança da política externa do Brasil para a China nos governos Temer e Bolsonaro: uma análise a partir da teoria de Charles Hermann”. Ampliando a análise sobre o papel da China no sistema internacional, Teodora Maicá Soares, Anna Carletti, Cassiano Schwantes Corrêa e Micaela de Souza Greco apresentam o artigo “A securitização do Mar do Sul da China e a política externa chinesa da Nova Rota da Seda”.

Em um momento no qual se discute os rumos da integração na América Latina e a retomada do Mercosul, Nathaly Silva Xavier Schutz, Irina Lima Martínez e Joiciely Alves da Silva discutem o papel de um importante órgão no artigo “FOCEM: Fundo para

a Convergência Estrutural do Mercosul enquanto instrumento de integração regional”. E em “Integração regional sul-americana: uma análise comparativa entre a UNASUL e o PROSUL”, Maria Eduarda Xavier Villela, Lucas Diaz Bonatto e Rafael Balardim abordam as possibilidades de uma cooperação mais ampliada na região. Por fim, Thamires Andrade de Carvalho e Kamilla Rizzi analisam uma temática de extrema relevância para a inserção internacional do Brasil em “A política de inteligência brasileira: aspectos introdutórios”.

Dezembro de 2023.

Os investimentos chineses na América Latina: Os casos da Argentina, Brasil, México e Venezuela (2010-2020)

Cassiano Schwantes*
Ana Clara L. Dginkel*
Maria Eduarda Xavier Villela*
Rafael Balardim*

RESUMO: A República Popular da China (RPC) experienciou, a partir da década de 1970, uma onda de reformas políticas, sociais e sobretudo econômicas que propulsionaram o renascimento do dragão asiático no Sistema Internacional como uma importante peça do xadrez global. A adoção da política *Going Out* possibilitou uma inserção mais concreta da China na agenda internacional e sua consequente aproximação com outras regiões do globo. Neste contexto, a América Latina emergiu como um cenário estratégico para a ascensão chinesa ao *status* de potencial *hegemon* na ordem mundial que aos poucos se constrói. Deste modo, o crescente interesse da RPC em fortalecer os vínculos com os países latino-americanos se manifestou primeiramente por meio do comércio e foi seguido pela exportação de capitais. Com base nisso e a partir de um viés analítico-descritivo, a presente pesquisa se propôs a compreender quais são os interesses e desafios dos investimentos chineses na América Latina, com enfoque particular na Argentina, Brasil, México e Venezuela. Para tal, partiu-se da hipótese de que tais investimentos se constituem como parte de uma abrangente estratégia da política externa de ascensão pacífica da China que visa ao aprofundamento da Cooperação Sul-Sul, sendo a América Latina, nessa conjuntura, uma região-chave para o IED chinês.

PALAVRAS-CHAVE: República Popular da China; Investimento Estrangeiro Direto; América Latina.

Introdução

A partir da década de 70, a República Popular da China (RPC) iniciou no interior de sua sociedade uma onda de reformas políticas, econômicas e sociais voltadas, principalmente, para a nova estratégia de desenvolvimento nacional e de sua própria inserção no Sistema Internacional. Com isso, gradativamente, o dragão asiático passou a se envolver mais ativamente nos fóruns multilaterais e em novas parcerias bilaterais com variados atores. Para tal, a RPC adotou iniciativas para a sua inclusão no jogo de xadrez global, tais como a política de *Going Out* e a pressão para entrar na Organização Mundial do Comércio (OMC), concretizada em 2001. Essas duas, em especial, levaram com que a América Latina fosse colocada como região estratégica para a realização da política externa chinesa, já que ambas passaram a possibilitar um novo relacionamento com os países latino-americanos, inicialmente, por vias comerciais e, posteriormente, através de investimentos estrangeiros diretos.

*Mestrando no programa de pós-graduação em Economia Política Internacional na Universidade Federal do Rio de Janeiro (PEPI/UFRJ).

*Graduada em Relações Internacionais (UNIPAMPA).

*Mestranda no programa de pós-graduação em Integração da América Latina na Universidade de São Paulo (PROLAM/USP).

*Professor Adjunto de Relações Internacionais na UNIPAMPA – Campus Santana do Livramento.

As relações sino-latino-americanas tornaram-se mais intensas no século XXI, motivadas, principalmente, pela elevada demanda chinesa por matérias primas. Com isso, o dragão asiático tornou-se, em boa parte dos Estados, o destino das exportações de *commodities* e, em alguns, o maior parceiro comercial. Tal fato conduziu a saldos positivos nas balanças comerciais do subcontinente americano, já que o volume dos bens exportados ultrapassou os bens importados ao longo do presente século. Todavia, esse relacionamento não se restringiu apenas ao comércio, atingindo o âmbito financeiro através da adesão do Estado e da sociedade civil chinesa em aplicações de investimentos diretos em vários países e setores da América Latina. Diante disso, este trabalho tem por problema de pesquisa a seguinte questão: quais são os interesses dos investimentos chineses nas quatro maiores economias da América Latina, isto é, a Argentina, o Brasil, o México e a Venezuela? O recorte geográfico se deu a partir dos dados do World Bank (2019), baseando-se nos indicadores do PIB (Produto Interno Bruto) em milhões de US\$ no ano de 2019.

Dessa forma, o objetivo geral desta pesquisa é analisar como os investimentos estrangeiros diretos (IEDs) da China se inseriram na América Latina no decorrer do recorte temporal de 2010 a 2020. Como objetivos específicos busca-se: i) compreender a ascensão pacífica chinesa através de sua agenda multilateral de investimentos; ii) entender como os países latino-americanos – Argentina, Brasil, México e Venezuela - atuam como pontos de atração dos investimentos chineses; iii) e identificar quais são os interesses do dragão asiático nos setores econômicos da Argentina, Brasil, México e Venezuela. Para o desenvolver tais argumentações, elaborou-se, através do método hipotético-dedutivo, uma hipótese do comportamento chinês em relação ao subcontinente americano, a qual, ao longo do presente trabalho, será falseada ou corroborada. Assim, esta pesquisa parte da noção afirmativa de que os investimentos chineses na América Latina fazem parte de uma estratégia da política externa multilateral de ascensão pacífica, a qual representa uma prática intencional de aproximação para com as relações Sul-Sul, sendo os países latino-americanos peças-chave para a aplicação de tais investimentos.

Em relação aos materiais e métodos utilizados para o desenvolvimento deste trabalho, utilizou consultas a acervos bibliográficos que trabalham com a temática, como livros, artigos publicados em revistas e periódicos, documentos oficiais de Estados e sites de dados estatísticos para a construção de gráficos. Quanto à natureza desta pesquisa, esta é básica por procurar primeiro compreender os fatos para depois construir novos conhecimentos, qualitativa por se deter em dados não-métricos, descritiva e explicativa por concentrar-se no levantamento de informações acerca do objeto de estudo e buscar a sua compreensão. As argumentações estão divididas em três partes: a primeira, busca dar um

panorama da forma de inserção chinesa frente ao novo contexto internacional pós-Guerra Fria; a segunda, trabalha com as questões que tornam a América Latina uma região atrativa e estratégica tanto para relações comerciais quanto para aplicação de investimentos chineses; e, por fim, a terceira parte, identifica os setores investidos pela China na Argentina, Brasil, México e Venezuela. Através dessa divisão, acredita-se ser possível entender as relações entre esses atores sob uma perspectiva estratégica.

A ascensão pacífica chinesa e o papel dos investimentos na sua agenda multilateral

A segunda metade do século XX representou intensas transformações nas relações internacionais, seja no âmbito econômico com o fim do sistema de Bretton Woods ou político com a formação da *détente* em plena Guerra Fria e consequente ascensão dos Estados Unidos da América (EUA) como hegemom, posteriormente. Nesse contexto de reformulações da política internacional, a China não foi uma exceção, de forma que a partir dos anos 1970, com a queda do líder Mao Tse-Tung e ascensão de Deng Xiaoping, o país experimentou reformas políticas, sociais e principalmente econômicas de grandes intensidades, balanceando os jogos da geopolítica mundial. Kissinger (2012, p. 128) expressa que a revolução de Mao a partir de 1949 deixou entulhos da China antiga que serviriam para uma futura modernização, a qual foi concretizada pelas iniciativas de Deng nesse período.

O renascimento chinês aflorou a partir de 1978, com o anúncio pelo XI Congresso do Partido Comunista da China (PCC) das quatro práticas político-econômicas de reforma e abertura que o governo Deng denominou “Quatro Modernizações”, focadas na agricultura, indústria, forças armadas e ciência e tecnologia. Esse processo se consolidou como a maior modernização econômica mundial com a inserção dos elementos de mercado e do setor privado no país socialista. Entretanto, destaca-se que esses acontecimentos se deram somente com um potente controle estatal. Rodrigo Leão (2012, p. 157) cita que as Quatro Modernizações atuaram como uma prática para unificar o nacionalismo chinês e legitimar o governo socialista, ainda que implantando novos elementos capitalistas. Também, em conjunto das Quatro Modernizações, foram criadas as Zonas Econômicas Especiais (ZEEs), regiões específicas que possuíam aval para receber IEDs, o que as permitiu se aproximar mais do modelo capitalista. As ZEEs podem ter atuado, segundo Pedrozo (2009), como um experimento para as futuras reformas de abertura à economia mundial.

Destaca-se que o objetivo da abertura nunca foi findar o regime socialista ou até possibilitar a adesão plena da economia chinesa aos moldes do mercado capitalista, e sim

iniciar os passos da modernização do sistema econômico chinês, o qual apenas se deu devido à coesão da comunidade nacional a partir de um Estado forte (LEÃO, 2012).

Assim, desde então, a prática de reformas e aberturas iniciada em 1978 foi o que permitiu a reascensão do país na comunidade internacional, de modo que apresenta um exponencial crescimento e desenvolvimento até o momento.

Leão (2012) cita a grandiosidade desse crescimento em relação à variação do PIB chinês desde então:

[...] os números referentes à economia nacional chinesa são de longe os mais expressivos, tendo em conta o último quarto do século XX. Manter uma taxa de variação média do PIB por volta dos 10% ao ano significa que a cada sete anos a produção agrícola e industrial e a oferta de serviços desse país tem sua capacidade dobrada (LEÃO, 2012, p. 48).

Ressalta-se que essa continuidade do desenvolvimento chinês apenas é possível pois é atrelada à uma política externa estruturada, denominada como “pacífica” pelos chineses. Essa denominação e prática de uma política externa voltada à paz é advinda de um pensamento que é resultado das humilhações e agressões que a China vivenciou ao longo da história. Ou seja, após as diversas violências que sofreu, o então primeiro-ministro chinês Zhou Enlai adotou “Cinco Princípios de Coexistência Pacífica”, de forma que abrange o mútuo respeito à integridade territorial, não agressão, não interferência externa, e igualdade e relação pacífica e benéfica mútua (PAULINO, 2018).

Portanto, a China adquiriu cada vez mais espaço no SI através dessa prática de política externa pacífica, o que garante sua ascensão e credibilidade perante os demais atores do globo. O projeto de desenvolvimento chinês não é voltado para garantir a hegemonia mundial. Ainda segundo Paulino (2018), a política de ascensão pacífica da China apenas corresponde ao presente histórico de garantir seus próprios interesses nacionais, beneficiando-se da globalização contínua da economia internacional.

Logo, a partir de 1980, a política de governo dos EUA de isolar a URSS e o surgimento das cadeias produtivas no leste asiático e consequente restrição econômica dos EUA perante países como o Japão e os Tigres Asiáticos, beneficiaram o encaminhamento de empresas multinacionais para a China, em especial para as ZEEs. Desta maneira, intensificaram-se as forças produtivas e exigiu-se a reformulação do país para atender essas demandas através de novas reformas econômicas, as quais desencadearam um êxodo rural para as áreas urbanas (LEÃO, 2012). Tal qual, como resultado, a partir de 1990, o país absorveu uma força produtiva intensa que efetivou o *boom* de exportações de produtos de baixo valor agregado para os países ocidentais e deu início a denominação da China como “fábrica do mundo” (PEDROZO, 2009).

Outrossim, em 1992, Deng retornou de sua aposentadoria para firmar o Grande

Compromisso, um documento que assegura a continuidade da modernização econômica e militar do país, porém, sem criar maiores tensões políticas com isso. De tal forma, esse compromisso serviu para agradar a todos os segmentos políticos, principalmente os marxistas-leninistas, que, após a queda da URSS, estavam preocupados com a abertura econômica do país (PINTO, 2013).

Leão (2012) destaca os principais tópicos que o Grande Compromisso assegurou:

i) sustentação e reforço da ligação entre o PCC e o ELP; ii) manutenção do caráter pragmático das reformas, principalmente no campo político e socioeconômico, com destaque para os aspectos relacionados ao capital estrangeiro; iii) maior controle dos aparatos e setores sociais (imprensa, cultura etc.); iv) liderança e intervenção do Estado nacional na condução das mudanças econômicas; v) ampliação do campo de relações diplomáticas com várias regiões do mundo a fim de legitimar o regime político chinês; vi) continuidade da modernização econômica com maior apoio do setor externo e da formação de grandes conglomerados nacionais capazes de competir internacionalmente; e vii) desenvolvimento tecnológico do aparelho militar (LEÃO, 2012, p. 166-67).

Na sequência, pode-se afirmar que o Grande Compromisso serviu como base para a política *Going Out* da China a partir de 1998, de tal forma que a iniciativa utilizada para sustentar as diretrizes supracitadas foi inserir o país na agenda global a partir da recepção estratégica de investimentos externos diretos (IEDs). Além disso, a segunda iniciativa foi de garantir uma política externa multilateral para assegurar tais investimentos, de maneira que pudesse legitimar o controle do PCC no poder após a queda da URSS (LEÃO, 2012). Assim, a China deu seus primeiros passos para se internacionalizar e adentrar na onda globalizante, da qual se beneficia até hoje.

Logo, a internacionalização chinesa teve suas origens no XVI Congresso do PCC em 1999, de maneira que um dos principais objetivos resultantes do Congresso foi o de intensificar o investimento direto chinês no estrangeiro por meio da descentralização e relaxamento das autorizações para saída das corporações e empresas privadas. Ou seja, a partir da forte ação estatal, o PCC aperfeiçoou suas estratégias de ampliação econômica a fim de facilitar os investimentos de suas empresas nacionais no exterior e incentivar os financiamentos destas para que fossem reconhecidas mundialmente no comércio internacional. É destes projetos de internacionalização de 1999 que surgiu, sob o X Plano Quinquenal, em 2001, a política chinesa do *Going Out* ou *Going Global* (CINTRA; PINTO, 2017).

Maria Rita Cintra (2011, p. 1) afirma que a *Going Out* foi uma prática estratégica que objetivou aproximar a China dos principais países exportadores de *commodities*, na tentativa de garantir as matérias primas necessárias para a continuidade do seu crescimento produtivo após a crise asiática da década de 1990. Não obstante, após sua entrada na OMC, a qual também atuou como momento-chave para tal internacionalização, surgiu a

necessidade de o país garantir espaço para a exportação dos excedentes de seus produtos.

A *Going Out* criou financiamentos e investimentos em megaprojetos de infraestrutura no estrangeiro — como rodovias e/ou portos — alinhada também ao estabelecimento de novas indústrias chinesas nessas regiões, o que foi uma grande jogada para o multilateralismo chinês. Cintra e Pinto (2017, p. 394) expressam que esse projeto constituiu “um movimento de exportação de investimentos com o objetivo de garantir demanda para a capacidade produtiva ociosa disponível na indústria pesada”.

É nesse contexto que a China estabeleceu relações mais frutíferas com os países latino-americanos, de tal maneira que a demanda chinesa por matérias primas nesse período atuou como fator-chave para essas novas relações bilaterais. Ressalta-se que esse aumento de comércio entre a China e a América Latina auxiliou a elevação das taxas de crescimento destes países, pois o intenso investimento e financiamento do Estado chinês sustentou um *boom* de exportações destes Estados do Sul Global. Por resultado, percebeu-se, em especial, um conglomerado de superávits na América Latina no período de 2000-2003 (MEDEIROS; CINTRA, 2015).

A aproximação da China perante a América Latina é clara diante de sua estratégia de cultivar um mercado consumidor de seus produtos e exportador de produtos de baixo valor para eles, além de firmar parcerias diplomáticas com esses países, logo que garantem uma agenda multilateral correspondente à política de coexistência chinesa.

Rodrigues e Hendler (2018) destacam que os principais IEDs chineses na região se fundamentam na compra de matérias primas e na constituição de *joint-ventures*, ou seja, parcerias em conjunto que têm como objetivo estruturar os megaprojetos e facilitar o estabelecimento das empresas chinesas no território.

O papel estratégico da América Latina para a ascensão chinesa

O século XX foi marcado por nacionalismos, crises financeiras, guerras mundiais, ditaduras, revoluções nacionais, implementação de regimes democráticos e acentuação da globalização. Embora, para a China e para a América Latina, a maioria destes acontecimentos tenham sido extraterritoriais, estes abalaram substancialmente o âmbito doméstico e as relações internacionais dos mesmos. Com isso, tais Estados tiveram que lidar, em boa parte do século, com questões internas, contribuindo para que houvesse poucas relações sino-latino-americanas. Enquanto a China vivenciava, meses antes da metade do século XX, a formação da República Popular da China, unificando o país e criando bases para a implementação de políticas de abertura econômica que permitiram, no século seguinte, a intensificação de intercâmbios com vários países (CINTRA, 2011). A América

Latina atravessava um período com algumas guerras regionais, um elevado crescimento demográfico, preocupação com o desenvolvimento de seus parques industriais, longos anos de regimes militares e, sobretudo, estava sob baixo domínio estadunidense, influenciando as decisões da região em relação ao Sistema (CERVO; BUENO, 2011). Por estes e outros fatores, tanto a China quanto a América Latina, ao longo do século XX, permaneceram com relações distantes, alterando esse panorama apenas no século seguinte.

A partir da virada do século XX para o XXI, a política externa chinesa ganhou uma nova forma com o lançamento da estratégia de *Going Out*, em 2001, com o objetivo de “promover um relacionamento mais próximo com países produtores de *commodities* e assim assegurar as matérias-primas que o país necessitava urgentemente para dar continuidade ao seu crescimento econômico” (CINTRA, p. 3, 2011). Além disso, o país também conseguiu neste mesmo ano a sua entrada na OMC, sinalizando ao Sistema a vontade de participar não só do jogo político internacional, mas, sobretudo, dos fóruns multilaterais de decisões (PAULINO & PIRES, 2016). Neste sentido, o século XXI, representou para o Estado chinês uma oportunidade de demonstrar sua importância econômica e comercial, uma vez que a partir de então sua economia passou a ser aberta e competitiva com diversos mercados.

Segundo Rodrigues e Hendlar (2018), para colocar em prática a estratégia de *Going out* a China escolheu algumas regiões do globo, sendo uma delas a América Latina por razões geopolíticas e geoestratégicas. A partir dessa definição estratégica chinesa, pode-se questionar: qual o interesse da China na América Latina? Para Cintra (2011), pode-se entender tais interesses na região latino-americana a partir de quatro questões, são elas: a busca por *commodities*, o mercado para produtos chineses, a política de isolar Taiwan e o estabelecimento de alianças estratégicas.

A demanda chinesa por *commodities* está diretamente ligada ao crescimento econômico, industrial e à urbanização do país. Conforme Cintra (2013, p.19), embora China seja um grande produtor e detentor de reservas naturais, o Estado “não conseguiu que sua produção crescesse no mesmo ritmo de sua demanda, tendo que buscar *commodities* no mercado mundial”. Diante desta situação, o PCC encorajou as empresas estatais a buscarem relacionamentos no exterior para suprir as necessidades internas para manter o crescimento econômico e industrial do Estado (PAULINO; PIRES, 2016). A América Latina, por sua vez, é detentora de elevados percentuais de produção, de recursos naturais e energéticos. Em relação à produção de bens agropecuários, segundo o Banco Interamericano de Desenvolvimento (2014), a região latino-americana é rica em três fatores que sustentam o desenvolvimento de atividades voltadas para a produção de alimentos e suprimentos, são eles: a terra, a água e o habitat natural. Com isso, internacionalmente, os países acabam por

ter uma propensão à produção agrícola, o que é um tanto quanto estimulada por teorias econômicas, como a Teoria da Vantagem Comparativa de David Ricardo, que reforça que tais Estados devem investir nesse setor para adquirir ganhos econômicos.

Os interesses chineses na Argentina são, principalmente, em produtos agropecuários, sendo exportado produtos argentinos com baixo valor agregado como carne bovina, o couro, a soja, cevada e peixes (PETERS, 2014). No Brasil, a China visa bens como soja, carne bovina e suína, mas também recursos naturais de minério de ferro, petróleo e seus derivados, que são os motores do crescimento chinês em escala global (FERCHEN, 2011). Com o México, as relações comerciais são estratégicas de modo que “desde 2003, a China é o segundo parceiro comercial do México, e só depois dos Estados Unidos”¹ (PETERS, p.275, tradução nossa, 2014), importando, principalmente, carne bovina, milho, frutas e sorgo mexicano, de acordo com as informações do Ministério de Economia do México. Por fim, a Venezuela, constitui uma peça-chave para China em relação a recursos naturais, já que a economia do país desenvolve-se basicamente em torno do petróleo, o que, segundo Cintra (2013, p. 71), é essencial tanto para o crescimento econômico do asiático quanto “para a evitar sua dependência do mercado norte-americano”. Assim, a Venezuela exporta para a China tanto recursos naturais, como o petróleo, gás natural, carvão mineral, a bauxita, o ouro e o minério de ferro quanto alguns produtos agrícolas como o milho e o arroz, como apontam as estatísticas do Ministério da Economia, Finanças e Comércio Exterior.

De acordo com os dados do World Bank, em 2001, a população total da América Latina e Caribe era de aproximadamente 528.283.130 pessoas com uma renda *per capita* de US \$4.034,358. Esses fatores foram atrativos para que a China enxergasse o potencial mercado consumidor da região, tanto em relação ao contingente populacional quanto pela renda média das pessoas (CINTRA, 2013). Além disso, os latino-americanos possuem elevadas taxas de trabalho informal que, para a China, eram um fator interessante pela possibilidade de comercialização dos produtos chineses nesse mercado (ELLIS, 2009). Assim, o caminho para o gigante asiático é de mão dupla: de um lado importa bens necessários para seu crescimento econômico e industrial e por outro exporta seus produtos ao grande mercado consumidor latino-americano. Houve uma mudança considerável em relação às importações de produtos chineses com posse de governos de esquerda na América Latina, uma vez que ocorreu

A expansão do consumo das famílias trabalhadoras, que elevou a demanda

¹ “...desde 2003 China es el segundo socio comercial de México, y sólo después de Estados Unidos”.

Os investimentos chineses na América Latina: Os casos da Argentina, Brasil, México e Venezuela (2010-2020)

por bens de consumo, sendo que parte significativa foi atendida pela importação de bens de consumo da própria China. Tal fenômeno pode ser explicado por três fatores: (a) a oferta barata e abundante oriunda da China; (b) a débil capacidade industrial da região e sua localização fora das principais cadeias produtivas mundiais; e (c) pela valorização cambial, a chamada “doença holandesa” (PAULINO & PIRES, p.12, 2016)

Assim, é perceptível que a partir de 2000, nos países latino-americanos houve uma elevação das taxas de importação dos bens chineses, levando com que grande parte dos produtos nas prateleiras destes Estados tenham por rótulo “*made in China*”, que expressa sua origem e também o aumento no intercâmbio comercial internacional.

Outra questão importante em relação ao interesse chinês na região diz respeito ao reconhecimento de uma única China, no caso, a República Popular da China em detrimento do reconhecimento de Taiwan. Em 1972, a Argentina e o México reconheceram a China continental e, em 1974, o Brasil e a Venezuela também o fizeram, elevando o número de Estados do Sistema Internacional que mantêm relações com o gigante asiático. Para Cintra (2013), isolar Taiwan faz parte da agenda chinesa de impedir que o governo de Taipé - considerada por Pequim como província rebelde - se torne independente. Com isso, a presença e os investimentos chineses na região da América Latina, a qual possui oito países que não reconhecem o governo de Pequim como legítimo, são parte de uma estratégia diplomática de “contenção das tentativas de independência de Taiwan”² (LE-FORT, 2006, s.p., tradução nossa).

Para Almeida (2005, p.10) a China não quer ter parceiros de nenhum tipo, isso porque ela é “o seu próprio e único parceiro”. No entanto, na opinião de Cintra (2013) alguns parceiros estratégicos foram estabelecidos na América Latina, sendo eles: Venezuela em 2001, México em 2003, Brasil em 2004, Argentina em 2004, e Peru em 2008. Estabelecer estes atores como parceiros no popularmente conhecido como “quintal” dos EUA, significa não só desafiar a hegemonia norte-americana, mas também demonstrar a nova agenda internacional chinesa do século XXI, que propõe-se a ser um *player* global do Sistema Internacional (RODRIGUES; HENDLE, 2018). Entretanto, Cintra (2013) ressalta que a presença e aproximação chinesa com os países latino-americanos está relacionada à negligência dos EUA na região, motivada pelo sentimento de vácuo de poder na região, principalmente, após os atentados de 11 de setembro. Nesse sentido, a estratégia de Pequim é relacionar-se com estes Estados via comércio bilateral, injeção de investimentos em setores estratégicos e criação de fóruns multilaterais para discussão de temas econômicos, comerciais e até políticos, como forma de transmitir para o mundo sua nova agenda de

² “...contención de los intentos de independencia de Taiwán”.

inserção internacional.

Investimentos chineses na América Latina

Os investimentos chineses na América Latina tiveram início na primeira metade dos anos 2000, como parte de um bem-sucedido projeto de inserção da China na região historicamente dominada pela hegemonia estadunidense. Sendo a agenda de política externa do dragão asiático pautada no amadurecimento e no estreitamento da cooperação Sul-Sul, as relações com os Estados da porção latina do continente americano ganharam novos contornos, à medida que passaram a ser vistas como aspectos estratégicos para a ascensão pacífica da China no Sistema Internacional contemporâneo. Desde então, o país asiático emergiu como uma importante fonte de financiamento global, e as empresas chinesas têm sido figuras significativas em diversos setores e indústrias latino-americanas, sobretudo nos âmbitos do petróleo e mineração (CHEN; LUDENA, 2014).

Desde o *boom* das *commodities* no início do século XXI, a China se manteve como uma presença constante na América Latina e buscou intensificar seu engajamento na região em outras áreas de cooperação (BERG; ARAGÃO, 2021). Deste modo, o crescente interesse chinês em fortalecer os vínculos com a região se manifestou primeiramente por meio do comércio e foi seguido pela exportação de capitais. Ainda que relativamente modestos, à princípio, os investimentos chineses em determinados países latino-americanos tiveram um aumento substancial em volume e diversificação na última década, tendo expandido de 12% do investimento estrangeiro total da China em 2014 para um pico de 21,4% em 2017 (DING et al, 2021). A respeito da ampliação da pauta de investimentos estrangeiros, Ding et al (2021) apontam que a China se voltou para setores nos quais possui vantagens comparativas nos mercados globais.

Assim sendo, os investimentos chineses, antes particularmente concentrados em combustíveis fósseis, metais e na agricultura, passaram a se destinar cada vez mais aos setores de manufatura e serviços, tais como transporte, tecnologia da informação e comunicação (TIC) e eletricidade (TEIXEIRA, 2020; DING et al, 2021), o que evidencia o desejo chinês de se inserir mais concretamente nas economias dos Estados latino-americanos. À medida que a China assume um papel crescentemente decisivo na nova ordem mundial, é esperado que sua presença na América Latina seja intensificada e relações de parceria sejam construídas e aperfeiçoadas. No entanto, apesar dos números acentuados, os fluxos de investimentos chineses na América Latina permanecem direcionados a um grupo seletivo de países (CEPAL, 2018), alguns dos quais serão abordados de maneira mais

precisa no presente artigo.

Investimentos chineses na Argentina

O ano de 2001 foi o marco que estabeleceu a ampliação do comércio chinês sob a economia internacional, sobretudo na América Latina, após a entrada do dragão asiático na OMC. Além disso, nesse período, a região latino-americana começou a experimentar uma nova fase em seu processo de desenvolvimento, o qual destacou um crescimento significativo após a ascensão da conhecida “onda rosa”. A Argentina não foi uma exceção, após sentir a crise do modelo neoliberal em dezembro de 2001 com uma contração de 10,2%, estabilizou-se a partir de 2002 mediante a desvalorização cambial e subsequente superávit econômico, principalmente com a China (FREITAS, 2016).

Para compreender os investimentos chineses na Argentina, sobretudo entre 2010 e 2020, é necessário destacar que as relações sino-argentinas se estabeleceram em fevereiro de 1972 após a aproximação da China com os EUA através do secretário de Estado, Henry Kissinger. Desde então, os dois países mantêm uma relação próxima através da assinatura de diversos tratados bilaterais de cooperação em diversos setores, como ciência e tecnologia, integração econômica e comércio exterior. Durante a década de 1990, a China ultrapassou o Japão e se tornou o maior sócio comercial da Argentina do continente asiático. Tal qual, as relações bilaterais se acentuaram a partir do governo de Cristina Kirchner (2007-2015), de modo que em 2010, a China se tornou o segundo país de destino das exportações e de origem das importações argentinas (FREITAS, 2016).

Como já mencionado acima e a partir dos dados da Rede Acadêmica da América Latina e Caribe sobre a China (Rede ALC-China, 2019), os IEDs chineses na América Latina de 2010-2018 estiveram divididos em: i) US \$54,152 milhões em matérias primas; ii) US \$36,726 milhões em serviços e mercado interno; iii) US \$9,831 milhões em manufaturas; iv) US \$720 milhões em compra de tecnologia. De tal modo, vê-se que a maior parcela dos IEDs está voltada à exploração dos recursos naturais, e a Argentina, juntamente com o Brasil, são os países que recebem as maiores quantias.

Javier Vadell (2011) menciona que os investimentos mais destacados na Argentina estão voltados para o setor de energia, em específico, o setor petrolífero. De forma que, a Energía Argentina Sociedad Anónima (ENARSA), principal companhia energética argentina, mostrou-se aberta ao capital chinês para que ocorresse exploração de petróleo offshore no Atlântico Sul. Ademais, o autor cita que em 2010, a Companhia Tierra del Fuego Energia e Química, firmou um acordo de US \$600 milhões com empresas chinesas

para a exploração de gás natural na Patagônia, região sul da Argentina. E, ainda, a compra de jazidas de minérios por parte da China se mostra crescente na região desde 2009. Portanto, Urdinez (2013, p. 7) expressa que “a importância dos recursos naturais se resulta fundamental para o momento em compreender o IED chinês na Argentina e Brasil”.

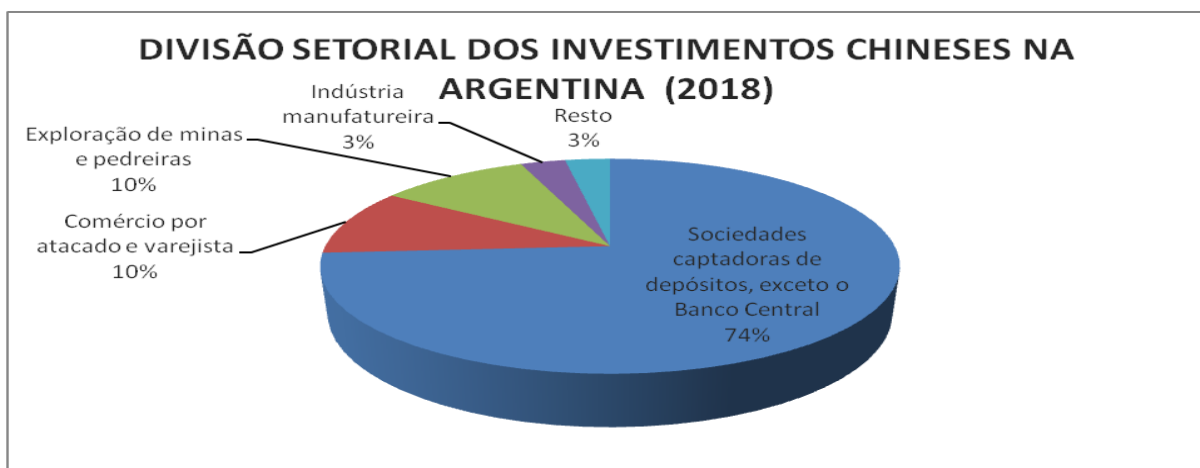
Destarte, a área de infraestrutura se destaca no âmbito dos IEDs chineses na Argentina. Segundo dados do Informativo de Buenos Aires da Confederação Nacional da Indústria (2017), firmou-se o Convênio de Cooperação Econômica entre China e Argentina em 2004, na qual se constituiu o Plano Quinquenal Integrado China-Argentina para Cooperação em Infraestrutura (2017-21) que priorizou as áreas de energia, transporte, recursos e tecnologia da informação. Dentro do Plano, estabeleceu a restauração dos sistemas ferroviários de San Martín, Roca Freight, Miltre Freight, Urquiza, Belgrano e entre outros. A partir disso, à Argentina convém manter estreitos esses laços de investimentos para garantir um escopo de desenvolvimento benéfico.

Roberto Valim expressa sobre essa necessidade chinesa nos investimentos em exploração dos recursos naturais, a qual nos últimos anos tem se diversificado através da melhora econômica que os países latino-americanos têm usufruído:

Dado o fluxo comercial entre a região e a China, é natural que investimentos destinados a facilitar esse “vai e vem” de bens tornem-se relevantes. Grande parte das subsidiárias chinesas na América Latina são, na verdade, apenas escritórios de vendas. Este tipo de investimento serve, além de obviamente dar suporte às vendas, para aprofundar o conhecimento dos mercados locais e posteriormente facilitar projetos de investimentos de forma mais consistente (VALIM, 2012, p. 61).

Logo, no final de 2020, o atual presidente argentino, Alberto Fernández, anunciou quatro novos acordos de investimentos para com a China, os quais abarcam uma quantia de US \$4,69 bilhões para revitalização de ferrovias no interior do país sul-americano. Tais investimentos são coordenados pelas estatais China Railway Construction Corporation (CRCC), China Machinery Engineering Corporation (CMEC) e Yutong (BRASIL MODAL, 2020).

Os investimentos chineses na América Latina: Os casos da Argentina, Brasil, México e Venezuela (2010-2020)



Fonte: Elaborado pelos autores a partir dos dados da *Agencia Argentina de Inversiones y Comercio Internacional* (2018).

No gráfico acima, percebe-se que os IEDS chineses estão, em sua maioria, 74% voltados para as sociedades captadoras de depósitos, em sua maioria, bancos privados e públicos que realizam a transação do capital para os megaprojetos da iniciativa chinesa. Logo, 10% para o comércio de atacado e varejo que abrange inúmeros produtos exportados para a China. Outros 10% diretamente para a exploração de minas e pedreiras, as quais se mostram essenciais para a demanda chinesa por matérias-primas. E, 3% para a indústria manufatureira que abarca a produção de bens primários, a qual acaba sendo um mercado lucrativo para a China nas exportações argentinas. Por último, 3% para o resto.

Dessa maneira, pode-se perceber que a China vem considerando a Argentina como futuro grande parceiro estratégico. Apesar do Brasil ainda ser o primeiro parceiro comercial da China na região, desde o estabelecimento das relações em 1972 até hoje com o governo Fernández, o país tem se projetado significativamente como grande captador de IEDs do dragão asiático, numa tentativa atual de ultrapassar a crise fiscal que o país enfrenta.

Investimentos chineses no Brasil

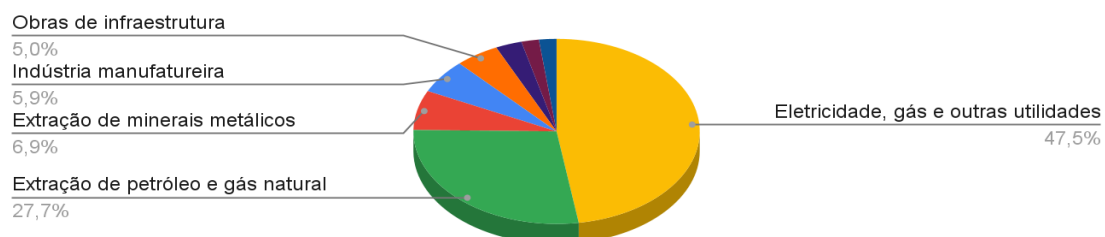
A presença chinesa na América Latina aumentou significativamente a partir do início do século XXI e com o Brasil isso não foi diferente. De acordo com Garcia (2020, p.152), essa manifestou-se de três formas: do “comércio, IEDs e empréstimos”. Com relação ao comércio sino-brasileiro, em 2000, conforme os dados do Ipea (2011), os dez principais destinos das exportações do Brasil eram em ordem decrescente: EUA, Argentina, Holanda, Alemanha, Japão, Itália, França, Bélgica, México e Reino Unido. Este cenário foi modificado já em 2009 quando a China ocupou a posição de principal parceiro comercial do Brasil, ultrapassando os vizinhos americanos, EUA e Argentina. Conforme Peters

(2014), o saldo da balança comercial entre Brasil e China desde 2000 vem sendo favorável ao lado brasileiro, percebendo um déficit apenas em 2007 quando houve uma valorização do real frente à moeda chinesa, levando ao aumento das importações maior que as exportações. Tal crescimento exponencial do comércio sino-brasileiro tanto de exportações quanto de importações foi percebido no interior da China, levando o Brasil a ser um destino atraente para o depósito de novos investimentos, motivados, principalmente, por sua extensão territorial e condições físicas (CEBC, 2021).

Apesar da participação chinesa na economia brasileira ser sustentada, principalmente, pelo *boom* das *commodities*, tais relações não aparentam ser momentâneas. Isso é facilmente explicado pelo interesse não apenas do Estado chinês no Brasil, mas também da sociedade civil em investir em empresas públicas e privadas brasileiras. Esses investimentos são entendidos por Rodrigues e Hendler (2018, p.6) como um tipo de “interesse duradouro”, que busca o estabelecimento de uma “relação estratégica de longo prazo”, além da possibilidade de criação ou expansão de empresas nesse país.

Conforme Garcia (2020), o início dos investimentos estrangeiros diretos chineses no Brasil se deram em 2010, sendo basicamente em produtos exportados, nas *commodities*. Já de 2011 a 2013, o gigante asiático direcionou esses investimentos para o setor industrial brasileiro e, em seguida, para os setores de serviços. Contudo, a partir de 2014, os IEDs atingiram uma das áreas estratégicas do país, o setor energético, tornando a maior parcela do total dos investimentos chineses no Brasil. Conforme o gráfico abaixo, os investimentos chineses no Brasil foram destinados a seis setores-alvos.

DIVISÃO SETORIAL DOS INVESTIMENTOS CHINESES NO BRASIL (2007 - 2020)



Fonte: elaborado pelos autores através dos dados do CEBC, 2020.

O gráfico acima reforça as discussões das seções anteriores a respeito de que o real interesse no Brasil e na América Latina sejam os recursos naturais e energéticos. E por trás desses IEDs há objetivos que podem ser divididos de acordo com seus propósitos em “a)

‘orientados aos recursos naturais’; b) ‘orientados ao mercado’ e c) ‘orientados à eficiência’” (RODRIGUES & HENDLER, p.18, 2018). Estes são observados tanto na abertura de empresas transnacionais no Brasil quanto em aquisição de participação em empresas brasileiras, tais como a Sinopec, maior refinaria da China, aquisição de 57,6% da comercializadora de grãos Brasil Fiagril e a aquisição de 80% através da China Communications Construction Company (CCCC) da Concremat Engenharia (GARCIA, 2020).

Paralelamente aos IEDs, o relacionamento China-Brasil também é aproximado por meio de empréstimos alimentados pela participação do Brasil no grupo dos BRICS, já que uma das ambições destes países é a promoção do financiamento para o desenvolvimento, fugindo das amarras do Sistema Internacional e da hegemonia norte-americana. De acordo com Garcia (2020), o Novo Banco de Desenvolvimento dos BRICS de 2016 a 2019 já concedeu empréstimos ao Brasil para a realização de sete projetos, sendo eles voltados para a área de energias renováveis, infraestrutura e transporte e infraestrutura sustentável para a Petrobras. Perante esses fatos, pode-se notar que mesmo com as incertezas políticas que o Brasil atravessou e atravessa, a China continua a fazer-se presente no país ora com maior convergência de interesses, principalmente, nos fóruns multilaterais e contestação da ordem sistêmica, ora com um relacionamento mais voltado para o campo econômico e comercial.

Investimentos chineses no México

A crescente inserção da China na América Latina se mostra particularmente complexa no caso do México, diante do longo histórico de envolvimento econômico e político dos EUA no país e do já conhecido antagonismo entre as duas grandes potências do Sistema Internacional contemporâneo. Em razão de sua proximidade e posição geograficamente estratégica, o México sempre foi visto como um importante peça para a hegemonia regional estadunidense, e tal relação se manifestou no estabelecimento de laços estreitos entre os dois Estados. Destarte, a aproximação do governo mexicano com a nação asiática traz à tona uma série de desafios às suas relações com ambos os países e, conforme expresso por Coqui, “se o México puder navegar com eficácia no confronto entre as duas superpotências, percorrerá um extenso caminho para moldar não apenas seu próprio futuro econômico, mas também o futuro da rivalidade EUA-China³” (2021, s/p, tradução nossa).

³ “If Mexico can effectively navigate the showdown between the two superpowers, it will go a long way in
15 | CADERNOS DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

O relacionamento bilateral sino-mexicano ganhou força e substância a partir do início do século XXI, em face da amplitude e intensidade das interações econômicas, políticas e diplomáticas firmadas entre os dois durante e após esse período (PETERS, 2016). Seguindo essa lógica, a China se tornou o segundo maior parceiro comercial do México no ano de 2003, atrás apenas dos EUA, originando uma parceria dinâmica e frutífera. Ainda que o comércio do México com a China seja significativamente menor do que seu comércio com os EUA, as últimas duas décadas observaram um salto de 1% (2000) para 9,8% (2019) na fatia da participação chinesa na economia mexicana, enquanto o desempenho estadunidense teve uma queda de 18% (OEC, 2019; COQUI, 2021), números que evidenciam a intensificação das relações comerciais sino-mexicanas, apesar de suas grandes assimetrias.

Todavia, o México continua a ser um destino de investimento pouco explorado pela China, apesar das oportunidades e possibilidades que rodeiam essa cooperação. Consoante divulgado em relatório de 2020 da Rede ALC-China, o México se encontra dentre os Estados latino-americanos que menos tiveram projetos financiados com investimento chinês nos últimos 14 anos (BNAMERICAS, 2021). A abundância de recursos naturais, a crescente capacidade de manufatura e o ambiente jurídico previsível tornam o país um cenário estratégico para potenciais investidores chineses (LIU; VEGA; ALFORD, 2020). Contudo, as empresas da potência asiática dirigem seu foco a outras nações latino-americanas, posição realçada pela postura de López Obrador, atual presidente mexicano, que busca reforçar a integração comercial nas Américas em detrimento do fortalecimento do poderio econômico chinês (EL FINANCIERO, 2021). Deste modo, os EUA se mantêm como uma forte presença na região. Entre 1999 e 2018, a China investiu cerca de US \$1 bilhão no México, em contraposição aos US \$292,6 bilhões investidos pelos EUA no mesmo período (COQUI, 2021). No entanto, Martha Bárcena Coqui aponta uma mudança nessa dinâmica:

Recentemente, a China Communications Construction Company, associada à companhia portuguesa Mota Engil, ganhou a licitação para a construção de uma seção do Trem Maya, um dos projetos-carro-chefe do Presidente Andrés Manuel López Obrador. As empresas chinesas também venceram licitações para exploração e produção de petróleo nas primeiras rodadas da reforma energética mexicana. A Hutchison Ports Holding, sediada em Hong Kong, por sua vez, administra os portos mais importantes do México⁴ (2021, s/p, tradução nossa).

shaping not only its own economic future, but also the future of the U.S.-China rivalry”.

⁴ “Recently, the China Communications Construction Company, associated with the Portuguese company Mota Engil, won a tender to build a section of the Maya Train, one of President Andrés Manuel López Obrador’s flagship projects. Chinese companies also won tenders for oil exploration and production in the first rounds of the Mexican energy reform. Hong Kong-headquartered Hutchison Ports Holding, meanwhile, manages Mexico’s most important ports”.

Nos últimos anos, o governo mexicano tem se empenhado em estabelecer a criação de bases mais concretas para o incremento do investimento estrangeiro direto no México (PETERS, 2016; ORTIZ, 2021). Tal projeto se intensificou após a recessão que teve início em 2019 e foi agravada pela pandemia do COVID-19, uma vez que o investimento privado é percebido como um estímulo ao crescimento econômico. No início de 2021, o Ministro das Relações Exteriores do México, Marcelo Ebrard, salientou o interesse do país em ampliar a parceria estratégica com Pequim e agradeceu o apoio dado pelo Estado asiático no combate ao Coronavírus (DW, 2021). Deste modo, após o fracasso de alguns investimentos da China em solo mexicano, notadamente a construção do complexo comercial Dragon Mart em Cancún e a criação de um trem-bala entre a Cidade do México e Querétaro (PETERS, 2016), responsáveis por tensionar o relacionamento bilateral, o México tem se reaberto como um destino atraente para investidores chineses, sobretudo nos setores de energia, telecomunicações, transporte e turismo.

Investimentos chineses na Venezuela

A presença da China na América Latina, assim como em outras regiões do globo, seguiu num processo de “eclipsar os EUA em muitas áreas essenciais dos negócios internacionais e construindo um ambiente que deixará a ação hegemônica americana mais difícil” (OLIVEIRA, 2009, p. 67). Nos governos de esquerda que chegaram ao poder nas décadas de 2000 e 2010, a busca por autonomia política e econômica foi elemento de grande importância; dentro disto, o governo de Hugo Chávez representou uma das maiores transformações no continente, especialmente por sua oposição à hegemonia ocidental.

A Venezuela, que havia atravessado uma estagnação de crescimento e um péssimo desempenho econômico a nível generalizado (WEISBROT; SANDOVAL, 2007), encontrava na produção de petróleo sua principal aposta para estimular a economia do país. A estabilização política alcançada (com certa dificuldade) no governo de Chávez levou a uma melhora das perspectivas econômicas, explorando possibilidades vantajosas de produção e comércio (GUERRA, 2008) e diversificando relações comerciais e diplomáticas. Isto ocorreu junto a uma busca por ampliar suas exportações e diminuir sua vulnerabilidade, utilizando esta aproximação também como uma “moeda de troca” em negociações estratégicas (VILLA, 2004).

Os EUA, que durante toda a década de 2000 representavam o principal destino das exportações venezuelanas, acabaram por ganhar concorrentes à altura na década de análise

deste trabalho, a partir de 2010. A maior presença da China, que em 2010 recebia cerca de 9% das exportações e de onde partiam cerca de 10% das importações da Venezuela, e que saltou para 28% das exportações venezuelanas (apenas atrás da Índia) e 27% das importações do país latino, se tornando seu principal fornecedor em 2019 (dados obtidos do Observatório de Complexidade Econômica, 2022).

A Venezuela é também, ao mesmo tempo, o país latinoamericano que mais recebe empréstimos da China, que normalmente recebe seus pagamentos em petróleo venezuelano (ELLIS, 2018). Os investimentos chineses no país se dão em direção principalmente ao petróleo (60,5% do total), sendo que outros setores como construção, telecomunicações, transportes, minérios e outros correspondem a 39,5% dos investimentos (PIÑA, 2019).

Por um lado, as condições históricas moldaram demandas bolivarianas anti-hegemônicas, e por outro influenciaram a reação do governo de Maduro frente à atuação dos EUA na desestabilização do país. Configurou-se assim um cenário perfeito para que uma outra potência preenchesse o espaço vazio deixado pela rejeição à presença dos EUA, onde o aumento do intercâmbio da Venezuela para com a principal economia a fazer frente à estadunidense, demonstra também o caráter de competição e estratégia do país asiático.

A busca da China por mercados e produtos se intensifica junto ao aumento da complexidade da projeção do país, sendo que na América Latina bastante discutida, opondo noções de uma ofensiva deliberada contra os EUA ou uma busca por oportunidades de aceleração de sua economia (ROETT; PAZ, 2008). Associações ideológicas são evitadas em favor de relações comerciais, apesar de no caso venezuelano o fator ideológico não se desligar completamente. Isto se deve ao fato de que a China se utiliza do isolamento imposto pelo Ocidente por sobre a Venezuela (e a posição desta frente a esse fato) e ao mesmo tempo ignora pressões dos EUA para manutenção desta dinâmica.

Esse aumento da presença da China no contexto econômico venezuelano se mostra positiva para ambos, tendo em vista que o país asiático se encontra entre os principais consumidores de petróleo no mundo (CINTRA, 2011) e outros minérios que compõem a produção e exportação do setor primário venezuelano. Segundo Piña (2019), as cifras do IED da China em direção ao setor petrolífero da Venezuela alcançaram, de 2000 a 2018, em torno de 3,6 bilhões de dólares, sendo que a maior parte deste montante foi destinada à aquisição de capital fixo.

Considerações finais

A China representa hoje a segunda maior economia do mundo, fato este que teve início com o projeto de modernização conhecido como as Quatro Modernizações, iniciado em 1978 sob o governo Deng Xiaoping. Ainda, dentro do projeto de crescimento do dragão chinês, destaca-se sua entrada na OMC e a implementação da política *Going Out* a partir de 2001, acontecimentos-chave que deram continuidade à ascensão pacífica do país no contexto da globalização. Assim, com o aumento da produtividade chinesa e sua consequente denominação como “fábrica do mundo”, o país asiático precisou ampliar suas relações exteriores em busca de mercados consumidores e de *commodities*, através de uma política externa multilateral e direcionada para investimentos diretos em regiões estratégicas do globo, em especial a América Latina.

Geopoliticamente, a América Latina é berço de recursos naturais importantes e como resultado, suas estruturas produtivas se voltam a atividades agrícolas, o que a torna um importante *player* exportador para as grandes economias. Devido a isso, a China, a partir do início do século XXI, firmou alianças estratégicas com a maioria dos países da região através dos IEDs. Para esta pesquisa, analisou-se especificamente os investimentos diretos na Argentina, Brasil, México e Venezuela, os quais se apresentam como grandes economias e alianças latino-americanas para com a China.

Após a verificação dos principais setores que recebem IEDs chineses, percebeu-se que, no início dos anos 2000, com o *boom* das *commodities*, os IEDs estavam voltados a áreas como agricultura, metais e combustíveis fósseis. Entretanto, no período de 2010 a 2020, a China diversificou suas áreas de atuação e começou a investir em setores de manufatura e serviços, tais como *joint-ventures* para o financiamento dos megaprojetos de infraestrutura.

Como exemplo, evidenciou-se na Argentina investimentos diretos em bancos, os quais acabam sendo uma peça de créditos para os grandes projetos de infraestrutura de rodovias que a China corrobora no país. No Brasil, os IEDs estavam focados no setor de recursos naturais, tais como eletricidade, petróleo, gás e energia, o que explica o país ser o maior parceiro regional da China por seu grande potencial de matérias-primas.

Na sequência, o México se torna uma exceção: apesar dos grandes investimentos chineses nas áreas de transporte, energia e telecomunicações, o país ainda se encontra isolado perante a China por sua posição fronteiriça com os EUA e seu histórico de relações com a potência vizinha. Como resultado, apesar das tensões e dificuldades encontradas nas relações bilaterais, a presença chinesa tem se intensificado aos poucos sob uma reabertura

no país latino-americano. Por fim, a Venezuela, com suas significativas reservas de petróleo e minerais, representa uma área estratégica para os IEDs chineses, visto que se encontra em uma posição isolada pelo Ocidente, o que favorece as relações com a China, de forma que este último é um dos maiores consumidores de petróleo do mundo, o que potencializa sua presença no território através, principalmente, de capitais fixos.

Portanto, a hipótese levantada ao início desta pesquisa, de que os investimentos chineses representam uma ampla estratégia da política externa de ascensão pacífica da China, a qual visa o aprofundamento das relações Sul-Sul, em especial com a América Latina, corrobora-se após os fatos apresentados acima. Desta maneira, a região latino-americana se torna necessária para a continuidade do crescimento produtivo chinês, o qual demanda um potencial mercado consumidor de seus produtos e, principalmente, exportador de recursos naturais.

Recebido em 29 de janeiro de 2022. Aprovado em 13 de junho de 2022.

Referências

ALMEIDA, P. R. de. (2005). A China e seus interesses nacionais: algumas reflexões histórico-sociológicas. *Colunas de RelNet*, n. 11.

AMLO llama a ‘detener’ a China: pide más integración entre México, EU y Canadá. *El Financiero*, 24 nov. 2021. Disponível em: <<https://bit.ly/3fv8tbE>>. Acesso em: 5 jan. 2022.

ARGENTINA fecha acordo com a China para investimentos de US \$4,7 bi em ferrovias. *Brasil Modal Notícias*. Postado em 14 de dezembro de 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/3KjEwJR>>. Acesso em 12 jan 2022.

BERG, R. C.; ARAGÃO, T. (2021). Is Latin America Important to China’s Foreign Policy? *Center for Strategic & International Studies*, 09 set. 2021. Disponível em: <<https://bit.ly/3ruT8xz>>. Acesso em: 17 dez. 2021.

BIATO JÚNIOR, O. (2010). *A parceria estratégica sino-brasileira: origens, evolução e perspectivas (1993 - 2006)*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão. Disponível em: <<https://bit.ly/33IjO5q>>. Acesso em: 6 jan. 2022.

BID. [Banco Interamericano de Desenvolvimento] (2021). *O próximo celeiro global: como a América Latina pode alimentar o mundo*. Global Harvest Initiative. Disponível em: <<https://bit.ly/325k7a2>>. Acesso em: 6 jan. 2022.

CEBC. [Conselho Empresarial Brasil - China] (2021). *Investimentos chineses no*

Os investimentos chineses na América Latina: Os casos da Argentina, Brasil, México e Venezuela (2010-2020)

Brasil: histórico, tendências e desafios globais (2007 - 2020). Brasília: Bradesco Corporate.

CEPAL. (2018). *Exploring new forms of cooperation between China and Latin America and the Caribbean*. Segunda Reunião Ministerial do Fórum da China e da Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC). Santiago: Nações Unidas.

CERVO, A. L.; BUENO, C. (2011). *História da Política Exterior do Brasil*. Brasília: Unb, 2011.

CHEN, T; LUDENA, M. P. (2014). *Chinese foreign direct investment in Latin America and the Caribbean*. CEPAL – Production Development Series No. 195. Santiago: Nações Unidas, jan. 2014.

CHRIST, J. (2017). What the Impact of Chinese Investments Could Mean for Mexico. *Diplomatic Courier*, 13 nov. 2017. Latin America, Politics. Disponível em: <<https://bit.ly/3ny0BdX>>. Acesso em: 5 jan. 2022.

COQUI, M. B. (2021). Why Mexico's Relationship with China Is So Complicated. *Americas Quarterly*, 28 set. 2021. China and Latin America. Disponível em: <<https://bit.ly/34OGOjO>>. Acesso em: 4 jan. 2022.

CINTRA, M. R. V. P. (2011). China na América Latina: suas estratégias, interesses e as implicações dessa aproximação Sino-Latio-Americana no relacionamento triangular China - América Latina - EUA. In: 3º *ENCONTRO NACIONAL ABRI 2011*, 2011, São Paulo. Disponível em: <<https://bit.ly/3fztGBa>>. Acesso em: 15 jan. 2022.

_____. (2013). *A presença da China na América Latina no século XXI - suas estratégias e o impacto dessa relação para países e setores específicos*. Dissertação (Pós-graduação em Economia Política Internacional) - UFRJ, Rio de Janeiro. Disponível em: <<https://bit.ly/3twd0CZ>>. Acesso em: 6 jan. 2022.

_____, M. A. M.; PINTO, E. C. (2017). China em transformação: transição e estratégias de desenvolvimento. *Revista de Economia Política*, vol. 37, nº 2 (147), pp. 381-400, abril-junho/2017. Disponível em: <<https://bit.ly/3rpxZVo>>. Acesso em: 4 jan. 2022.

DING, D.; VITTORIO, F. di; LARIAU, A.; ZHOU, Y. (2021). *Chinese Investment in Latin America: Sectoral Complementarity and the Impact of China's Rebalancing*. International Monetary Fund Working Paper, Western Hemisphere Department.

ELLIS, R. E. (2009). *China in Latin America: The Whats and Wherefores*. EUA: Lynne Rienner Publishers, 2009.

ELLIS, E. (2018). Hacia una asociación estratégica: Las inversiones de China en América Latina. *Revista de Red CAEM*, v. 27, 2018. Disponível em: <<https://bit.ly/34ZIszi>>. Acesso em: 07 jan 2022.

FERCHEN, M. (2011). As relações entre China e América Latina: impactos de curta ou longa duração? *Revista Sociologia e Política*, 2011. Disponível em: <<https://bit.ly/34ZICXq>>. Acesso em: 6 jan. 2022.

FREITAS, A. (2016). *Relações Argentina - China: a construção de um vínculo assimétrico*. Dissertação (Pós-graduação em RI) UNB. Brasília, 2016. Disponível em: <<https://bit.ly/3Aezk5l>>. Acesso em: 12 jan 2022.

GARCIA, A. S. (2020). Investimentos da China no Brasil, na África do Sul e na

Índia: arranjos institucionais, atores e impactos. *Revista Tempo do Mundo*, n. 22, 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/3rpkyou>>. Acesso em: 6 jan. 2022.

GUERRA, J. (2008). La política económica del gobierno de Hugo Chávez. *Entorno Económico*, sic, v. 710, p. 468-470. Disponível em: <<https://bit.ly/33KUrzV>>. Acesso em 06 jan 2022

INFORME PAÍS CHINA - 2018. *Agencia Argentina de Inversiones y Comercio Internacional*. Disponível em: <<https://bit.ly/3GCuIJ>>. Acesso em 16 jan 2022.

KISSINGER, H. (2011). *Sobre a China*. Rio De Janeiro: Objetiva, 2011.

LEÃO, R. P. F. (2012). A Economia Política da transição chinesa no último quartel do século XX. *Revista Tempo do Mundo - RTM*, v. 4, n. 3, p. 153-177, dez. 2012. Disponível em: <<https://bit.ly/3AfTa0c>>. Acesso em: 11 jan 2022.

LE-FORT, M. P. (2006). China y América Latina: estrategias bajo una hegemonía transitoria. *Nueva Sociedad*.

LIU, R.; VEGA, D. D. de la; ALFORD, J. K. (2020). *Chinese Investment in Mexico: an Overview*. Hughes Hubbard and Reed LLP, 2020.

MARCELO Ebrard: México y China ampliarán su “asociación estratégica”. *Deutsche Welle*, 2 jan. 2021. Actualidad - América Latina. Disponível em: <<https://p.dw.com/p/3nRpb>> Acesso em: 6 jan. 2022.

MEDEIROS, C. A. de. CINTRA, M. R. V. P. (2015). Impacto da ascensão chinesa sobre os países latino-americanos. *Revista de Economia Política*, vol. 35, nº 1 (138), pp. 28-42, janeiro-março/2015. Disponível em: <<https://bit.ly/3tASX6s>>. Acesso em: 20 dez. 2021.

OLIVEIRA, H. A. de. (2009). A inserção da China no Pós-Guerra Fria. In: PLATE, Katja Christina. *O mundo 20 anos após a queda do muro*. 2. ed. S.L: Konrad Adenauer Stiftung, 2009. p. 59-72.

PAULINO, L. A. (2018). Hegemonia ou Governança Global Compartilhada. O que a China pensa? *Brazilian Journal of International Relations - BJIR*, Marília, v. 7, n. 3, p. 581-610, set./dez. Disponível em: <<https://bit.ly/3fz9BLy>>. Acesso em: 03 jan. 2022.

PAULINO, L. A.; PIRES, M. C. (2016). As relações entre a China e América Latina frente ao novo normal da economia chinesa. *Economia e Políticas Públicas*, v.4, n. 1, 2016. Disponível em: <<https://bit.ly/3IgB0hl>>. Acesso em: 6 jan. 2022.

PIÑA, C. E. (2019). *Inversiones y préstamos chinos en el sector petrolero venezolano (2000-2018)*. Universidad Nacional Autónoma de México, v. 1, 2019. Disponível em: <<https://bit.ly/33IJ6jQ>>. Acesso em: 09 jan 2022.

OEC - Observatory of Economic Complexity. *México*. Disponível em: <<https://bit.ly/34YHJym>>. Acesso em: 4 jan. 2022.

OEC - Observatory of Economic Complexity. *Venezuela*. Disponível em: <<https://bit.ly/3GCeMpZ>>. Acesso em: 07 jan. 2022.

ORTIZ, R. (2021). Mexico, China & the US: A Changing Dynamic. *Americas Quarterly*, 25 jan. 2021. Disponível em: <<https://bit.ly/3A5j5HI>>. Acesso em: 6 jan. 2022.

PEDROZO, G. E. (2009). A via chinesa de desenvolvimento e o papel das empresas

Os investimentos chineses na América Latina: Os casos da Argentina, Brasil, México e Venezuela (2010-2020)

estatais na dinamização da economia. *Revista Aurora*, PPGCS - UNESP, ano III, v. 4, p. 47-56, jul de 2009. Disponível em: <<https://bit.ly/3fxUkKT>>. Acesso em: 10 jan 2022.

PETERS, E. D. (2016). Chinese Investment in Mexico: The Contemporary Context and Challenges. *Asian Perspective*, n. 40.

PETERS, E. D. (org.). (2014). *La inversión extranjera directa de China en América Latina: 10 casos de estudio*. México: Unión de Universidades de América Latina y el Caribe. Disponível em: <<https://bit.ly/3A9v6Mw>>. Acesso em: 6 jan. 2022.

PINTO, E. C. *O milagre econômico chinês: principais determinantes internos*. Economia Política, Site Carta Maior. Disponível em: <<https://bit.ly/3qARFGt>>. Acesso em: 27 dez. 2021.

Relações Argentina-China. (2017). Informativo de Buenos Aires. Confederação Nacional da Indústria (CNI). Ano 4. nº 6. Jun 2017. Disponível em: <<https://bit.ly/3A7bkB2>>. Acesso em: 12 jan 2022.

RODRIGUES, B. S.; HENDLER, B. (2018). Investimento externo chinês na América Latina e no Sudeste Asiático: uma análise de escopo, valores e setores-alvo. *Revista Estudos Internacionais*, Belo Horizonte, v.6 n.3, p.5 - 25. Disponível em: <<https://bit.ly/34MUKe7>>. Acesso em: 27 dez. 2021.

ROETT, R.; PAZ, G. (2008). Introduction: Assessing the implications of China's growing presence in the western hemisphere. *China's Expansion Into the Western Hemisphere*, p. 1-26. Disponível em: <<https://brook.gs/3tPVvhh>>. Acesso em: 10 jan 2022.

TEIXEIRA, A. G. (2020). After the super boom - China in the LAC region. *Central Banking, Economics*, 04 mai. 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/3nBa6sG>>. Acesso em: 17 dez. 2021.

THE 'missing piece in the puzzle' for Chinese investments in Mexico. *BNamericas*, 9 abr. 2021. Disponível em: <<https://bit.ly/3rqRBZ9>>. Acesso em: 5 jan. 2022.

THE WORLD BANK. (2021c). *World Development Indicators: The World Bank Group at Work*. Washington D.C.: World Bank. Disponível em: <<https://bit.ly/3qwLbIJ>>. Acesso em:

URDINEZ, F. (2013). La Economía Política en las relaciones de Argentina y Brasil con China: Las cuatro variables de la agenda. *Revista NEIBA. Cadernos Argentina e Brasil*, vol. II, nº 1. Nov 2013. Disponível em: <<https://bit.ly/3roUf1y>>. Acesso em: 12 jan 2022.

VALIM, R. B. (2022). *Investimentos Externos Diretos da China no resto do mundo*. Monografia. UFRJ. Jan 2022. Disponível em: <<https://bit.ly/3nv6EzS>>. Acesso em: 10 jan 2022.

VADEL, J. (2011). A China na América do Sul e as implicações geopolíticas do consenso do Pacífico. *Revista Sociol. Polít.*, Curitiba, v. 19, n. suplementar, p. 57-79, nov. Disponível em: <<https://bit.ly/3GFSvr2t>>. Acesso em: 10 jan 2022.

VIEIRA, P. A.; BUAINAIN, A. M.; FIGUEIREDO, E. V. C. (2016). O Brasil alimentará a China ou a China engolirá o Brasil? In: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. *Tempo do Mundo*. Brasília: IPEA, p. 51 - 81. Disponível em: <<https://bit.ly/UGIge>>. Acesso em: 6 jan. 2022.

VIEIRA, R. L. (2013). *Brasil, China e os EUA na atual conjuntura da economia*-
23 | CADERNOS DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

mundo capitalista. – Marília: Oficina Universitária ; São Paulo: Cultura Acadêmica. 284 p.

VILLA, R. D. (2004). Dos etapas en la política exterior venezolana frente a Estados Unidos en el período de Hugo Chávez. *Cuadernos del CENDES*, v. 21, n. 55, p. 21-45, 2004. Disponível em: <<https://bit.ly/3rkTBSK>>. Acesso em 08 jan 2022.

THE WORLD BANK. 2019. *GDP (CURRENT US\$) – Latin America and Caribbean*. Disponível em: https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.CD?end=2019&locations=ZJ&most_recent_value_desc=true&start=2019

WEISBROT, M.; SANDOVAL, L. (2007). *La economía venezolana en tiempos de Chávez*. Center for Economic and Policy Research. Disponível em: <<https://bitly.com/oSIwq>>. Acesso em 06 jan 2022.

Securitização do Mar do Sul da China e a Política Externa Chinesa da Nova Rota da Seda

Teodora Maicá Soares*

Anna Carletti*

Cassiano Schwantes*

Micaela de Souza Greco*

Resumo: O presente artigo busca responder sobre as possibilidades de securitização do Mar do Sul da China pelo Estado chinês, bem como sua iniciativa da nova Rota da Seda. Sendo o objetivo geral da pesquisa analisar, por meio de uma visão de Segurança Internacional e Política Externa, a securitização dessa região da China Meridional e como a Nova Rota da Seda se torna um ponto chave nesse contexto. Para isso, parte-se da hipótese que a postura da política externa chinesa, quanto aos conflitos do Mar do Sul da China, encaixa-se como uma tentativa de securitização, logo que há, historicamente, uma importância geoestratégica e geopolítica não somente para o Estado chinês, mas para vários outros países envolvidos da região. Averigua-se o panorama histórico de conflitos da região, com o intuito de compreender os impulsionamentos dos atores envolvidos para o domínio da região. Ainda, volta-se às questões de securitização teorizadas pela Escola de Copenhague, além de se evidenciar as características que tornam o Mar do Sul da China uma região de valor estratégico para a expansão da política externa chinesa. E por fim, busca-se analisar as novas iniciativas da política externa chinesa, adentrando-se na sua expansão através da nova rota da seda e seus objetivos. O artigo baseia-se em uma revisão bibliográfica de teóricos de Relações Internacionais, bem como na análise de documentos oficiais e tratados de Organismos Internacionais envolvendo a região do Mar do Sul da China.

Palavras-chave: Mar do Sul da China; Nova Rota da Seda; Securitização.

Introdução

O Mar do Sul da China representa uma área marítima de significativo valor geoestratégico para os países asiáticos, juntamente com a iniciativa da Nova Rota da Seda. O Mar do Sul da China é localizado entre as costas de 10 países do leste asiático e se estima que, juntos, tais países abrangem uma população de 4,6 bilhões de pessoas. A região tem sido, historicamente, palco de disputas e tensões geopolíticas por seu alto nível de biodiversidade e de recursos naturais. A China, principal potência regional, tem reivindicado a maior parte da região a partir da política da Nine-Dash Line, argumentando que sua legitimidade remete às épocas dinásticas do sistema sinocêntrico. De outro modo, Vietnã, por exemplo, reivindica áreas de sua Zona Econômica Exclusiva (ZEE) sob a lógica

*Mestranda no programa de pós-graduação em Relações Internacionais na Universidade Estadual do Rio de Janeiro (PPGRI/UERJ)

*Professora Associada no Curso de Relações Internacionais da Universidade Federal do Pampa e Docente no Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade Estadual da Paraíba. É Doutora em História pela UFRGS (2007), Pós-Doutora em Ciência Política pela mesma instituição (2011).

*Mestrando no programa de pós-graduação em Economia Política Internacional na Universidade Federal do Rio de Janeiro (PEPI/UFRJ).

*Discente do curso de Relações Internacionais da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) e do curso de Ciências Econômicas na Universidade do Vale dos Sinos (UNISINOS).

de que enviou navios e pessoas naquela região desde o século XVI. Ou seja, diversos são os argumentos utilizados pelos Estados para as requisições, o que gera potenciais atritos entre os atores envolvidos.

Desde 2013, a China deu início ao projeto da Nova Rota da Seda, ou ainda Belt and Road Initiative (BRI). A iniciativa lançada oficialmente por Xi Jinping faz parte do projeto de reascensão chinesa e do ‘sonho chinês’. Com ela a China busca retomar a sua posição natural de potência, aumentando sua influência regionalmente e globalmente. Para isso, o empreendimento desenvolvido pelo governo chinês é baseado em uma estratégia de desenvolvimento e investimento em infraestruturas a nível global. A iniciativa foi dividida em seis corredores econômicos, sendo eles: 1) Ponte Terrestre Eurasiática; 2) o eixo China-Mongólia-Rússia; 3) o eixo China-Ásia Ocidental; 4) o eixo da Península China-Indochina; 5) o eixo do Corredor Econômico China-Paquistão e 6) o Corredor Econômico Bangladesh-China-Índia e Mianmar. A parte marítima do projeto, conhecida como *Maritime Silk Road*, é uma parte primordial dentro da consolidação dos objetivos chineses com a iniciativa. Desta forma, e pelo Mar do Sul da China estar inserido no território abrangido pela BRI, verifica-se a necessidade de analisar a política externa chinesa para os conflitos no Mar do Sul dentro do contexto de efetivação da Nova Rota da Seda.

Assim, essa investigação científica tem por problema de pesquisa verificar se a China trata a questão do Mar do Sul da China como uma medida de securitização de sua política externa. Outrossim, essa pesquisa parte do objetivo de analisar, sob uma perspectiva de Segurança Internacional, o Mar do Sul da China como região securitizada por meio de sua política externa, principalmente, após o lançamento do megaprojeto da Belt and Road Initiative (BRI) e o papel da BRI dentro desse contexto.

De tal modo, em um primeiro momento deste trabalho, contextualiza-se o histórico regional do Mar Meridional da China e suas principais tensões com os países do Sudeste Asiático ao longo dos anos. Após, verifica-se o valor estratégico da região para a China, a partir dos aspectos teóricos que constituem as questões de securitização através da teoria de complexos regionais de Relações Internacionais, analisando fatores geopolíticos, econômicos, de estratégia e defesa para o exercício de soberania chinesa sobre a região. Dessa forma, busca-se compreender se o Mar do Sul da China é securitizado pela política externa do Estado chinês. E, por último, analisa-se a relevância do Mar do Sul da China na efetivação da Nova Rota da Seda, o que corrobora ou não com a hipótese levantada para essa pesquisa, a qual é apresentada em seguida.

Quanto à abordagem metodológica, parte-se de um método hipotético-dedutivo, em que a hipótese central é que a postura da política externa chinesa, quanto aos conflitos do

Securitização do Mar do Sul da China e a Política Externa Chinesa da Nova Rota da Seda

Mar do Sul da China, encaixa-se como uma tentativa de securitização, logo que há, historicamente, uma importância geoestratégica e geopolítica não somente para o Estado chinês, mas para vários outros países envolvidos da região. A verificação da hipótese se dará a partir de três elementos teóricos para a corroboração ou não da hipótese levantada, sendo eles: “(i) identificar os agentes securitizadores e seu papel na construção da ameaça; (ii) analisar como determinada audiência mostra-se convencida da existência da ameaça e legítima as medidas emergenciais que são adotadas pelo Estado para enfrentar tal ameaça; e (iii) examinar a natureza dessas medidas, verificando se podem ser enquadradas nos critérios de excepcionalidade que confirmam o processo de securitização” (PEREIRA, SILVA, 2018, p. 4). Logo, verificar-se-á se as demandas chinesas no Mar do Sul da China são essenciais para a concretização dos objetivos da iniciativa do governo chinês ligados à Nova Rota da Seda, dado que o megaprojeto possui como fundamento a projeção geopolítica e econômica do Estado chinês em níveis globais. Para mais, partiu-se de uma pesquisa bibliográfica, pois se realizou a consulta de materiais primários e secundários, como livros, artigos e dados oficiais de governo.

O Mar do Sul da China: Panorama histórico de tensões

O Mar do Sul da China (MSC) é uma região marítima localizada no Oceano Pacífico, a qual se estende desde o Estreito de Malaca até o Estreito de Taiwan. Os principais países que possuem acesso ao MSC são: Filipinas, Malásia, Brunei, Indonésia, Cingapura, Camboja, Tailândia, Vietnã, Taiwan e a própria China. O mar é caracterizado como marginal, ou seja, é uma região marítima vasta que abrange um espaço de 3.500.000 km² em que forma um arquipélago rico de biodiversidade e de recursos naturais. Segundo dados do site South China Sea (2021), a área possui 30% do total de corais do mundo, além de possuir reservas de petróleo e gás natural, o que torna uma região atraente para os Estados do Sudeste Asiático.

Historicamente, a região se encontra em constante conflito por reivindicações ligadas ao espaço vital dos países. Não obstante, segundo o China Power (2017), o MSC carrega um terço do total do transporte marítimo global, o que representa 80% do comércio global em volume. Além disso, não somente o comércio global transpassa pela região como um todo, destaca-se que os EUA possuem cerca de U\$1,2 trilhões resultantes do comércio marítimo, o que potencializa a zona de tensões da região a níveis ocidentais. Ainda, a região também é passagem entre o Oceano Pacífico com o Oceano Índico, tal qual se resulta como

área essencial estrategicamente para os atores asiáticos.

Outrossim, menciona-se que a área comercial do MSC é resultado das expedições europeias que iniciaram suas passagens a partir do século XVI nas rotas marítimas asiáticas, de forma que foram os primeiros contatos ocidentais com o Leste Asiático, especialmente com a China (AGUILAR; FAKHOURY, 2019). Devido a isso, a China reivindica grande parte da região, claramente pelo teor econômico que se estruturou no espaço geográfico, mas também pelo histórico do sistema sinocêntrico que direcionou os países satélites do Sudeste Asiático ao centro do antigo império chinês. A China durante a Dinastia Song (960-1279) era potência naval, o que abriu espaço para que o império chinês se expandisse entre os Estados regionais da sua zona de influência e estabelecesse estruturas de governança (KISSINGER, 2011).

Entretanto, após o fim da II Grande Guerra e a consequente ascensão dos nacionalismos terceiro-mundistas, os países iniciaram processos de contestação, respaldados após a Convenção das Nações Unidas para o Direito do Mar (UNCLOS) em 1982. De modo que, estabeleceu-se durante a convenção que o limite de cada Estado para com seu entorno marítimo é de 12 milhas de sua costa. Portanto, as ilhas Paracel e Spratly, as principais disputadas por suas localizações centrais nas bacias do MSC, acabaram adentrando simultaneamente nas milhas marítimas de mais de um Estado, o que gerou protestos por diversos países. Como resultado, por exemplo, Vietnã reivindica parte da Ilha de Spratly na alegação de que enviou homens e navios à região desde o século XVII, e que esta área se enquadra na sua Zona Econômica Exclusiva (ZEE)⁵ que é fundamental para os projetos de desenvolvimento do setor nacional pesqueiro.

Além disso, demais países também solicitam reconhecimento de legitimidade de territórios ao redor do arquipélago de Spratly, tais como, Malásia, Brunei, Filipinas e Indonésia (FAKHOURY, 2019). Por mais, Aguilar e Fakhoury (2019) expressam que embarcações transitam sobre as rotas daquela região há cerca de dois mil anos por centenas de países, todavia, por séculos a região foi, de fato, controlada pelos portos chineses. Entretanto, em períodos históricos em que o Império Chinês moveu sua atenção a outros locais, como por exemplo, para a Rota da Seda, a garganta do Pacífico ficou à mercê do domínio de outros reinos temporariamente.

Ainda, destaca-se o caso das Filipinas, o qual se trata de uma das relações mais ofensivas para com a China nas resoluções do MSC. O fim da Guerra Fria, por exemplo,

⁵ As ZEEs são as Zonas Econômicas Especiais que foram criadas pelo governo Deng Xiaoping a partir de 1978 na intenção de atrair investimentos estrangeiros a partir de tecnologias, para que a partir disso, houvesse um desenvolvimento na industrialização do país.

marcou diversas mudanças na geopolítica das zonas de influência. De modo que, as embarcações britânicas e francesas após patrulhar o Mar do Sul da China durante o conflito, retiraram-se da área e acabaram por consolidar o poderio estadunidense nas águas asiáticas entre 1957 e 1968. Dessa forma, os EUA se aproximaram dos Estados satélites do sudeste asiático. E, com forte relação com Washington, a partir de 1971, as Filipinas passaram a reivindicar Kalaya'an - uma região ocidental de Spratly - e até 1978 ocuparam mais 8 ilhas para conceder concessões petrolíferas no Mar Meridional da China (AGUILAR; FAKHOURY, 2019).

Ressalta-se que em 2012 após diversos exercícios bélicos entre os países da região, em especial, China e Filipinas, o presidente deste último promulgou um ato administrativo que renomeou as áreas marítimas costeiras do país como Mar do Oeste das Filipinas, ou seja, na prática, os documentos apresentaram que a renomeação abrangeu quase a totalidade do Mar do Sul da China. A China, no mesmo dia, negou a renomeação feita pelas Filipinas. Logo, em 2013, as Filipinas levaram uma denúncia diretamente à Organização das Nações Unidas (ONU) na qual exigiu o estabelecimento de um tribunal arbitral contra a China no âmbito da UNCLOS, em que reivindicou as áreas. Com o fim do julgamento Filipinas-China em 2016, a Corte Permanente de Arbitragem negou as reivindicações históricas chinesas.

Fakhoury (2019) relata sobre a decisão da UNCLOS e os desdobramentos chineses após o caso com as Filipinas na região:

Desta maneira, o ganho de causa foi dado às Filipinas, e a China foi condenada. No mesmo dia, a China rejeitou o julgamento, declarando-o nulo. O presidente chinês Xi Jinping disse que a “soberania territorial e os direitos marítimos” chineses não serão afetados pelo julgamento. Desta maneira, as ações militares mais recorrentes de 2010 a 2014 foram incidentes entre a China e as Filipinas, enquanto que a partir de 2014 envolveram mais frequentemente os EUA e o Japão (FAKHOURY, 2019, p. 7).

Em relação aos princípios reivindicatórios, o governo chinês adotou a política da Nine-Dash Line, a qual traça sua legitimidade passando do limite das 12 milhas estabelecidas pela UNCLOS em 1982, como mostra a imagem abaixo, o que gera grandes tensões para com os países vizinhos.

Figura 1: Nine-Dash Line



Fonte: BBC/UNCLOS/CIA

A Nine-Dash Line foi publicada pela Missão Permanente do Povo da República da China para as Nações Unidas em 2009 em uma nota verbal enviada à ONU após reivindicações por parte da Malásia e Vietnã (JUNG; FILHO; BORGES, 2017; CHINA, 2009). De maneira que a China destacou o seguinte: "A China tem soberania indisputável sobre as ilhas no Mar do Sul da China e as águas adjacentes, e goza de direitos soberanos e de jurisdição sobre águas relevantes, assim como sobre seus solo e subsolo" (CHINA, 2009). Jung, Filho e Borges (2019) escrevem que a China tem demonstrado grande capacidade de resolução bilateral diante tais disputas, mesmo com tentativas, principalmente da ASEAN, de frear e/ou abafar a tentativa ofensiva chinesa de garantir sua legitimidade sob o MSC. Os autores ainda destacam a estratégia de conciliação da expansão econômica chinesa para com sua política diplomática pragmática, o que apresentou o governo chinês como estabilizador da política regional apesar de suas fortes reivindicações.

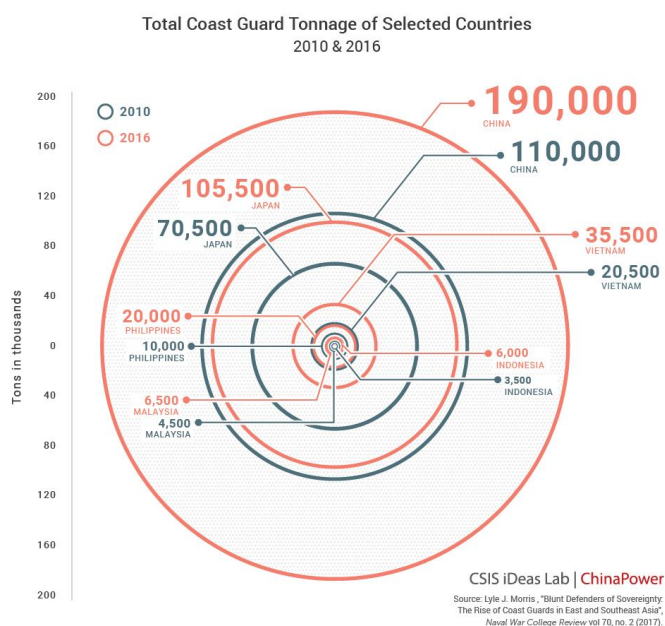
Destarte, vale citar ainda Taiwan para exemplificar o histórico das disputas na região, a qual ocupa desde a década de 1950 a ilha de Itu Aba, a maior do arquipélago de Spratly. Apesar da Declaração do Cairo, a qual determinou que o Japão devolvesse as regiões ocupadas para a China durante a II Guerra Mundial, incluindo Spratly e Taiwan. Desse modo, a Ilha de Formosa estabeleceu seu domínio com auxílio estadunidense nos centros do Mar do Sul da China (AGUILAR; FAKHOURY, 2019). Destaca-se com exatidão a Crise do Estreito de Taiwan entre 1996 e 1997, em que os EUA enviaram porta-aviões para a costa taiwanesa e por resultado, a China enviou o exército para perto das fronteiras costeiras. Apesar da tensão, houve o recuo estadunidense, o qual esfriou a situação. Entretanto, Jung, Filho e Borges (2017) mencionam que esse caso foi emblemático para os chineses pois o Estado percebeu que suas forças militares eram ainda inferiores às dos EUA, o que por consequência, despertou a necessidade de investimento nas forças

armadas. De tal maneira, é o que tem se visto ao longo do século XXI na China.

Portanto, com o aumento desses investimentos militares chineses, os EUA necessitaram rever suas formas de atuação no Sudeste Asiático, de maneira que em 2011 sob o governo Obama, criou-se a Parceria Transpacífica (TPP) que abrangeu diversos países da Associação das Nações do Sudeste Asiático (ASEAN) numa tentativa de liberalizar economias e no sentido político, afastar a influência chinesa para com estes no Mar do Sul da China. Contudo, o acordo foi abandonado em 2018 pelo governo Trump, o que abriu um espaço para o estabelecimento do maior acordo comercial do globo liderado pela China, a Parceria Econômica Regional Abrangente (RCEP). Os países membros são as dez nações da ASEAN, Austrália, Coreia do Sul, Japão e Nova Zelândia. Dessa forma, a China iniciou um processo de apaziguamento comercial, numa tentativa de diminuir tensões e garantir sua presença não só no leste asiático, mas principalmente sobre o Mar Meridional.

Todavia, percebe-se a iniciativa chinesa militar no objetivo de fortalecer as bases costeiras através da imagem abaixo, a qual compara entre 2010 e 2016 o total de investimentos militares nas guardas-costeiras de países específicos. A figura expressa que a China em 6 anos quase dobrou os investimentos nessa área específica, partindo dos US \$110,000 milhões em 2010 para US \$190,000 milhões em 2016. Apesar do processo de apaziguamento da RCEP, as tensões permanecem no MSC, de forma que isso se constata através desses valores investidos pelo governo chinês em sua guarda costeira (CHINA POWER, 2021).

Figura 2: Valores monetários de investimentos militares de países específicos.



Fonte: China Power, 2021.

Em vista disso, a Belt and Road Initiative também surgiu como motor da política externa chinesa para estabelecimento de sua presença ao redor do globo. Esse projeto abarcava 138 países em 2020 e uma população de 4,6 bilhões, sendo uma ideia que está sendo executada também nos âmbitos da rota marítima, de tal maneira que se percebe o objetivo ambicioso do crescimento chinês.

Segundo o China Power (2021), em 2012, o presidente chinês Hu Jintao apresentou a meta do país, durante o 12º Congresso do Partido Comunista Chinês (PCC), em se transformar em uma potência marítima. Tal qual, Pequim apoiou esses investimentos e o atual presidente, Xi Jinping corrobora com o ideal da potencialidade chinesa no além-mar, e a Belt and Road é uma demonstração disso, principalmente nas alçadas estratégicas com o Mar do Sul da China. Sendo assim, tal região é de enorme valor geoestratégico para o espaço vital dos atores regionais, o que ainda representa grandes dúvidas quanto às suas resoluções de reivindicação.

Securitização e valor estratégico do Mar do Sul da China para a China a partir de Complexos Regionais de Segurança

Dentre os estudos de estratégia e defesa, logo, de segurança internacional, na área de relações internacionais, pode-se localizar alguns principais pilares que acabam por estruturar as necessidades e escolhas de cada unidade, estatal ou não, para essa estruturação. Estão nestes pilares alguns conceitos derivados dos estudos estratégicos, haja visto a própria derivação dos estudos de segurança internacional (ESI) do mesmo (BUZAN, 2012). A construção conceitual de Estado e segurança no mundo contemporâneo dentro do ESI, será alicerce para desenvolvermos a importância do Mar do Sul da China para a política externa chinesa.

Ainda no século XX, os estudos clássicos sobre segurança internacional, no mundo e na academia ocidental, buscavam assegurar a soberania nacional de algum grupo ou de algum indivíduo e etc por meio de um atrelamento de segurança à caráter militar e de urgência (BUZAN, 2012). Isso acaba por colocar o Estado e sua estrutura como objetos tanto analíticos quanto referenciais, levando à densidade dos debates teóricos de Relações Internacionais. A exemplo, os debates construtivistas de Relações Internacionais irão buscar elucidar a construção social de nossa realidade e assim, explicar a influência do meio no qual determinada dinâmica do sistema internacional ocorre. Ou seja, tenta-se argumentar não somente como os atores irão se comportar a partir da estrutura, mas também a própria construção social da estrutura, dos atores e do ambiente no qual estão inseridos. ois para a

escola construtivista, os preceitos identitários conduzem à realidade do sistema.

Dessa forma, para compreendermos a atuação de atores fora do padrão de comportamento ocidental, como diversos países do continente asiático, justamente envolvidos nas tensões do Mar do Sul do China, podemos relacionar características construtivistas e questões de securitização⁶ às temáticas geoestratégicas da China e ao valor da região. De acordo com Wendt (1992) em um de seus primeiros ensaios chamado *Anarchy is What States Make of It*, o autor justamente teoriza sobre a anarquia do sistema internacional e sua organização:

If today we find ourselves in a self-help world, this is due to process, not structure. There is no “logic” of anarchy apart from the practices that create and instantiate one structure of identities and interests rather than another; structure has no existence or causal powers apart from process. Self-help and power politics are institutions, not essential features of anarchy. (WENDT, 1992, p 394-395).

Considerando o conhecimento a respeito das teorias de Relações Internacionais clássicas, podemos identificar na Escola de Copenhague e, mais especificamente, na teoria de Complexos Regionais de Segurança, um encontro entre o realismo ofensivo de Mearsheimer (2001) e o construtivismo clássico de Wendt (1992). A Escola de Copenhague divide-se em suas análises multi setoriais, as quais, a partir da óptica de Buzan (2012) podem ser divididas em: a) militar; b) política; c) econômica; d) societal e, e) ambiental. Os Estudos de segurança internacional, bem como as escolhas de defesa e estratégia dos Estados, entre as décadas de 1930 a 1990, focaram-se somente no cerne militar da lógica do sistema internacional, entretanto, com o avanço do contexto político do sistema internacional⁷, bem como o avanço tecnológico, focar-se exclusivamente em questões militares começam a tornar-se, para o cenário atual, obsoletas.

Na obra *“Security: a new framework for analysis”* de Buzan, Waever e Wilde (1998) abordam o que define a securitização: *“securitization studies aims to gain an increasingly precise understanding of who securitizes, on what issues (threats), for whom (referent objects), why, with what results, and, not least, under what conditions (i.e., what explains*

⁶ A teoria da securitização surge a partir da Escola de Copenhague, principal escola do segmento Construtivista de Relações Internacionais. O conceito de securitização será abordado ao longo do trabalho, sendo peça fundamental para a compreensão do valor estratégico do Mar do Sul da China e a subjetividade da ameaça.

⁷ Traduz-se como avanço do contexto político internacional a ascensão do neoliberalismo no mundo e o crescimento da participação de países subdesenvolvidos nos diálogos e conflitos internacionais ao fim do século XX, o que torna a polaridade de poder no sistema internacional cada vez mais subjetiva, contribuindo para a busca de explicações mais tangentes (como os Complexos Regionais de Segurança) quanto à questões de segurança internacional, bem como a conceituação de securitização e de ameaça ao sistema internacional a partir da quebra da unipolaridade estadunidense no sistema internacional após o 11 de setembro de 2001.

when securitization is successful)”⁸ (BUZAN; WAEVER; WILDE, 1998, p. 32). A escolha de um Estado em securitizar alguma temática - e assim, tomar medidas extraordinárias - leva em consideração todos estes fatores, conectando-os e observando a relevância destes para o setor político e societal. Ou seja, a importância para a política externa, nível de aceitação e concordância popular a respeito da temática.

E pensando nisso, Buzan e Waever (2003) irão desenvolver a teoria de complexos regionais de segurança. Em linhas gerais, esta irá considerar a interferência e influência dos atores do sistema internacional sobre questões mais específicas, justamente regionais, percebendo que os Complexos desenvolvem-se num sistema anárquico quase que de autossuficiência. Todavia, esse desenvolvimento também irá se atrelar às condições sociais regionais: o comportamento micro refletirá de forma macro no sistema internacional, pondo em pauta padrões de socialização entre atores para o exercício de suas relações, negativas ou não, de acordo com os construtivistas.

Ainda, para Buzan e Waever (2003), os complexos regionais de segurança são divididos em: padrão e centrado. Os complexos padrões têm por característica principal a ausência de um polo de poder, uma potência, pois: “*Within a standard RSC the main element of security politics is the relationship among the regional powers inside the region. Their relations set the terms for the minor powers and for the penetration of the RSC by global powers.*”⁹ (BUZAN, WAEVER, 2003, p. 55). Logo, os complexos centrados possuem como característica a presença de alguma potência do sistema internacional, sendo divididos em quatro subcategorias.

As duas primeiras, super poder e ótimo poder, com a presença de uma grande potência e uma superpotência, respectivamente; a terceira, poder institucional, na qual o polo de poder é acumulado por uma instituição, como na União Europeia e a quarta categoria, poder regional, caracteriza-se por um polo do complexo regional que acumula poder regionalmente, todavia nos parâmetros de assimetria de poder do sistema internacional, que não exerce nenhum tipo de poder global (BUZAN, WAEVER, 2003, p. 57). Para os autores, o sudeste asiático, região parte de nosso objeto de pesquisa, adequa-se na segunda subcategoria, pois: “*Polarity determined by regional powers*” (BUZAN,

⁸ “estudos de securitização buscam alcançar a compreensão cada vez mais precisa de quem securitiza, quais as problemáticas (ameaças), para quem, por qual motivo, a partir de quais resultados e ainda, sobre quais condições (buscando explicar em qual momento a securitização pode e deve ser realizada com sucesso.” (BUZAN, WAEVER, WILDE, 1998, Tradução nossa).

⁹ “A partir do Complexo Regional de Segurança Padrão, o principal elemento das políticas de segurança são as relações entre os polos regionais de poder, dentro da região. A relação, a forma como interagem entre si, ditam o comportamento dos complexos regionais menores e o formato de inserção de poderes globais à CRS.” (BUZAN, WAEVER, 2003. Tradução nossa).

WAEVER, 2003, p. 59), tendo a China como potência regional e super potência externa, ao mesmo tempo que os complexos da região não sofrem influência externa global em suas dinâmicas domésticas.

Os autores focam-se no sudeste asiático como sendo um dos principais exemplos tradicionais de regimes de segurança internacional de terceiro mundo, a partir da atuação chinesa e da ASEAN, focando-se no que tange às questões político-militares quando se trata de segurança (BUZAN, WAEVER, 2003). Podemos relacionar isso a questões e anseios majoritariamente ocidentais do que de fato pertencem a região asiática, pois a China vem avançado para tornar-se a principal potência econômica do mundo. O Sul Chinês, como um todo, é alvo de uma vasta presença norte-americana desde a Guerra da Coreia (1950 - 1953), o que usualmente gera constrangimento e situações de não-confiança entre as potências contra ocidentais e àquelas que possuem parcerias com a potência ocidental, como Japão e Coreia do Sul.

Para Buzan e Waever (2003), na Ásia pode-se classificar os Estados e regiões da seguinte forma:

Asia contains two great powers (China and Japan) and a third state (India) that is the leading aspirant to elevation from regional to great power standing. It also contains three nuclear weapon states (NWS – China, India, Pakistan) and a possible fourth (North Korea), plus three nuclear threshold states (Japan, South Korea, Taiwan) practising ‘recessed deterrence’ – the capability to move quickly to NWS status should their local environment become more threatening militarily, or the promise of US support lose its credibility. A co-location of adjacent great and regional powers on such a scale has only one other precedent, Europe, and the most apt comparison is not with today’s Europe. (BUZAN, WAEVER, 2003, p. 93).¹⁰

Embora na obra de Buzan e Waever (2003) o sudeste asiático seja classificado como um complexo regional de segurança padrão, tendo a China como seu protagonista, é nítida a ascensão de grandes potências, buscando tornarem-se superpotências, pela lógica de competição do sistema internacional. A busca por essa ascensão será diretamente refletida nos conflitos do Mar do Sul da China porque: “Quem controla o Oceano Índico, domina a Ásia. Este oceano é a chave dos sete mares no século XXI. O destino do mundo se decidirá nestas águas.” (Alfred Thayer Mahan, geoestrategista da US Navy, 1840-1914). Assim, o

¹⁰ “A Ásia possui dois ótimos poderes (China e Japão) e um terceiro Estado (Índia) que é o principal aspirante a tornar-se também ótimo poder padrão, deixando sua posição de poder regional. Na Ásia também pode-se elencar três potências nucleares - NWS (China, Índia, Paquistão) e um possível quarto (Coreia do Norte), além de três regiões com possibilidades nucleares limitadas (Japão, Coreia do Sul e Taiwan) ao praticarem expansão limitada de seus programas - mas tendo capacidade de elevarem rapidamente seu status para NWS a partir da necessidade dentro de um ambiente militarmente ameaçador, ou da perda de credibilidade do apoio dos EUA. Uma comparação de formação adjacente entre ótimos poderes e poderes regionais, em escala, o único precedente é a transformação da Europa, mas tendo o contraponto de que a Europa atual não possa ser um comparativo” (BUZAN, WAEVER, 2003, p. 93. Tradução nossa).

Mar do Sul da China possui valor estratégico para consolidação de poder para aquela potência que possuir maior soberania sobre ele. Mas, até que ponto a China, já sendo uma superpotência global num sistema multilateral, busca maximizar seu poder?

Podemos elencar alguns pontos que fazem do Mar do Sul da China um espaço de valor estratégico e de interesse para a China e seus objetivos no sistema internacional. Retomando os conceitos de segurança internacional de Buzan (2012), a securitização de um Estado deve-se dividir em cinco elementos, não somente no poderio militar, visando as dinâmicas contemporâneas entre os Estados. A nova política externa chinesa, aprofundada no capítulo seguinte, irá se atentar aos elementos de securitização, focando-se na conquista de mais recursos naturais. De fato, no século XXI os conflitos entre Estados, em sua maioria, se deram e irão prosseguir na disputa por matéria-prima¹¹.

O valor dos recursos naturais do Mar do Sul da China será pauta a partir de estudos de recursos naturais na região. De acordo com Fakhoury (2019), a Companhia Nacional de Petróleo Offshore da China (CNOOC) estima a existência de 14 trilhões de metros cúbicos de gás natural e 125 bilhões de barris de petróleo no Mar do Sul da China. Números elevados em comparação com as reservas do agente externo usualmente envolvido nos diálogos de reivindicação territorial do Mar do Sul da China, Estados Unidos, que, em 2020, possuía reservas de 68,8 bilhões de barris, segundo o Instituto Brasileiro de Petróleo e Gás (IBP). Este tendo relações conflituosas com alguns dos principais Estados detentores das maiores reservas, como Venezuela, Iraque, Irã e Rússia. Kaplan (2014), famoso geopolítico da temática, coloca: “South China Sea is likely to become ‘the second Persian Gulf’” (KAPLAN, 2014, p. 225).

Uma região marítima sem soberania, independente do seu grau de importância para a política externa de um Estado, é sinônimo de disputa entre os Estados vizinhos, pois mesmo a partir de uma análise geopolítica rasa da situação, território é poder (RATZEL, 1897). Não obstante, o valor estratégico do Mar do Sul da China conecta-se também à sua relação geográfica, pois além de ligar um conjunto de países do sudeste asiático, liga-se ao Oriente Médio e ambos os oceanos pacífico e Índico (PEREIRA, 2004). Também, pode ser traduzido em números, ao analisarmos o valor econômico para reivindicação Chinesa, de acordo com Pereira (2004):

– Mais de 40.000 navios – representando mais de metade da tonelagem total a

¹¹ A partir de Kennedy (1989), conseguimos realizar uma análise de que majoritariamente os conflitos internacionais foram impulsionados pela busca de matérias-primas, principalmente petróleo, vide possuir a concentração desta fonte de energia ser sinônimo de possuir monopólio de poder no sistema internacional. Todavia, o petróleo - principal fonte de energia da atualidade - é um recurso natural finito, o que fomenta a busca por novas fontes de energia para a autossuficiência dos Estados e a reivindicação e controle das bases petrolíferas já existentes (PEREIRA, 2008).

Securitização do Mar do Sul da China e a Política Externa Chinesa da Nova Rota da Seda

- nível mundial – circulam anualmente no MSC, um volume de tráfego duas vezes superior ao do Canal do Suez e três vezes superior ao do Canal do Panamá;
- Cerca de 15% do volume total do comércio mundial transita pelas Rotas Marítimas de Comunicação do Sudeste Asiático;
- Mais de 80% do petróleo com destino ao Japão, Coreia do Sul e Taiwan é transportado via MSC;
- Cerca de 2/3 do abastecimento de recursos energéticos pela Coreia do Sul e mais de 60% por parte do Japão e de Taiwan transitam anualmente pela região do Sudeste Asiático (PEREIRA, 2004, p. 104-105).

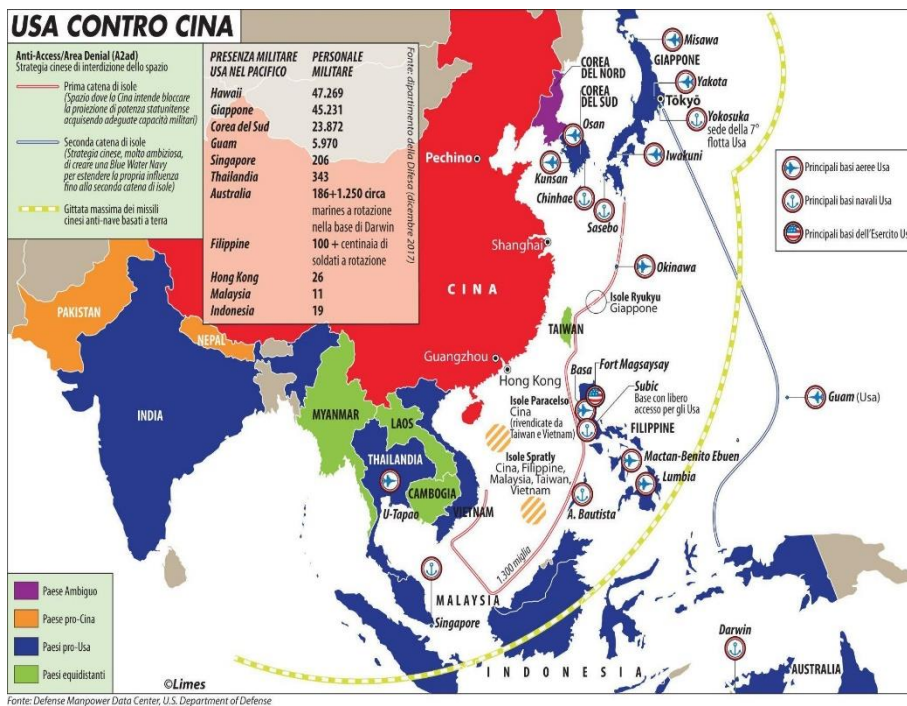
À vista disso, a China vem construindo o que será chamado de “Colar de Pérolas”¹²(VÁZQUEZ, 2013), como parte da sua política externa no objetivo de: a) uma política externa expansionista com estações estrategicamente posicionada para manutenção de controle dos *chokepoints*¹³ do Mar do Sul; b) *Belt and Road Initiative*: tornar as rotas marítimas do Mar do Sul da China parte da nova Rota da Seda Chinesa e c) controle político e social da região, sendo o principal potência deste complexo regional, ao maximizar poder, conquista projeção de superpotência e soberania no sistema internacional. Dessa forma, pergunta-se: Essas medidas fariam parte de uma tentativa de securitização do Mar do Sul da China?

A seguir, podemos visualizar no mapa abaixo a forte influência estadunidense pela quantidade de bases deste Estado espalhadas no Mar do Sul em conjunto com o destaque das regiões marcadas na cor azul como apoiadoras da atuação estadunidense. E, mesmo assim, visualiza-se através das linhas amarela, azul e vermelha espalhadas pela região, o alto nível de controle chinês sobre a região, exercendo seu papel de superpotência deste complexo regional. Atualmente, podemos verificar as rotas, o colar de pérolas e a militarização (tanto estadunidense quanto chinesa) do Mar do Sul, a partir do mapa:

Figura 3: Mapa da situação militar, política e geográfica do Mar do Sul da China.

¹² Embora o termo nunca tenha sido utilizado nas escolas chinesas ou pelo próprio governo, o termo foi adotado pela academia ocidental. O colar de pérolas construído pela China na região do Mar do Sul da China, caracteriza-se por serem bases navais e portos (por isso o nome de pérolas) espalhadas pelo Mar do Sul da China, maximizando o poder e influência chinesa, além da criação de parcerias diplomáticas com países que fazem parte da rota. O colar de pérolas acaba estrangulando e cercando um elevado número de bases estadunidenses (VAZQUÉZ, 2013).

¹³ Expressão militar utilizada em estudos estratégicos e de defesa, os *chokepoints* são pontos terrestres que vão de encontro com rotas marítimas. São caracterizados por serem localizados no único ponto de passagem daquela rota, tornando-se ponto de choque para embarcações e de alto nível de controle para quem controla os pontos.



Fonte: Carta di Laura Canali, 2018.

Em síntese, a China como parte fundamental do complexo regional de segurança do sudeste asiático, realiza o exercício de maximização de sua soberania na região, ao mesmo tempo que constrói uma diplomacia que não busca pela hegemonia global. O colar de pérolas chinês espalhado pelo Mar do Sul da China, constitui uma preocupação chinesa quanto ao avanço econômico, em prol do alcance da autossuficiência e menor interdependência do Estado (VÁZQUEZ, 2013). Além da construção da identidade cultural chinesa, que sofre embargos da influência ocidental em alguns de seus territórios, como Hong Kong e Taiwan, gerando vulnerabilidades internas, um dos principais níveis estruturais da teoria de complexos regionais de segurança (BUZAN, WAEVER, 2003).

Política externa chinesa durante o governo Xi Jinping para o Mar do Sul e a Nova Rota da Seda

O governo de Xi Jinping (2013- atualmente) marca uma nova fase para a política externa chinesa, que assume uma postura mais assertiva na defesa de seus interesses nacionais e na sua relação com outros Estados. Apesar disso, a influência confucionista e seu princípio de pacifismo ainda se mostram presentes na postura chinesa. Assim como conceituam Dantas e Jabbour (2021), o novo processo de globalização liderado pela China, a Globalização Institucionalizada pela China, representa uma quebra em relação à

“...geopolítica gestada pela globalização financeira levada a cabo pelo imperialismo” (DANTAS, JABBOUR, 2021, p.64), e atua como um reflexo dos princípios orientadores da política externa do país.

Xi Jinping cunhou ao longo de seus anos no governo algumas expressões que dão continuidade ao ideal de ascensão pacífica da China, termo desenvolvido por Zheng Bijian durante o governo de Hu Jintao (2003-2013). O termo, assim como outros posteriormente cunhados por representantes do governo chinês, buscam expressar a forma como a China busca conduzir o seu desenvolvimento. Mais recentemente, durante o governo de Xi Jinping, a expressão Cooperação pelo Desenvolvimento passou a ser mais um exemplo disso. De acordo com o próprio governo chinês, a Cooperação pelo Desenvolvimento é parte importante da política externa chinesa da ‘Nova Era’, sendo a Nova Rota da Seda um dos principais mecanismos da mesma (Conselho de Estado da República Popular da China., 2019).

Desde a chegada do Partido Comunista Chinês ao governo chinês em 1949, a República Popular da China adotou uma postura anti-imperialista e de defesa dos interesses dos países do Terceiro Mundo. Seguindo por essa linha, apesar do projeto de reinserção chinesa como um *player* global após o século de humilhações¹⁴, a China busca que esse processo ocorra de forma pacífica, buscando maior autonomia para o país, mas nunca visando a hegemonia global (Conselho de Estado da República Popular da China, 2021).

A ‘ascensão pacífica’ da China transformou-se em ‘desenvolvimento pacífico’, em 2004, ainda durante o governo de Hu Jintao. A troca de terminologia se enquadra na tentativa do governo chinês de demonstrar que os objetivos de desenvolvimento da China não devem ser encarados como uma ameaça e que “(a China) acredita que o próprio crescimento acarretará um ambiente de prosperidade e paz internacional” (BURGER, 2018, p. 189). Assim, a China dá continuidade a sua tradição pacifista e anti-expansionista histórica, que pode ser observada desde sua era dinástica.

Dentro da ideia de desenvolvimento pacífico foram inseridos os cinco princípios da coexistência pacífica, os quais guiam as decisões chinesas como um ator global. Esses cinco princípios são: I) respeito à integridade territorial e soberania; II) não interferência nos assuntos internos; III) não agressão; IV) coexistência pacífica entre os Estados e V) igualdade e benefício mútuo. Apresentados em 1953 por Zhou Enlai¹⁵ durante as negociações entre China e Índia em relação ao Tibete, posteriormente os princípios passaram a ser adotados não somente para as relações China-Índia como também para as

¹⁴ O Século de Humilhações se refere ao período em que a China sofreu com as invasões e guerras com as potências ocidentais e com o Japão até a ascensão do Partido Comunista ao poder em 1949.

¹⁵ Zhou Enlai foi primeiro ministro da RPC desde sua formação em 1949 até a morte do mesmo em 1976.

relações China-Mundo (BURGER, 2018).

Xi Jinping ao assumir o governo da China em 2013 deu continuidade ao discurso de desenvolvimento pacífico chinês buscando afastar os discursos de ‘ameaça chinesa’ que vieram à tona junto com a expansão econômica do país. Apesar disso, a política externa chinesa, na liderança de Xi Jinping, adotou uma postura mais assertiva em comparação aos governos anteriores. Assim como conceitua Yan (2018), a China passou de sua postura *Keeping a Low Profile*¹⁶ para um novo posicionamento que pode ser caracterizado como *Striving for Achievement*¹⁷ durante a Era Xi Jinping.

Assim, a nova China de Xi Jinping adere uma reformulada postura dentro da sociedade internacional para dar continuidade a um projeto de anos: a reascensão do Estado chinês, como o processo é visto pela população, onde a China, assim como contextualiza Kissinger (2011), retorna a sua posição natural de potência.

A Nova Rota da Seda, também nomeada como *One Belt, One Road*¹⁸ ou ainda *Belt and Road Initiative*¹⁹, se insere neste contexto de renascimento chinês e na busca por ferramentas de renovação pela gestão de Xi Jinping. O líder chinês ao assumir o cargo de presidente encontrou o desafio de manter o desenvolvimento econômico do país, assim como a estabilidade política (CARLETTI, 2018). Nesse contexto, a Nova Rota da Seda pode ser vista como uma extensão do *soft power*²⁰ chinês, assim como a Antiga Rota da Seda, servindo como uma forma de aumentar sua influência política e econômica a nível regional e global.

Anunciada em 2013, a iniciativa abrange pontos fundamentais da política interna e externa da China. No que se refere à importância interna da Nova Rota da Seda, o projeto é responsável por levar infraestruturas para regiões mais afastadas do centro industrial chinês, localizado no leste do território. Buscando o desenvolvimento das regiões ao oeste, o governo tem como objetivo conter movimentos de caráter separatista no país (KOTZ, 2018).

Em relação à importância internacional do projeto, o mesmo funciona como um elemento essencial na continuidade do crescimento econômico da China tendo em vista que aumentou o alcance do mercado chinês, facilitando o escoamento da superprodução chinesa (CARLETTI, 2018). A Nova Rota da Seda abrange uma área territorial mais extensa do que a iniciada pela dinastia Han no século 2 a.C. Entre as suas rotas terrestres e marítimas, a

¹⁶ Manter um perfil baixo (tradução nossa).

¹⁷ Esforçar-se para realizar (tradução nossa).

¹⁸ Um Cinturão, Uma Rota.

¹⁹ Iniciativa do Cinturão e da Rota.

²⁰ *Soft power*, ou poder brando, foi um conceito desenvolvido pelo cientista político Joseph Nye e que se refere ao poder de um Estado de influenciar/moldar os interesses de outro (s) através de seus aspectos culturais, tecnológicos e institucionais.

iniciativa chinesa busca conectar a China aos outros países do continente asiático e do Pacífico, aos continentes europeu e africano e a América Latina.

Um dos elementos geoestratégicos envolvidos na efetivação do fragmento marítimo da Nova Rota da Seda, conhecido como *Maritime Silk Road*, são as disputas no Mar do Sul da China, ou Mar da China Meridional. A demanda chinesa pelo controle marítimo da região aprofundou-se ainda mais devido à importância econômica e geoestratégica que o Mar da China Meridional, especialmente o Estreito de Malaca, dentro do empreendimento chinês (XU, 2014).

As disputas no Mar do Sul da China mostram o paralelo formado entre a postura pacifista histórica da China e o modelo *Striving for Achievement* que pode ser observado com Xi Jinping. Assim como apontado por Burger (2018): “O Mar do Sul da China é diretamente impactado pela reemergência chinesa. Ali a pretensão de alcançar o desenvolvimento pacífico e, conseqüentemente, o “sonho chinês”, é constantemente colocado à prova (BURGER, 2018, p. 201)”. O discurso oficial chinês continua indicando o desejo chinês de resolver a questão através do diálogo. Porém, alguns pontos, como a construção de ilhas artificiais pela China, vêm gerando, ao longo dos últimos anos, aumento nas tensões entre chineses e os países membros da ASEAN.

De acordo com a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (UNCLOS) de 1982, ilhas rochosas desprovidas de habitação humana e atividades econômicas não podem ser consideradas Zonas Econômicas Exclusivas e não podem possuir plataforma continental (ONU, 1982). Um dos principais pontos de atrito entre China, os países da ASEAN e os Estados Unidos se refere justamente ao estabelecimento de habitações pela China nos territórios rochosos.

Ao estabelecer residências nos rochedos antes não habitados, a construção de plataformas continentais e o estabelecimento de Zonas Econômicas Exclusivas (ZEEs) passa a ser aceito dentro do determinado pela UNCLOS. A estratégia adotada pelo governo chinês não foi bem vista pelos outros países que possuem reivindicações de território na região. Países como Vietnã, Filipinas e Estados Unidos apontam que as ilhas artificiais estariam sendo utilizadas como uma forma da China aumentar sua presença militar na região, com a criação de pistas para aviões e a instalação de mísseis (BURGER, 2018).

Apesar da inegável militarização crescente na região desde a primeira ação militar ocorrida em 2001, o governo chinês através de seus discursos nega acusações que se referem a busca de hegemonia e militarismo. Porém, o aumento da assertividade chinesa quanto aos acontecimentos no Mar da China Meridional e suas ambições na região são facilmente perceptíveis sob o governo de Xi Jinping (FAKHOURY, 2019). O conceito de

desenvolvimento pacífico, assim como os cinco princípios da coexistência pacífica, ainda faz parte do discurso chinês, no entanto, a China adota uma postura claramente mais inflexível na defesa de seus interesses nacionais, grande parte devido ao envolvimento estadunidense na região. A presença norte-americana no Mar do Sul, assim como o tensionamento militar, vem escalando progressivamente desde o primeiro confronto militar em 2001. O interesse dos Estados Unidos na área se explica pela importância geoestratégica que o Mar da China Meridional possui no contexto de um possível conflito China - Taiwan e Estados Unidos.

A ASEAN tem sido um espaço utilizado por ambas as partes, China e os países membros da associação, na busca de se fazer valer seus interesses e expressar suas inquietações. A China mantém seu discurso contra a militarização e em defesa do pacifismo na região, buscando a solução de conflitos através de acordos bilaterais e, no contexto multilateral da ASEAN, veta declarações conjuntas que vão contra suas ambições (BURGER, 2018). Já Vietnã, Filipinas, Malásia e Brunei, assim como outros Estados preocupados com as ações chinesas, tentam através do fórum da ASEAN criar medidas que limitariam a presença militar chinesa na área.

Ressalta-se dentro desse contexto de escalada de tensões na região a importância da Nova Rota da Seda como um instrumento do *soft power* chinês. A cooperação *win-win*, que possui presença constante nas falas do presidente Xi Jinping, demonstra a preocupação chinesa na formação de um novo sistema, em conjunto com um novo conceito de segurança, onde a ascensão da China não deve ser encarada como uma ameaça, mas sim como uma oportunidade de desenvolvimento para outros países.

Sendo assim, a postura mais assertiva do governo chinês em relação às suas demandas por território no Mar do Sul se justifica pela importância que a região tem para a efetivação do braço marítimo da Nova Rota da Seda. O perfil *Striving for Achievement* (YAN, 2014) adotado pela gestão de Xi Jinping fica evidente dentro desse cenário, ainda que na busca pela coexistência pacífica. Constata-se que o direito de livre circulação na área do Mar do Sul que a China reivindica, cerca de 90% da área total, é parte fundamental do super-projeto da política externa chinesa. Sendo assim, é, também, primordial para a manutenção da estabilidade econômica e política chinesa e para o processo de reascensão da China.

Considerações finais

O dilema da ascensão chinesa no sistema internacional é constante. Ao mesmo tempo que a ordem global ocidental estreita sua desconfiança com esta ascensão,

aumentando o número de micro conflitos regionais - fomentados pelas relações diplomáticas e de troca da potência norte-americana - a ascensão da China não parece preocupar os Estados que vêm conectando-se economicamente a ela. Não obstante, por exemplo, a China é o principal parceiro econômico da potência nuclear Coreia do Norte, auxiliando na resistência do Estado aos embargos da ONU. Manter relações estreitas com a Coreia do Norte usualmente não é bem quisto no sistema internacional e, mesmo assim, a China consegue manter relações com países de todos os nichos identitários e econômicos do sistema internacional.

Na sessão anterior deste trabalho, contestamos que a gestão Xi Jinping busca a sua expansão de forma que se preserve a coexistência pacífica, pois o objetivo chinês não se concentra numa busca pela hegemonia global (YAN, 2014). Todavia o exercício de hegemonia regional é de suma importância para sua estabilidade econômica e alguns de seus principais objetivos, que se traduzem no alcance da autossuficiência, diminuição da interdependência com outras regiões e a defesa de ameaças à sua soberania. Também, a China demonstra atentar-se às questões sociais e ambientais que pairam sobre o sistema internacional, visto a limitação de recursos de nosso planeta.

A exemplo, o justo interesse em reivindicar o território do Mar do Sul da China, acumula desenvolvimento de estudos voltados para questões ambientais e de exploração de recursos naturais voltados para o Mar do Sul da China. Ainda, a falta de legislação quanto ao território, além de impedir avanços de exploração coesa de recursos, abre uma lacuna para a sobrepesca e a superexploração que, segundo o *Share America* (2016), causou uma diminuição de mais de 80% de algumas espécies marítimas nos últimos anos.

Ademais, na Figura 3 deste trabalho, podemos visualizar uma excessiva presença estadunidense na região do Mar do Sul. Se pudéssemos elencar agentes securitizadores para a construção de uma ameaça que levasse a China a securitizar o Mar do Sul da China, facilmente poderíamos elencar a presença de mais de 15 bases navais, aéreas e terrestres dos Estados Unidos na região (Figura 3). Além disso, os Estados Unidos exercem forte influência num elevado número de países vizinhos da potência chinesa, o que gera uma preocupação ainda maior quanto à defesa da soberania nacional e à manutenção da estabilidade hegemônica.

Por conseguinte, ao longo do trabalho foram estabelecidos, a partir de cada capítulo, a relevância do Mar do Sul para a China. Em conjunto ao seu panorama histórico, dialoga-se com a prática social do identitário da cultura chinesa: a influência confucionista no íntimo da estrutura sociopolítica da China, além da conservação da memória histórica do colonialismo. Já consoante à nova fase da política externa chinesa, encontramos as

principais preocupações de segurança internacional, de acordo com Buzan (2012): a construção de uma política externa baseada na expansão econômica juntamente ao equilíbrio militar e diplomático, que vem se consolidando em todos estes âmbitos com a *Belt And Road Initiative*.

E por fim, o conjunto de questões que agregam ao valor estratégico e de segurança do Mar do Sul da China, para a China. O gigante asiático corrobora um número notório de questões para preocupar-se quanto ao Mar do Sul, além de possuir apelos de direito histórico e crescente econômica e de desenvolvimentista na região, todavia, ainda não podemos encaixar a questão como securitização chinesa. Embora seja uma preocupação do governo chinês, bem como uma atuação cada vez mais assertiva sob a reivindicação venha sendo adotada, o governo nunca implementou meios extraordinários para lidar com a questão.

Junto ao “sonho chinês”, propaganda chinesa de projeção cada vez maior no cenário internacional, caminha a população chinesa que majoritariamente legitima as ações do governo. Todavia, ao analisarmos a gestão, o planejamento quinquenal chinês, as iniciativas da política externa e até mesmo o não uso da força diante das constantes intervenções ocidentais próximas ao seu território, leva-se à conclusão que, até o momento, o Mar do Sul da China não seja de fato securitizado pela China, pois não se enquadra nos critérios singulares que legitimam o processo de securitização.

Recebido em 31 de janeiro de 2022. Aprovado em 30 de novembro de 2022.

Referências

AGUILAR, Sérgio Luiz Cruz. FAKHOURY, Renato Matheus Mendes. **Mar do Sul da China: um histórico de disputas**. Revista de História Regional 24(2): 303-324, 2019 Disponível em: <<http://www.revistas2.uepg.br/index.php/rhr>> Acesso em 09 de novembro de 2021.

BURGER, Mariana. **A reemergência chinesa e os conflitos territoriais no mar do sul da China**. A expansão econômica e geopolítica da China no século XXI: diferentes dimensões de um mesmo processo / organizador Javier Vadell. Belo Horizonte: Editora PUC Minas, 2018.

BUZAN, Barry; HANSEN, Lene. **A Evolução dos Estudos de Segurança Internacional**. São Paulo: Editora Unesp, 2012.

BUZAN, Barry; WAEVER, Ole; WILDE, Jaap de. **Security: a new framework for analysis**. Lynne Rienner Publishers, Inc. Published in the United States of America, 1998.

BUZAN, Barry; WÆVER, Ole. **Regions and Powers: The Structure of International Security**. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2003.

CHINA. **The Permanent Mission of the People's Republic of China to the UN Secretary-General.** 2009. Disponível em: http://www.un.org/Depts/los/clcs_new/submissions_files/mysvnm33_09/chn_2009re_mysvnm_e.pdf. Acesso em 10 de janeiro de 2021.

CHINA POWER TEAM. **"How Is China Influencing Global Maritime Connectivity?"** China Power. 30 de abril de 2021. Disponível em: <https://chinapower.csis.org/china-ports-connectivity/> Acesso em 10 de outubro de 2021.

CHINA POWER TEAM. **"How much trade transits the South China Sea?"** China Power. 02 de agosto, 2017. Disponível em: <https://chinapower.csis.org/much-trade-transits-south-china-sea/> Acesso em 9 de novembro de 2021.

CARLETTI, Anna. **Os desafios atuais da China de Xi Jinping.** Sobre a China / Marcos Costa Lima organizador. Recife: Editora UFPE, 2018.

CHEN, Duqing. **Política Exterior da China.** Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo, 1991. Disponível em: <http://www.iea.usp.br/publicacoes/textos/duqingpoliticaexteriorchina.pdf>. Acesso em: 12 de novembro de 2021.

Conselho de Estado da República Popular da China. **China and the World in the New Era.** 2019. Disponível em: http://english.www.gov.cn/archive/whitepaper/201909/27/content_WS5d8d80f9c6d0bcf8c4c142ef.html. Acesso em: 15 de novembro de 2021.

Conselho de Estado da República Popular da China. **China's National Defense in the New Era.** 2019. Disponível em: http://english.www.gov.cn/archive/whitepaper/201907/24/content_WS5d3941ddc6d08408f502283d.html. Acesso em 15 de novembro de 2021.

Conselho de Estado da República Popular da China. **China's Policies on Asia-Pacific Security Cooperation.** 2017. Disponível em: http://english.www.gov.cn/archive/whitepaper/2017/01/11/content_281475539078636.htm. Acesso em: 16 de novembro de 2021.

Conselho de Estado da República Popular da China. **China Adheres to the Position of Settling Through Negotiation the Relevant Disputes Between China and the Philippines in the South China Sea.** 2016. Disponível em: http://english.www.gov.cn/state_council/ministries/2016/07/13/content_281475392503075.htm. Acesso em: 16 de novembro de 2021.

DANTAS, Alexis; JABBOUR, Elias. **Apontamentos sobre a geopolítica da China.** China contemporânea: seis interpretações; organização Ricardo Musse. 1ª edição. Belo Horizonte: Autêntica, 2021.

DAVID, Charles Philippe. **A Guerra e a Paz - Abordagens Contemporâneas da Segurança e da Estratégia.** Lisboa: Instituto Piaget, 2001.

FAIRBANK, John; GOLDMAN, Merle. **China: uma nova história.** 2ª edição - Porto Alegre, RS: L&PM, 2007.

FAKHOURY, Renato Matheus Mendes. **As disputas marítimas no Mar do Sul da**

China. Antecedentes e ações militares no século XXI. Série Conflitos Internacionais, v. 6, nº 1. Fevereiro de 2019. Disponível em: <<https://www.marilia.unesp.br/Home/Extensao/observatoriodeconflitosinternacionais/v.-6-n.-1-fev.--2019---mar-do-sul-da-china.pdf>> Acesso em 15 de outubro de 2021.

INSTITUTO BRASILEIRO DE PETRÓLEO E GÁS - IBP. **Maiores reservas provadas de petróleo em 2020.** Disponível em: <https://www.ibp.org.br/observatorio-do-seto_r/snapshots_/maiores-reservas-prova-das-de-petroleo-em-2020/> . Acesso em 17 de janeiro de 2022.

JUNG, Daiana Winter. FILHO, João Estevam dos Santos. BORGES, Mateus Schneider. **Tensões no Mar do Sul da China.** Relações Internacionais Para Educadores (RIPE) ISSN: 2318-9390. v. 4, 2017. p. 9-22. Disponível em: <<https://www.ufrgs.br/ripe/wp-content/uploads/2017/04/Tens%C3%B5es-no-Mar-do-Sul-da-China.pdf>> Acesso em 20 de novembro de 2021.

KAPLAN, Robert D. **Asia's Cauldron: The South China Sea and the End of A Stable Pacific.** New York: Random House, 2014.

KISSINGER, Henry. **Sobre a China.** 1ª edição - Rio de Janeiro: Objetiva, 2011.

KENNEDY, Paul. **Ascensão e queda das grandes potências: transformação econômica e conflito militar de 1500 a 2000.** Rio de Janeiro: Campus, 1989.

KOTZ, Ricardo. **A nova Rota da Seda: entre a tradição histórica e o projeto geoestratégico para o futuro.** Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro Sócio-Econômico, Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais, Florianópolis, 2018. Disponível em: <<https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/193931/PGRI0068-D.pdf?sequence=-1&isAllowed=y>>. Acesso em: 14 de novembro de 2021.

MEARSHEIMER, John J. **The Tragedy of Great Power Politics.** Chicago: University of Chicago Press, 2001.

NYE, Joseph. **Bound to Lead: The Changing Nature of American Power.** Estados Unidos, 1990.

ONU. **Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, 1982.** Disponível em: <http://www.un.org/depts/los/convention_agreements/texts/unclos/> Acesso em 15 de outubro de 2021.

PEREIRA, Alexsandro Eugenio; SILVA, Caroline Cordeiro Viana e. **PROCESSO DE SECURITIZAÇÃO: Uma análise sistêmica da aplicação do conceito de securitização em artigos internacionais.** 11º Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política; Democracia e Representação: impasses contemporâneos. Curitiba, 2018.

PEREIRA, Elenita Malta. **O OURO NEGRO: Petróleo e suas crises políticas, econômicas, sociais e ambientais na 2ª metade do século XX.** Dossiê Religião e Religiosidade, Outros Tempos. Volume 5, número 6, dezembro, 2008.

PEREIRA, Rui. **A Questão do Mar do Sul da China no Contexto das Relações entre a China e os Países ASEAN.** In: Nação e Defesa. Lisboa. Nº 109 - 2ª Série. p. 97-122. Outono-Inverno, 2004.

RATZEL, Friedrich. (1897). **Géographie politique**. Paris, Ed. Régionales européennes, 1988.

ROSENBERG, David. **South China Sea Research Guide**. 1999. Disponível em: <<https://www.southchinasea.org/>> Acesso em 20 de novembro de 2021.

SUN, Tzu. **A arte da guerra**. São Paulo: Buzz editora, 2018.

VAZQUÉZ, Daniel Day. **A Rota da Seda, o Colar de Pérolas e a competição pelo Índico**. Revista de Geopolítica, v. 4, nº 2, p. 155 - 195, jul./dez. 2013.

WENDT, Alexander. Anarchy is what States Make of it: The Social Construction of Power Politics. The MIT Press. International Organization, Vol. 46, No. 2 (Spring, 1992), pp. 391-425.

XU, Beina. **South China Sea Tensions**. Council on Foreign Relations, 2014. Disponível em: <<http://www.cfr.org/china/south-china-sea-tensions/p29790>>. Acesso em: 22 de novembro de 2021.

YAN, Xuetong. **From Keeping a Low Profile to Striving for Achievement**. The Chinese Journal of International Politics, 2014, 153–184. Disponível em: <<https://asset-pdf.scinapse.io/prod/2125792626/2125792626.pdf>>. Acesso em: 22 de novembro de 2021.

FOCEM: Fundo para a convergência estrutural do Mercosul enquanto instrumento de integração regional

Nathaly Xavier Silva Schutz*

Irina Lima Martinez*

Joiciely Alves da Silva*

RESUMO: O presente trabalho tem como objetivo compreender o funcionamento do Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul (FOCEM) dentro de uma estrutura de integração regional maior que é o MERCOSUL; Além disso, compreender qual o seu papel para a promoção da integração regional em termos de infraestrutura. Para isso, analisaremos sua estrutura organizacional, sua base de custeio e orçamento, bem como a aplicabilidade em projetos e obras que venham a favorecer e reduzir as assimetrias entre os países integrantes do MERCOSUL. Também elucidar-se-ão os marcos normativos do FOCEM, bem como os quatro programas que o fundo possui: programa de Convergência Estrutural, programa de Desenvolvimento da Competitividade, programa de Coesão Social e Programa de Fortalecimento da Estrutura Institucional e do Processo de Integração.

Palavras-chave: FOCEM. MERCOSUL. Infraestrutura. Brasil. Uruguai. Paraguai. Argentina.

Introdução

Em um contexto de integração regional, as ações de cooperar, crescer, desenvolver e pensar em bloco se traduzem em inúmeros projetos tanto sociais como econômicos, tangíveis quanto intangíveis. É por tanto, que cabe com pertinência começar elucidando um conceito de integração regional. Para Herz e Ribeiro (2004) a integração regional pode ser definida como:

[...] um processo dinâmico de intensificação em profundidade e abrangência das relações entre atores levando à criação de novas formas de governança político-institucionais de escopo regional. (HERZ; RIBEIRO, p. 168, 2004)

Muito inspirado no que acontecera na União Europeia, o Mercosul, cuja gênese remonta-se ao Tratado de Assunção, tenta trazer para os países compreendidos no chamado arco da estabilidade (Brasil, Uruguai, Paraguai, Uruguai-e em seu momento a Venezuela) um projeto inovador: um mercado comum que tivesse por objetivo o desenvolvimento econômico, possibilitasse uma maior integração entre países e uma livre circulação de bens,

*Mestranda no programa de pós-graduação em Relações Internacionais da Universidade Estadual do Rio de Janeiro (PPGRI/UERJ).

FOCEM: Fundo para a convergência estrutural do Mercosul enquanto instrumento de integração serviços e pessoas.

Debe reconocerse que los procesos de integración de América Latina se han caracterizado por la definición de ambiciosas metas, lo que encuentra relación con el fenómeno seguido en Europa con la constitución de la Comunidad Económica Europea, hoy transformada en Unión Europea. (BARTESAGHI, 2021, p. 8).

A gênese do Mercosul, muito diz dessa necessidade de terminar com as rivalidades regionais e aproveitar as potencialidades e estabilidade que os países do cone-sul tem para que sirva como um elemento propulsor e alavancador para o desenvolvimento econômico, político, social e estrutural para os estados-nação em pauta.

El origen del Mercosur hay que buscarlo en decisiones bilaterales que Argentina y Brasil comenzaron a adoptar apenas iniciados los nuevos gobiernos democráticos. Es natural, surge de la realidad, la rivalidad regional entre los dos grandes países de la región platense. La bilateralidad argentino-brasileña está en la naturaleza misma de sus características nacionales. Enfrentados y compitiendo o acordando, son esas dos grandes entidades los centros de poder dominantes. Bien lo saben los países chicos, por haberlo sufrido a través de muy duras experiencias. Debieron estos países moverse pendularmente entre una y otra potencia para defender mejor sus intereses. (LACALLE, 2020, p. 55).

Sobre a posição do Brasil no Mercosul, é importante salientar que enquanto potência regional, seus posicionamentos, suas escolhas e sua presença é de importante para a consolidação e desenvolvimento do Mercosul enquanto bloco regional.

As relações do Brasil com os vizinhos sul-americanos e, especialmente, a construção de um espaço regional integrado no sub-continente, representam o principal objetivo para a diplomacia brasileira. Em primeiro lugar, ela busca preservar e aprofundar o Mercosul e, paralelamente, ampliar a integração para o conjunto sul-americano. (VISENTINI, 2008, p. 82).

A literatura apontou que, aos 30 anos de Mercosul celebrados na data de , muitas críticas vieram à tona enquanto o real funcionamento do Mercosul no plano pragmático. Pareceria que muitos dos projetos, ideais e as premissas-base da instituição tivessem ficado estanques. Muito por conta do cenário instável trazido pela pandemia, mas também pelo

O cenário de um Mercosul “retórico”, usado pelos países como (e quando) lhes seja conveniente, deve ser superado, e o Brasil tem grande responsabilidade sobre o projeto de integração do Mercosul. Se o Mercosul for recolocado com objetivo estratégico nas agendas de política externa dos países-membros e se os países investirem na sua institucionalização, pode-se avançar em direção ao objetivo inicial, de criação de um mercado comum, em que se previa a integração completa. (ONUKEI, 2006).

Conforme pode ser visto no Organograma do Mercosul, dentro do grupo Mercado Comum (GMC) encontram-se os foros, comissões e observatório; os grupos; os subgrupos de trabalho; as reuniões especializadas, e os grupos ad hoc. Dentro das fotos, comissões e

observatório, estão abrangidos o FCES que é o Foro Consultivo Econômico e Social, o SCLM que é a comissão sociolaboral do Mercosul, O CA que é o comitê automotivo, e last but not least o CA-FOCEM que é o Conselho de Administração do Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul.

La revisión bibliográfica del proceso de institucionalización de la integración sudamericana en los años 2000 permite constatar la consolidación de una idea fuerza que asocia el acercamiento de los países con los empeños, principalmente de Brasil y Argentina, para reducir las grandes desigualdades regionales. En ese sentido, se puede decir que a lo largo de la década pasada se consolidaron tres principios básicos: i) existen grandes asimetrías, que deben ser enfrentadas; ii) el comercio desprovisto de restricciones y cuidados puede profundizar dichas asimetrías; y iii) la prosperidad de cada nación, sobre todo de las mayores, debe ser compartida con los vecinos. (SEVERO; LIMA, 2021, p.262).

É, portanto, que o presente trabalho pretende esclarecer qual é o papel do FOCEM para a promoção da integração regional em termos de infraestrutura e compreender se de fato as iniciativas de integração regional na América do Sul contemporânea tem promovido o desenvolvimento ou encontram-se estagnadas.

No que diz respeito à metodologia, trata-se de uma pesquisa e abordagem qualitativa mediante revisão de literatura em base a livros, artigos, notícias e documentos oficiais da organização em pauta, fazendo a análise de gráficos, tabelas e outros recursos disponibilizados pelos organismos oficiais.

Portanto, nosso objetivo geral é elucidar as benesses dos países compreendidos no arco da estabilidade, e as diferentes iniciativas em cooperação e integração regional voltadas para o aspecto infraestrutural. Outrossim, dentre nossos objetivos específicos encontram-se o de observar quais iniciativas existem de cooperação em infraestrutura nos últimos tempos, bem como pesquisar como ocorre o desenvolvimento infraestrutural do cone sul em um contexto de “arco de estabilidade”. Finalmente, a pesquisa tem como objetivo também fazer uma análise crítica sobre a contemporaneidade, aplicabilidade e funcionamento do Fundo de Convergência Estrutural do Mercado Comum do Sul.

FOCEM: Gênese, premissas e objetivos

Cabe com pertinência localizar o FOCEM dentro de uma estrutura maior que é o MERCOSUL. O Mercosul, enquanto instrumento de integração regional para Brasil, Uruguai, Paraguai e Argentina.

FOCEM: Fundo para a convergência estrutural do Mercosul enquanto instrumento de integração

Segundo o MERCOSUL, o FOCEM:

É um fundo destinado a financiar programas para promover a convergência estrutural; desenvolver a competitividade; promover a coesão social, em particular das economias menores e regiões menos desenvolvidas e apoiar o funcionamento da estrutura institucional e o fortalecimento do processo de integração.²¹

Como citado anteriormente, pelo FOCEM se tratar de um organismo de financiamento solidário do próprio MERCOSUL, tem como apoio a Unidade Técnica Focem (UTF que se trata de um domínio técnico voltado para a avaliação e o acompanhamento do desempenho dos projetos). Ao mesmo é atribuída a parte operativa de cada país membro com a UTF, sendo assim responsável por ocupações coordenativas internas dos aspectos relacionados à elaboração, análise e execução dos projetos. (THESING et al, 2019).

O FOCEM conta com organismo em sua estrutura institucional, sendo eles um Organismo Executor responsável pela execução concreta do projeto. Tal órgão corresponde ao setor público de algum dos países do MERCOSUL e em determinados casos categorizados pela normativa, tal país pode incumbir a gestão de algum projeto em instituições de caráter mistas ou privadas que sejam parte da administração indireta, direta ou do sistema operacional do país membro, e a ele fica a cargo total responsabilidade da gestão do projeto. (THESING et al, 2019).

No que tange a sua gênese, este fundo destacar-se- por ser o primeiro criado visando a diminuição de contrastes no que refere a infraestrutura do Mercosul, fazendo parte das premissas maiores do Mercosul que são avançar em cooperação e desenvolvimento para a região:

Criado no final do ano 2004 e operacional a partir do ano 2006, o Fundo embasa-se em um sistema de contribuições e distribuição de recursos de forma inversa; isso supõe que os países do bloco com maior desenvolvimento econômico relativo realizam maiores contribuições e, por sua vez, os países com menor desenvolvimento econômico relativo recebem os maiores recursos para o financiamento de seus Projetos. Os fundos são destinados aos países e entregues em qualidade de doação não reembolsável para financiar até 85% do valor elegível dos projetos apresentados. (MERCOSUL, 2015, p.3).

Em suma, o FOCEM, se trata de um fundo de contribuição solidário ao qual é financiado pelos próprios países do MERCOSUL e tem como força motriz o objetivo de reduzir as assimetrias dos países do bloco.

Dentre as premissas e objetivos do FOCEM, destacamos o “(...) promover a

²¹ Fundo para a Convergência do MERCOSUL [O que é FOCEM](#), [s.d]

convergência estrutural, desenvolver a competitividade, promover a coesão social, em particular das economias menores e regiões menos desenvolvidas, e apoiar o funcionamento da estrutura institucional, bem como o fortalecimento do processo de integração.”(MERCOSUL, 2015, p. 4).

Devemos partir do pressuposto que a premissa maior do referido Fundo está atrelada a sua base de custeio. As contribuições não são iguais, é justamente o que se visa é uma espécie de redistribuição da renda entre os países para assim reduzir as desigualdades que acabam transparecendo nas assimetrias em termos de infraestrutura.

Em documento normativo emitido pelo órgão na data desde especificamente sobre a base de custeio do fundo, é explicado que desde 2006 até 2012 se arrecadava cerca de 100 milhões de dólares e que após a entrada da Venezuela em 2012 o fundo começaria a arrecadar cerca de 127 milhões de dólares anuais.

Marcos Normativos

Da decisão do Conselho do Mercado Nº 19/04: Convergência Estrutural no Mercosul e Financiamento do Processo de Integração, levando em consideração a “Importância de aprofundar o processo de integração do MERCOSUL, a partir de interesses e perspectivas comuns”; “A necessidade de identificar iniciativas e programas destinados a promover a competitividade dos Estados Partes - em particular das economias menores - e a convergência estrutural no MERCOSUL”; e “A necessidade de analisar alternativas que possibilitem o financiamento de tais iniciativas e projetos, assim como o fortalecimento das instituições do MERCOSUL, respeitando a disciplina fiscal e o uso dos recursos disponíveis nos Estados Partes”, em comum acordo o Conselho do Mercado Comum acabou por decidir:

Art. 1 - Criar um Grupo de Alto Nível integrado pelos representantes que designem os Ministros de Relações Exteriores e os Ministros de Economia dos Estados Partes com o objetivo de:

- a) identificar iniciativas e programas para promover a competitividade dos Estados Partes -em particular das economias menores- e a convergência estrutural no MERCOSUL.
- b) propor fórmulas de financiamento para a implementação das iniciativas e programas mencionados, assim como para o funcionamento e fortalecimento da estrutura institucional do MERCOSUL.

Art. 2 - O Presidente da Comissão de Representantes Permanentes do MERCOSUL coordenará as atividades do Grupo de Alto Nível e lhe garantizará o apoio necessário para o desempenho de suas funções, com a assistência da

FOCEM: Fundo para a convergência estrutural do Mercosul enquanto instrumento de integração

CRPM, a Secretaria do MERCOSUL e -quando resulte necessário- de funcionários e especialistas de outras áreas.

Art. 3 – O Grupo de Alto Nível deverá apresentar na próxima Reunião do Conselho do Mercado Comum os resultados de seus trabalhos.

Art. 4 - A presente Decisão não necessita ser incorporada aos ordenamentos

jurídicos nacionais dos Estados Partes, por regulamentar aspectos da organização ou do funcionamento do MERCOSUL. (SICE)²²

Da decisão do Conselho do Mercado Comum, N° 45/04 levando em consideração “A necessidade de impulsionar o processo de integração, reforçando o princípio de solidariedade”; “A prioridade de desenvolver ações destinadas a promover a competitividade dos Estados Partes e a convergência estrutural”, o Conselho decide categorizar os objetivos do FOCEM:

Art. 1 – O Fundo para a Convergência Estrutural do MERCOSUL (FOCEM), criado pela Decisão CMC N° 45/04, está destinado a financiar programas para promover a convergência estrutural; desenvolver a competitividade; promover a coesão social, em particular das economias menores e regiões menos desenvolvidas, e apoiar o funcionamento da estrutura institucional e o fortalecimento do processo de integração. (SICE)²³.

A partir disso, programas específicos que contribuam para cada área de forma especializada, foram criados baseados na ideia central do fundo.

Art. 2 – Com base no disposto no artigo anterior serão desenvolvidos os seguintes programas:

I. Programa de Convergência Estrutural

II. Programa de Desenvolvimento da Competitividade

III. Programa de Coesão Social

IV. Programa de Fortalecimento da Estrutura Institucional e do Processo de Integração. (SICE)²⁴.

Em síntese, de acordo com o Art. 3 cada programa deve contribuir para uma área específica, o programa I ficaria responsável no que tange o desenvolvimento das regiões menores; programa dois incentiva a competitividade corresponde aos países no âmbito do bloco; o programa III se responsabilizaria pelo programa de desenvolvimento social voltada a regiões fronteiriças e por último o programa IV se destina a própria estrutura institucional

²² SICE - Decisões - MERCOSUL/CMC/DEC. N° 19/04 (oas.org)

²³ SICE - Decisões - MERCOSUL/CMC/DEC. N° 18/05 (oas.org)

²⁴ SICE - Decisões - MERCOSUL/CMC/DEC. N° 18/05 (oas.org)

do MERCOSUL

Art. 3 – Os projetos do Programa I deverão contribuir para o desenvolvimento e ajuste estrutural das economias menores e regiões menos desenvolvidas, incluindo a melhora dos sistemas de integração fronteiriça e dos sistemas de comunicação em geral.

Os projetos do Programa II deverão contribuir à competitividade no âmbito do MERCOSUL, incluindo processos de reorganização produtiva e trabalhista que facilitem a criação de comércio intra MERCOSUL e projetos de integração de cadeias produtivas e de fortalecimento da institucionalidade pública e privada nos aspectos vinculados à qualidade da produção (padrões técnicos, certificação, avaliação da conformidade, sanidade animal e vegetal, etc.), assim como a pesquisa e desenvolvimento de novos produtos e processos produtivos.

Os projetos do Programa III deverão contribuir ao desenvolvimento social, em particular nas zonas de fronteira, e poderão incluir projetos de interesse comunitário em áreas da saúde humana, da redução da pobreza e do desemprego.

Os projetos do Programa IV deverão visar à melhora da estrutura institucional do MERCOSUL e a seu eventual desenvolvimento. Uma vez cumpridos os objetivos dos projetos, as estruturas e atividades que venham a resultar serão financiadas em partes iguais pelos Estados Partes. (SICE)²⁵

Para Thesing et. al (2019):

O marco da gestão Focem, passa pela identificação das assimetrias com base em dois critérios, consentâneos à sua realidade: o primeiro leva em consideração as diferenças de tamanho entre os Estados, ao passo que o segundo enfatiza uma noção tradicional de desigualdade, baseada na diferença per capita entre as regiões menos desenvolvidas do Mercosul (p. 9)

Levando em consideração, os preceitos de criação do fundo, vemos que quanto menor o país, acaba por apresentar uma menor infraestrutura, fazendo assim necessária uma maior utilização do fundo, a partir daquilo ao qual se propõe. Atrelado a essa menor estrutura, mas fazendo-se ainda necessário sua contribuição ao aporte do fundo, tais países se asseguram a uma menor porcentagem, e a partir disso podemos entender o porquê o Brasil se caracteriza como maior doador do fundo, ao passo que o Paraguai, como menor doador e maior beneficiário. Medeiros (2010, apud LIMA; SEVERO, 2017) diz que alguns fatores acabam por dificultar a construção de uma região integrada, e usa como exemplo o Brasil, que a partir de iniciativas frágeis no que tange a integração tem um papel importante na região, ao passo das assimetrias do MERCOSUL.

Lima e Severo (2017) dizem que o modelo dado de livre mercado a países que apresentam diferentes níveis de desenvolvimento e que são tratados em igualdade, acabam

²⁵ SICE - Decisões - MERCOSUL/CMC/DEC. N° 18/05 (oas.org)

FOCEM: Fundo para a convergência estrutural do Mercosul enquanto instrumento de integração por apresentar uma grande assimetria entre eles, assim, o que seria utilizado a fim de tratar tais países como iguais, acabam por evidenciar suas desigualdades e a partir disso, são aferidas como medidas compensatórias aos países menos desenvolvidos. E a partir disso, do ponto de vista de Medeiros, a regionalização geraria benefícios aos países envolvidos e o nível de desenvolvimento seriam similares, existindo mecanismos de caráter compensatório de transferência de nível regional e internacional. (2010, apud LIMA; SEVERO, 2017, p. 29)

Áreas de atuação do FOCEM

O MERCOSUL surgiu como uma organização de caráter internacional direcionada à união aduaneira e livre comércio entre os países que a compõem. Como se sabe, tais países têm diferentes níveis de desenvolvimento e a partir da criação do FOCEM busca promover a sumarização das assimetrias entre seus membros. De acordo com seus marcos normativos, busca a promoção do desenvolvimento entre os países, imperando uma competitividade sadia. Segundo Nadia de Araujo e Carolina Noronha, o FOCEM:

Optou-se por adotar um mecanismo de identificação das assimetrias com base em dois critérios, consentâneos à sua realidade: o primeiro leva em consideração as diferenças de “tamanho” entre os Estados, ao passo que o segundo enfatiza uma noção tradicional de desigualdade, baseada na diferença per capita entre as regiões menos desenvolvidas do Mercosul (2015, p. 258)

As alíquotas de doação do fundo são compreendidas a partir do PIB dos países do MERCOSUL, assim, os países com maior PIB depositam um montante maior ao fundo, ao mesmo tempo que recebem menos deste recurso em vista do melhor desenvolvimento que eles apresentam.

Tabela 1 - Aportes e Recursos do FOCEM

ESTADO PARTE DO MERCOSUL	APORTES ANUAIS AO FUNDO (milhões de USD)	%	RECURSOS ANUAIS RECEBIDOS (milhões de USD)	%
Brasil	70	55,12%	11,55	9,09%
Argentina	27	21,26%	11,55	9,09%
Venezuela	27	21,26%	11,50	9,06%
Uruguai	2	1,57%	36,96	29,10%
Paraguai	1	0,79%	55,44	43,65%
TOTAL	127		127	

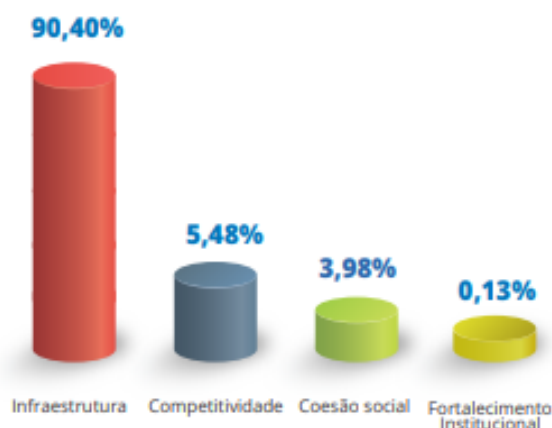
Fonte: Unidade Técnica FOCEM

Como é possível observar, o Brasil, por ser o mais desenvolvido do grupo, tem em sua responsabilidade o aporte de 70 milhões de dólares, correspondendo a mais de 55% da parte dos aportes, seguido da Argentina com 27 milhões de dólares. Ambas recebem o mesmo montante de recursos anuais correspondentes a mais de 11 milhões de dólares.

A forma com que esses recursos vai ser alocado está nas diretrizes do próprio fundo e podem ser distribuídas em quatro programas: I Programa de Convergência Estrutural; II Programa de Desenvolvimento de Competitividade; III Programa de Coesão Social e por fim IV Programa de Fortalecimento da Estrutura Institucional e do Processo de Integração.

Em seus escopos, os projetos financiados na esfera do Programa I abrangem rodovias, ferrovias, obras de saneamento e eletricidade; o Programa II diz respeito a melhorias quanto à produtividade e competitividade dos setores produtivos, favorecendo assim pesquisa, desenvolvimento e associações estratégicas de novos produtos; o Programa III engloba áreas de emprego, saúde educação e pobreza e por fim o Programa IV se encaminha a melhorias da própria estruturação dos órgãos do MERCOSUL.

Gráfico 1 - Distribuição dos Recursos do FOCEM por Programa em %



Fonte: Unidade Técnica FOCEM, 2021

Segundo os dados da UTF de 2016, existem ao todo 49 projetos apresentados, sendo divididos em 21 destinados à infraestrutura, 14 de competitividade, 8 de coesão social e 6 de fortalecimento institucional.

Tabela 2 - Estados por Projetos por Países

FOCEM: Fundo para a convergência estrutural do Mercosul enquanto instrumento de integração

ESTADO DOS PROJETOS POR PAÍS	Nº	AR	BR	PI	UI	VE	PLUR (*)	PROG. IV
Em execução	37	4	3	17	9	-	3	1
Finalizados	6	-	-	-	3	-	-	3
	43	4	3	17	12	0	3	4
Elevados ao CMC	2	-	2	-	-	-	-	-
En análise UTF	4	-	2	-	-	-	-	2
	6	0	4	0	0	0	0	2
Total Apresentados	49	4	7	17	12	0	3	6

Fonte: Unidade Técnica FOCEM, 2021.

De acordo com o último documento da Unidade Técnica FOCEM (2016) em grande maioria os recursos do fundo são empregados em projetos de construção, pavimentação e reparação de estradas. O Paraguai, sendo o país mais financiado pelo fundo, tem um total de 432 km investidos. As iniciativas oriundas de grupos de vulnerabilidade apresentam indicadores de falta de acesso à água potável, saneamento básico e insuficiência da moradia, no total, houve um investimento de USD 60 milhões para reverter esse quadro. Quanto ao desenvolvimento produtivo de certos setores, os maiores atendidos pelo FOCEM se destinaram aos campos do setor automotivo, inovação, microempresas, informática, turismo e petróleo e gás. Em termos gerais, os maiores projetos advindos dos recursos do FOCEM foram os projetos de linhas de conexão elétrica com recursos superiores a USD 50 milhões divididos em três projetos (Argentina, Paraguai e Uruguai)

Tabela 3 - Investimentos

	AR	BR	PI	UI	VE	PLUR (*)	PROG. IV
Desenv. produtivo	1	5	4	2		1	13
Educação	2						2
Febre Aftosa						1	1
Linhas de Transmissão Elétrica	1		1	1			3
População Vulnerável		1	3	3		1	8
Vias		1	9	4			14
Ferrovias				2			2
Instituc.							6
Total	4	7	17	12	0	3	6
							49

Fonte: Unidade Técnica FOCEM, 2021

Segundo a informação da Unidade Técnica do FOCEM, Paraguai e Uruguai são os

países que recebem a maior concentração de doações dos fundos aprovados até hoje.

Gráfico 2 - Quanto distribuição dos recursos do FOCEM, por país, segundo a execução dos projetos - em %



Fonte: Unidade Técnica FOCEM, 2021

PROJETOS

O Programa I, destinado à convergência estrutural, se divide em quatro campos principais: energia, saneamento, rodovias e ferrovias. Sobre a energia, foram financiados mais de US\$ 410 milhões focados em três projetos de interconexão elétrica regional; Interconexão Elétrica Uruguai-Brasil; Ampliação da Margem Direita de Itaipu, Sub-estação Villa Hayes e Linha de Transmissão até Villa Hayes (Paraguai); e o Vínculo de Interconexão ET Iberá - ET Paso de los Libres Norte (Argentina), (FOCEM, 2021). No que tange o campo do saneamento, há um Projeto voltado para a construção de um sistema de saneamento urbano em Ponta Porã (Brasil), um projeto binacional da zona fronteira de Aceguá (Uruguai-Brasil) e outro em comunidades rurais da região do Paraguai e comunidades indígenas. Entretanto, sobre as rodovias, houve a reparação de mais de 790 km, além de adições estruturais como pontes, passos de nível e deságues que são financiadas pelo fundo e por fim as Ferrovias com contribuição de US\$ 133,6 milhões, onde o Uruguai pode recuperar mais de 450 km, facilitando assim a conexão com a Argentina e o Brasil. (FOCEM, 2021)

A proposta com maior investimento no Programa I foi realizado no Paraguai com a construção da linha de transmissão de 345 km em 500 kV, que vai da margem de Itaipu até a subestação Villa Hayes, conta também com a construção da subestação Villa Hayes e

FOCEM: Fundo para a convergência estrutural do Mercosul enquanto instrumento de integração também com a ampliação da margem direita de Itaipu. Segundo dados do FOCEM (2021) o projeto colaborou para um sistema interligado de caráter nacional assistindo os usuários da região metropolitana de Assunção. O investimento total do projeto foi de US\$ 415.364.403, com US\$ 305.688.713 de investimento do FOCEM e se encontra concluído (FOCEM, 2021).

O Programa II designado ao desenvolvimento de competitividade se divide em dois campos, um em pesquisa em saúde, onde são financiadas pesquisas conjuntas entre os países da organização, além de financiar a construção de laboratórios e a aquisição de equipamentos de alto nível. Sobre a competitividade, o desempenho se volta ao rastreamento e controle de sanidade de animais e vegetais, além da garantia de qualidade e segurança desses produtos, incentivo ao crescimento e associação de empresas de pequeno e médio porte voltando-se aos mercados regionais, além de promoverem o desenvolvimento de empreendimentos com o financiamento do FOCEM nos Estados Partes do MERCOSUL, sendo pretexto assim para o crescimento do setor produtivo (FOCEM, 2021).

A proposta com maior investimento do FOCEM neste quesito fica a cargo do *Projeto de Investigação, Educação e Biotecnologia aplicadas à saúde* de caráter pluriestatal entre Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai, com um investimento do fundo correspondente a US\$ 23.662.862 (investimento total de US\$ 28.038.723. Segundo a fonte oficial do FOCEM, o projeto busca criar uma rede de institutos de pesquisa dotados de laboratórios construídos e equipados voltados para o desenvolvimento de pesquisa sobre doenças neurológicas, imunológicas, psiquiátricas, genéticas, oncológicas e metabólicas. A execução desse projeto fica a cargo do Instituto de Investigación de Biomedicina de Buenos Aires (IBioBA) da Argentina, a Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz) do Brasil, o Laboratório Central de Salud (LCSP) e o Centro para el Desarrollo de Investigación Científica (CEDIC) do Paraguai e por fim Instituto Pasteur de Montevideo do Uruguai. Atualmente, o projeto esteve voltada para a pandemia de COVID-19 que por meio dela adquiriu e desenvolveu testes diagnósticos e também acompanhamento epidemiológico. Atualmente, o projeto ainda se encontra em execução (FOCEM, 2021).

O Programa III tem como direção a coesão social e se divide em três campos, o de educação onde o financiamento é destinado ao desenvolvimento de obras voltados a melhorias em espaços de cunho educativo, em níveis inicial, básico e médio em áreas do norte da Província de Santa Fé, na Argentina; no campo de desenvolvimento social destinados a projetos de fomento de renda de atividades econômicas solidárias de combate a pobreza, com promoção de acesso à alimentação, saúde, educação e moradia de setores

vulneráveis das regiões fronteiriças no Uruguai e quanto a moradia onde o fundo financia e reforma a construção de casa no Paraguai (FOCEM, 2021, p. 40)

A Venezuela entrou com um pedido de entrada no MERCOSUL em 2006 e só começou a fazer parte da organização em 2012. Seguindo os acordos de sua adesão chegou a contribuir para o FOCEM nos anos de 2013 a 2016 sendo responsável por 7,32% da contribuição total até que no final de 2016 (ARANA, 2018), teve sua permanência no bloco suspensa por infringir normas internas do grupo, “Considerando o acordo estabelecido no Protocolo de Ushuaia sobre Compromisso Democrático no Mercosul”, e “Considerando a ruptura da ordem democrática constitui como obstáculo inaceitável de sua continuidade no processo de integração” (MERCOSUL, 2017), os Estados Partes do Mercosul decidem assim “Suspender a República Bolivariana da Venezuela de todos os direitos e obrigações inerentes à sua condição de Estado Parte do Mercosul, em conformidade com o disposto no segundo parágrafo do artigo 5º do Protocolo de Ushuaia²⁶.

Considerações finais

A partir da análise quanti-qualitativa apresentada acima, podemos concluir que as premissas do fundo são louváveis e realmente se cumprem, uma vez que países como Paraguai, em primeiro lugar, e Uruguai em segundo são os países que fazem contribuições menores para a base de custeio, mas acabam recebendo orçamentos significativos para o desenvolvimento de obras infra estruturais.

Nossa hipótese inicial era compreender qual o papel do FOCEM? Podemos concluir que ainda que os países sócios que o Mercosul compreende sejam mais estáveis que outros, ainda assim requerem de forças para avançar em políticas socioeconômicas e infraestrutura local. Sendo assim, conseguimos vislumbrar que o papel do FOCEM é muito importante principalmente na redução de assimetrias do quesito infraestrutura dos países. Entretanto, por tratar-se de um órgão do Mercosul, a crítica ou a reflexão gira em torno de como potencializar as ações de um fundo como o FOCEM, pertencente a um mercado comum como é o Mercosul, que tem trinta anos, mas ainda não se porta como tal? O MERCOSUL,

²⁶ Decisão sobre a suspensão da Venezuela no MERCOSUL - MERCOSUL (mercosur.int)

FOCEM: Fundo para a convergência estrutural do Mercosul enquanto instrumento de integração enquanto bloco, poderia e deveria estar muito mais consolidado, o que ajudaria por ora a que os países membros consequentemente também desenvolvessem-se.

Sobre o panorama mais recente do FOCEM, as notícias que se tem são de uma renovação do projeto para o período 2016-2025.

Desde entonces no hubo nuevos aportes y el fondo pasó por su peor momento. En 2018 los Estados-parte del bloque y el Fonplata establecieron un acuerdo para hacer un contrato de administración fiduciaria y convenios de complementación financiera y técnica, con la manifiesta finalidad de incrementar la efectividad del Focem. En diciembre de 2019, en la reunión del Mercosur en la ciudad brasileña de Bento Gonçalves, se transfirió al Fonplata la administración fiduciaria de los recursos financieros del Focem. En julio de 2020, los presidentes de los cuatro países aprobaron la Norma Procesal que reglamenta la gestión del Contrato de Administración Fiduciaria entre Mercosur y Fonplata. La vinculación del Focem con el Fonplata puede marcar el inicio de una nueva etapa, en la cual el fondo del Mercosur podrá ser potencializado. (SEVERO; MAGALHÃES, 2020, p. 281)

Para finalizar, vemos como essas obras infraestruturais e tangíveis transparecem no plano físico e pragmático o anseio de integração entre os países sócios do MERCOSUL. Dialogam com premissas maiores do Mercosul: integração, cooperação, redução das assimetrias e aproximação dos laços. Citamos o trecho da música “Hacer un puente” da banda de rock-pop argentina “La Franela” que diz: “Va a ser tan lindo hacer un puente/De verdad, todo para vos/Va a ser hermoso hacer un puente/Sobre el mar, solo para vos”. O

simbolismo das pontes, nos servem para compreender e traduzir o ímpeto de integração regional, em vista que uma ponte não se sustenta só de um lado. Com certeza construir pontes, estreitar caminhos e vínculos é o que falta ao Mercosul para amadurecer a semente plantada ao longo desses trinta anos para que suas potencialidades possam servir aos seus membros como um elemento propulsor para o seu desenvolvimento integral.

Recebido em 23 de setembro de 2023. Aprovado em 10 de outubro de 2023.

Referências

ALTEMANI, Henrique. LESSA, Antônio Carlos. **Relações do Brasil: Temas e Agendas**. Editora Saraiva 2006. Vol 1. São Paulo

ARANA, Roberta Soato. **O FOCEM como instrumento de redução das**

assimetrias estruturais no Mercosul. 2018. Trabalho de Conclusão de Curso. Disponível em:<(Microsoft Word - O FOCEM COMO INSTRUMENTO DE REDU\307\303O DAS ASSIMETRIAS ESTRUTURAIIS NO MERCOSUL. Roberta Arana) (unila.edu.br)>. Acesso em 31 de jul de 2022.

ARAUJO, Nadia de; NORONHA, Carolina. Os investimentos internacionais no MERCOSUL: o exemplo bem sucedido do FOCEM. **Revista de la Secretaría del Tribunal Permanente de Revisión**, v. 3, p. 255-266, 2015. Disponível em:<<https://doi.org/10.16890/rstpr.a3.n5.255>>. Acesso em 25 de jul de 2022

FERREIRA, Bruno Henrique. **A política externa do Paraguai e seus interesses no Mercosul e no Focem.** 2020. Disponível em:<Repositório Institucional da UFPB: A política externa do Paraguai e seus interesses no Mercosul e no Focem>. Acesso em 30 de jul de 2022

HERZ, Mônica; RIBEIRO, Andrea Hoffmann. **Organizações Internacionais.** Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

FOCEM. **Focem Mercosur.**[S.l.]. Disponível em:<<https://focem.mercosur.int/pt/o-que-e-focem/>>. Acesso em: 18 de jul de 2022

FUNDAÇÃO KONRAD ADENAUER. Reflexiones sobre los treinta años del Mercosur. Enrique Iglesias, Fernando Masi, Felix Peña, Sandra Polónia Rios, Ignacio Bartesaghi (coord.). *In*: Programa Uruguay (MERCOSUR). 2021.

ORGANOGRAMA MERCOSUL COMPLETO OFICIAL. Disponível em:<<https://www.mercosur.int/pt-br/documento/organograma-mercossul-completo-oficial/>>. Acesso em 02 ago. de 2022

Fundo para a convergência estrutural do MERCOSUL. Disponível em:<Fundo para a Convergência Estrutural do MERCOSUL (FOCEM) - MERCOSUL (mercossur.int)>. Acesso em 02 de ago. de 2022.

Fundo para a convergência estrutural do Mercosul - FOCEM. 15 anos construindo integração. Montevideo, junho, 2021. Acesso em:<[Focem portugues.cdr \(mercossur.int\)](https://www.mercosur.int/pt-br/documento/focem-portugues.cdr)>. Acesso em 02 de ago. de 2022.

LACALLE HERRERA, Luis Alberto. **Mercosur:** nacimiento, vida y decadencia. Penguin Random House Grupo Editorial S.A.2020.

LIMA, Mônica Karla Magalhães; SEVERO, Luciano Wexell. **O FOCEM como instrumento de redução de assimetrias: a importância do investimento brasileiro.** 2017. Disponível em:<O FOCEM como instrumento de redução de assimetrias: a importância do investimento brasileiro (unila.edu.br)>. Acesso em 02 de ago. de 2022.

LIMA, Mônica Karla Magalhães; SEVERO, Luciano Wexell. OS 15 ANOS DO FOCEM. Revista Tempo do Mundo, n. 23, p. 255-284, 2 dez. 2020. Disponível em:<<https://www.ipea.gov.br/revistas/index.php/rtm/article/view/175>>. Acesso em 02 de ago. 2022.

FOCEM: Fundo para a convergência estrutural do Mercosul enquanto instrumento de integração
(FOCEM): UM DEBATE SOBRE ASSIMETRIAS E INTEGRAÇÃO REGIONAL. Disponível em: <<https://periodicos.uff.br/geographia/article/view/28174>>. Acesso em: 02 Ago. 2022.

O MERCOSUL E O DESENVOLVIMENTO REGIONAL: CONTRIBUIÇÕES DO FUNDO DE CONVERGÊNCIA ESTRUTURAL DO MERCOSUL –FOCEM. Acesso em: Disponível em: <<https://www2.ifrn.edu.br/ojs/index.php/HOLOS/article/view/5725/pdf>>. Acesso em 02 de ago. de 2022

Processos de integração regional e cooperação intercontinental desde 1989 -
Organizado por Wiesebron e Richard Griffiths- Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2008.

THESING, Nelson José et al. O MERCOSUL E O DESENVOLVIMENTO REGIONAL: CONTRIBUIÇÕES DO FUNDO DE CONVERGÊNCIA ESTRUTURAL DO MERCOSUL–FOCEM. **HOLOS**, v. 7, p. 1-15, 2019. Disponível em:<Vista do O MERCOSUL E O DESENVOLVIMENTO REGIONAL: CONTRIBUIÇÕES DO FUNDO DE CONVERGÊNCIA ESTRUTURAL DO MERCOSUL – FOCEM (ifrn.edu.br)>. Acesso em 25 de jul de 2022.

A mudança de política externa do Brasil para a China nos governos Temer e Bolsonaro: uma análise a partir da teoria de Charles Hermann

Teodora Maicá Soares*

Resumo: Esse artigo tem como objetivo central analisar a mudança na política externa do Brasil para a China nos governos Temer (2016-2018) e Bolsonaro (2019-2022). Para isso, utilizaremos a teoria desenvolvida por Charles Hermann no texto *“Changing Course: When Governments Choose to Redirect Foreign Policy”* para identificar o tipo de mudança ocorrida durante esse período e o que a motivou. Desse modo, o artigo foi construído através de uma abordagem qualitativa, de caráter exploratório e bibliográfico, sendo desenvolvido através da consulta de fontes primárias e secundárias como livros, artigos e documentos oficiais. O artigo encontra-se dividido em quatro partes: na primeira serão apresentados os principais elementos da teoria de Hermann, na segunda parte examinaremos a relação Brasil-China no governo Lula (2003-2010) para estabelecer uma base de comparação, na terceira e quarta parte abordamos a política externa do Brasil para a China nos governos Temer e Bolsonaro.

Palavras-chave: Brasil; China; Política Externa; Charles Hermann.

Introdução

O Brasil e a República Popular da China (RPC) desenvolveram uma parceria diversificada desde o estabelecimento oficial das relações diplomáticas entre os dois países em 1974. Desde então, Brasil e China estabeleceram e consolidaram uma parceria que abarca desde a cooperação comercial até um programa conjunto de construção de satélites, o primeiro da área a ser formado por dois países em desenvolvimento. O governo brasileiro adotou uma postura pragmática em relação a China a partir do estabelecimento das relações em 1974, reconhecendo as oportunidades que a parceria com o país oferecia. Dessa forma, podemos perceber o início da formulação de uma agenda de cooperação estratégica com a China ainda no século XX, algo que se consolidou com o virar do século durante os governos petistas com a criação da Comissão Sino-Brasileira de Alto Nível de Concertação e Cooperação (COSBAN) em 2004 e a formação dos BRICS durante o segundo mandato de Lula.

Porém, a chegada de Temer e Bolsonaro à presidência da república representou um rompimento com a postura anteriormente adotada em relação à China. Em ambos os governos é possível perceber um esvaziamento de agendas de cooperação que não estivessem diretamente relacionadas diretamente ao aspecto econômico-comercial da relação entre os dois países. Temer, apesar de não possuir durante seus dois anos de governo tensões com o gigante asiático,

*Mestranda no programa de pós-graduação em Relações Internacionais da Universidade Estadual do Rio de Janeiro (PPGRI/UERJ).

o que ocorreu em diversas ocasiões durante a gestão de Bolsonaro, afasta-se consideravelmente da China se compararmos a condução da sua política externa com as dos dois governos anteriores. Já Bolsonaro, desde sua campanha eleitoral demonstrava intenção de romper com o comportamento adotado durante os governos petistas nas relações internacionais do país, o que se concretiza em um afastamento não apenas da China, como também de pautas como o multilateralismo e a integração regional.

Diante disso, coloca-se a seguinte pergunta, utilizada como fio condutor dessa pesquisa: quais os motivos que levaram a mudança de postura do Brasil em relação à China durante os governos Temer e Bolsonaro? Buscando responder essa pergunta foram formulados três objetivos específicos. Primeiro, abordar a teoria desenvolvida por Charles Hermann em *“Changing Course: When Governments Choose to Redirect Foreign Policy”* onde o autor apresenta duas categorizações úteis para o objetivo principal deste trabalho: primeiro, os quatro níveis de mudança de política externa (ajuste, programa, objetivos ou reorientação internacional) e segundo, as quatro fontes de mudança em política externa (líder, burocracia, reestruturação doméstica e choques externos). O segundo objetivo é compreender os aspectos gerais das relações Brasil-China a partir do início dos anos 2000, para entender as mudanças ocorridas durante as gestões Temer (2016-2018) e Bolsonaro (2018-2022). Por fim, o terceiro objetivo é analisar a política externa de Temer e Bolsonaro para a China, utilizando a teoria de Charles Hermann, e apontar o nível e a fonte de mudança em cada um dos governos.

De forma a alcançar os objetivos previamente definidos, a pesquisa foi construída através de uma abordagem qualitativa, de caráter exploratório e bibliográfico, sendo desenvolvida através da consulta de fontes primárias e secundárias, como livros, artigos, periódicos e documentos oficiais dos governos de ambos países. O artigo encontra-se dividido em quatro seções para além desta introdução e da conclusão. Na primeira são apresentados os aspectos principais da teoria de análise de política externa de Hermann. Na segunda abordamos os principais elementos das relações Brasil-China durante o governo Lula²⁷ (2003-2010) a fim de estabelecer uma base de comparação com os governos Temer e Bolsonaro. Nas últimas duas seções, analisamos a política externa de Temer e Bolsonaro para a República Popular da China utilizando a abordagem de Charles Hermann.

Análise de política externa através da teoria de Charles Hermann

²⁷ O governo Dilma não foi analisado aqui pois entendemos que existe uma continuidade entre a política externa do governo Lula para o governo Dilma, então analisar a relação sino-brasileira durante a gestão Lula já estabelece um parâmetro suficiente para observar a mudança nos governos Temer e Bolsonaro.

Charles Hermann publica seu texto “*Changing Course: When Governments Choose to Redirect Foreign Policy*” em 1990, já no final da Guerra Fria, e é possível perceber a influência do contexto dentro de sua análise. O autor inicia seu trabalho abordando justamente o impacto da Guerra Fria e do sistema bipolar na política externa dos Estados. Conforme ele expõe, os diversos antagonismos, ameaças e conflitos da Guerra Fria estruturam as Relações Internacionais desde os anos 50. Desta forma, as agendas de política externa não apenas entre Ocidente e Oriente, mas também entre os países em cada aliança e entre países desenvolvidos e em desenvolvimento, foram conduzidas pelas preocupações relacionadas à conjuntura internacional da época (HERMANN, 1990).

Apesar do contexto, e de trazer a questão da polaridade, governos socialistas e capitalistas para sua contextualização, Hermann aponta que mudanças de regime não são a única razão pela qual um país pode mudar sua política externa de maneira intensa:

Na verdade, pode haver uma tendência a concluir que a mudança de regime é praticamente a única maneira de conseguir mudanças profundas na política externa de uma nação. A reflexão, no entanto, revelará casos em que o mesmo governo que iniciou um curso de política externa reconhece que mudanças significativas devem ser empreendidas. A administração de Lyndon Johnson, após ter americanizado a Guerra do Vietnã, mudou de rumo e começou a negociar a retirada dos EUA. Fidel Castro de Cuba, outrora defensor da exportação da revolução por meios militares, mudou de ideia. (HERMANN, 1990, p. 4, tradução nossa).

Hermann aponta que o objetivo de seu estudo é o segundo caso, quando o governo decide redirecionar a sua política externa, o que ele chama de *self-correcting change*. O autor também apresenta a definição de política externa com a qual trabalha ao longo do texto: “(...)é um programa (plano) projetado para resolver algum problema ou perseguir algum objetivo que implique ação em relação a entidades estrangeiras. O programa presumivelmente especifica as condições e os instrumentos da política” (HERMANN, 1990, p. 5, tradução nossa).

Conforme Hermann, existem quatro níveis de mudança em política externa. O primeiro, mudanças de ajuste, se refere a mudanças quanto ao nível de esforço (maior ou menor) e também aos destinatários deste esforço. O que é feito, como é feito e o motivo pelo que é feito continuam os mesmos. A segunda seriam as mudanças de programa, nesse caso mudam-se os métodos ou os meios pelos quais um objetivo ou problema são encarados. Ao contrário da mudança de ajustamento que possui caráter quantitativo, a mudança de programa é qualitativa e envolve novos meios políticos. O que é feito e como é feito muda, mas os objetivos seguem os mesmos. A terceira mudança é aquela nos problemas e objetivos. Nesse quadro, os objetivos iniciais do governo são substituídos por outros. Por fim, a quarta e última mudança se refere à mudança de orientação internacional. Hermann estabelece este como o nível mais extremo de mudança em política externa, já que nele o Estado redireciona totalmente sua orientação para a

política internacional.

Dando sequência, Hermann apresenta os fatores que influenciam a extensão que é provável que haja uma mudança de política externa. O primeiro diz respeito ao grau de institucionalização, referente ao comprometimento do governo com sua política. O segundo refere-se ao grau de suporte, levando em conta o apoio, indiferença ou oposição de atores domésticos. E por último, o grau de relevância e seu impacto nas disputas domésticas por poder (HERMANN, 1990).

O ambiente doméstico e sua política podem influenciar na mudança de política externa de três formas, de acordo com Hermann. Primeiro, temas podem se tornar uma peça central na disputa por poder político. Isso ocorre, por exemplo, quando líderes políticos e seus apoiadores usam da política externa para se diferenciar de seus opositores. Ou também, quando um regime no poder muda sua política externa com o objetivo de se distinguir de um oponente ou para evitar derrota. A segunda forma diz respeito às mudanças de atitude ou crenças dos constituintes domésticos dominantes. Na última forma, o realinhamento da política externa ocorre devido a uma mudança no sistema político do Estados, seja por uma troca de regime, revolução ou outro acontecimento.

Concluindo, Hermann assinala quatro elementos que poderiam ser considerados origens de grandes mudanças na política externa de um Estados: líder, burocracia, reestruturação doméstica e choques externos. A mudança dirigida por um líder de governo ocorre quando os esforços de um formulador de política autoritário impõem sua própria visão para a formulação e redirecionamento da política externa. Quanto a mudança impulsionada pela burocracia, a mesma é conduzida por um grupo que visa a modificação na política externa:

A burocracia como agente de mudança pode parecer uma contradição em vista do que tem sido descrito como a resistência das organizações burocráticas ao grande redirecionamento da política. A sugestão não é que todo um governo seja tomado pela necessidade de mudança, mas sim que um grupo dentro do governo se torne um defensor do redirecionamento. Esse grupo pode estar localizado em uma agência ou disperso entre diferentes organizações, mas com alguns meios de interação regular. Para serem eficazes, os defensores devem estar suficientemente bem posicionados para ter algum acesso a altos funcionários.(HERMANN, 1990, p. 12, tradução nossa).

O terceiro elemento capacitador de mudança na política externa é a reestruturação doméstica. Esse cenário se refere “(...) ao segmento politicamente relevante da sociedade cujo apoio um regime precisa para governar e a possibilidade de que esse segmento da sociedade possa se tornar um agente de mudança” (HERMANN, 1990, p. 12, tradução nossa). Podendo ocorrer em diferentes sistemas políticos, a reestruturação doméstica ocorre de diversas maneiras, mas, na sua base, ela corresponde a mudança de política externa relacionada à alteração de posicionamento de uma elite política que possui poder no cenário doméstico.

Teodora Maicá Soares

Hermann apresenta os choques externos como último elemento possibilitador de transformação. A mudança de política externa levando em conta um evento internacional só ocorre quando esse possui um caráter muito dramático, ainda que a maioria das alterações em política externa possa estar relacionada a eventos ou iniciativas que ocorrem no âmbito global, Hermann aponta que o impacto deles no curto prazo é limitado. Apenas choques externos de grande impacto como a queda da bolsa de valores de Nova Iorque em 1929, o fim da convertibilidade de dólares por ouro, são marcantes o suficiente para desencadear um impacto imediato e redirecionar a política externa de um país (HERMANN, 1990).

Utilizaremos os conceitos desenvolvidos por Hermann e acima contextualizados para examinar a política externa dos governos Temer e Bolsonaro para a República Popular da China, visando analisar os fatores internos e externos que contribuíram para a formulação das diretrizes de ambos governos nas suas relações internacionais. Com isso, buscaremos observar os níveis de mudança de política externa em cada governo, assim como o elemento impulsionador de cada um deles a fim de alcançar o objetivo central desse artigo que é compreender os motivos que levaram a mudança de política externa do Brasil para a China nos governos Temer e Bolsonaro.

Relações Brasil-China no século XXI: uma breve análise do governo Lula (2003-2010)

Desde o estabelecimento das relações diplomáticas entre o Brasil e a República Popular da China em 1974 os dois países construíram ao longo dos anos uma parceria estratégica e diversificada. No início dos anos 2000, com o acelerado crescimento econômico da China e sua participação cada vez maior em fóruns multilaterais, houve o aprofundamento das relações sino-brasileiras em diversas áreas e um engajamento conjunto dos dois países em diferentes espaços, como por exemplo os BRICS e também de forma bilateral, tendo a China se tornado a principal parceira comercial do Brasil em 2009.

Assim como a política externa chinesa durante o período favorecia a aproximação com o Brasil, a postura internacional adotada durante o governo Lula a partir de 2003 também foi favorável a essa aproximação, já que a China era vista como um ator essencial no projeto de inserção internacional do Brasil no século XXI. As semelhanças entre a visão dos dois países quanto à construção de uma ordem global multipolar contribuíram para o aprofundamento da relação dos dois países a partir de 2003 e, também, para a diversificação dessa relação. Durante o primeiro mandato de Lula, em 2004, foi estabelecido um dos principais canais de cooperação entre os dois países: a Comissão Sino-Brasileira de Alto Nível de Concertação e

Cooperação (COSBAN).

A COSBAN surge com o objetivo de organizar uma parceria de longo prazo entre Brasil e China, sendo liderada pelos vice-presidentes de cada país. Desde 2004, a COSBAN serve como um dos principais espaços de troca entre os dois países e sua criação representou um importante ponto de partida para a construção de uma parceria estratégica planejada e com uma agenda de cooperação bem definida (BELASQUES, 2020). Outro importante órgão criado em 2004 foi o Conselho Empresarial Brasil-China (CEBC), que tem como objetivo principal auxiliar nas relações comerciais e nos investimentos entre as duas partes. No mesmo ano ocorreu também a inauguração dos primeiros escritórios de estatais brasileiras na China, entre elas a Petrobrás e o Banco do Brasil.

A criação dos BRICS é um símbolo da política externa voltada para a cooperação Sul-Sul do governo Lula, e da aproximação com a China em espaços multilaterais, e não apenas de forma bilateral. O grupo se reuniu em um primeiro momento de forma informal, em 2006, em um almoço de trabalho durante a realização da Assembleia Geral da ONU (AGNU). No ano seguinte, em outro encontro durante a AGNU de 2007, os países demonstraram seu desejo de aprofundar o diálogo entre si através da organização de reuniões entre representantes de cada membro. Em 2008 o grupo realiza sua primeira reunião formal entre os primeiros-ministros de Brasil, China, Índia e Rússia²⁸ e a partir de então “BRIC deixou de ser uma sigla que identificava quatro países ascendentes na ordem econômica internacional para se tornar uma entidade político-diplomática.” (REIS, 2013, p. 36). A participação do Brasil no grupo dos BRICS é importante para a consolidação de sua relação com a China, pois o coloca em uma posição de destaque e favorecimento em relação aos outros países sul-americanos.

Em relação à cooperação comercial entre China e Brasil, é possível perceber um avanço significativo a partir de 2003. O *boom* das *commodities* fez com que o Brasil, assim como outros países, passasse a exportar em grande quantidade para a China, buscando atender as demandas internas de seu mercado que mostrava constante crescimento (BUENO, CERVO, 2011). Dessa forma, em 2009 a China se tornou o maior parceiro comercial do Brasil. O governo Lula definiu como objetivos de sua relação comercial com a China elementos como aumentar as exportações brasileiras; expandir o mercado brasileiro; atrair investimentos chineses diretos e indiretos; aumentar os negócios brasileiros com o país; fomentar as trocas científicas e tecnológicas; reduzir sua dependência internacional de pólos tradicionais através da cooperação com a China; aumentar do seu poder de barganha dentro da ordem multilateral (BECARD, 2011).

O aprofundamento das relações sino-brasileiras a partir de 2003 é um reflexo das

²⁸ A África do Sul aderiu formalmente ao grupo apenas em 2011.

potencialidades dos dois Estados no cenário internacional. Ambos em ascensão econômica e buscando dinamizar suas relações internacionais e auxiliar na construção de um sistema internacional mais abrangente e que atendesse as necessidades da periferia global. China e Brasil superaram a crise econômica mundial de 2008 de forma positiva, ganhando um espaço ainda maior nos fóruns multilaterais e atuando como protagonistas em locais como o G20, BRICS e Basic (HOLANDA, 2016) e fortalecendo sua parceria estratégica:

A crise econômico-financeira, os papéis desempenhados pela China e pelo Brasil nos processos de recuperação econômica doméstica e internacional, assim como a consolidação do G20, em setembro de 2009, como conselho decisório da economia mundial possibilitaram reforço dos laços e da parceria estratégica entre Brasil e China, propiciando o compromisso informal de retomada da perspectiva de uma posição comum nas instituições internacionais. (OLIVEIRA, 2010, p. 93)

O saldo da aproximação entre Brasil e China durante o governo Lula vai muito além dos resultados econômicos surpreendentes da relação comercial dos dois países. O interesse mútuo pela promoção da cooperação Sul-Sul e do multilateralismo, além de outros pontos de sincronia na política externa dos dois países, fez surgir uma parceria estratégica essencial para o desenvolvimento de ambos como atores centrais das relações internacionais oriundos do Sul Global. A pluralidade e pragmatismo das relações sino-brasileiras encontrariam um impasse após o fim dos governos do Partido dos Trabalhadores, com a ascensão de dois governos de direita alinhados à política neoliberal ocidental.

Política externa do governo Temer para a China: o início da mudança

Quando Temer assumiu a presidência em 2016, após o *impeachment* da então presidente Dilma Rousseff, as rupturas internas pelas quais o país passou nos últimos anos, um resultado das mudanças de interesse da burguesia nacional, tiveram reflexo na política externa do novo governo, que buscou se afastar da posição internacional adotada durante os dois governos petistas. Sendo a política externa um dos elementos de descontentamento de uma parcela da população nacional com a gestão de Dilma, principalmente no que se refere a relação do Brasil com os outros países da América do Sul, a estratégia adotada por Temer foi buscar romper com certas agendas das gestões anteriores que não atendiam os interesses dessa burguesia nacional que participou ativamente do processo de *impeachment* em 2016.

Ao contrário do cenário do início dos anos 2000, quando Lula ascendeu ao poder no mesmo momento que outros governos de esquerda e centro-esquerda venciam as eleições em outros países sul-americanos, na metade da segunda década do século XXI esse cenário é totalmente inverso. Representantes de partidos de direita ocupam a presidência de países como Argentina, Uruguai e Chile, assim como Temer no Brasil, mudando a dinâmica de integração

regional para um regionalismo aberto impulsionado por esses governos neoliberais (VIGEVANI et al, 2008; BRICEÑO-RUIZ, 2021). Dessa forma, indo na direção contrária dos governos anteriores, que buscaram promover uma maior aproximação com os países do seu entorno regional, assim como a cooperação com o Sul Global, a política externa do governo Temer parte para uma conduta mais hemisférica, priorizando Estados em desenvolvimento, como Estados Unidos e o Oeste europeu, o que gera impactos nas relações do Brasil com a China (AGUIAR, MORAES, TAUIL, 2018).

A China foi o primeiro país que Temer visitou como presidente em 2016. No ano seguinte, durante outra viagem realizada ao Estado asiático, Temer escreveu um artigo que foi inserido como parte dos seus escritos de diplomacia presidencial e traduzido para o mandarim para ser publicado na China. Ao longo do texto Temer descreve suas expectativas sobre as relações entre o Brasil e a China:

Essa experiência deixou-me esta profunda convicção: a parceria entre o Brasil e a China é verdadeiramente estratégica – e não apenas para os dois países, mas também para o mundo. É estratégica para os dois países porque Brasil e China têm muitos interesses complementares e muitas posições comuns. A nossa é relação de benefícios mútuos, de uma virtuosa reciprocidade. O Brasil é fornecedor confiável e seguro de alimentos e insumos de grande relevância para o desenvolvimento chinês. É, também, opção confiável e segura para tantas empresas chinesas que buscam destino para seus investimentos. Do mesmo modo, defendemos, ambos os países, em diferentes temas de alcance global, a via do multilateralismo. É firme nosso compromisso com o Acordo de Paris sobre a Mudança do Clima, com o respeito às regras da Organização Mundial do Comércio. Essas coincidências demonstram que somos mais do que dois grandes países unidos por interesses compartilhados: são várias as frentes em que atuamos como forças em favor da estabilidade do sistema multilateral. Forças que são ainda mais significativas em contexto de tendências isolacionistas e fragmentadoras (TEMER, 2018, p. 176-177).

Ainda que aborde a importância da parceria estratégica entre os dois países ao longo do texto, assim como o multilateralismo e o compromisso com as questões climáticas como temas de interesse comum, a política externa que se pôs em prática durante o governo Temer priorizou notoriamente pautas econômicas e comerciais em comparação com questões político-diplomáticas. Embora a parceria comercial entre os dois países sempre tenha sido algo central nas agendas dos governos brasileiros desde o início dos anos 2000 devido ao crescimento da participação chinesa na economia brasileira, as gestões anteriores construíram uma parceria diversificada com a China, com a formalização de projetos em diferentes áreas, o que não ocorre durante os dois anos do mandato de Temer, que tem como principal objetivo na relação com a China a atração de investimentos para o Brasil. Temer destacou a importância do comércio com a China para a economia brasileira em seu artigo mencionado acima:

A China é, desde 2009, nosso maior parceiro comercial. Entre 2006 e 2016, a corrente de comércio nada menos que triplicou – de 16 bilhões de dólares para mais de 58 bilhões de dólares. No primeiro semestre de 2017 a China foi o

principal destino de nossas exportações – correspondeu a quase um quarto do valor exportado pelo Brasil. Além disso, empresas chinesas têm feito investimentos expressivos em nosso País, em setores como infraestrutura, energia, mineração, eletrônicos, telecomunicações, automóveis, máquinas de construção (TEMER, 2018, p. 177).

Durante o período que Temer ocupou a presidência, as exportações brasileiras para a China aumentaram, o valor passou de US\$35,1 bilhões em 2016 para US\$63,9 em 2018. As importações brasileiras da China também tiveram um aumento durante o mesmo período, passando de US\$23,3 bilhões para US\$35,1 bilhões (Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços, 2023). O foco na pauta econômica em relação à China também esteve presente no âmbito dos BRICS. Durante os encontros do grupo ao longo de seu mandato, Temer buscou atrair a participação de empresas chinesas para os processos de concessões e privatizações que sua gestão propunha. Em 2017, durante uma reunião do grupo, o então presidente declarou que os dois principais objetivos de seu governo eram ordenar as contas públicas e desenvolver o ambiente de negócios no país (OLIVEIRA, 2018). A busca pela construção de uma legitimidade econômica foi uma estratégia adotada pelo governo para atrair investimentos para o país e, assim, superar a crise econômica interna (SARAIVA, 2017). Dessa forma, as relações internacionais do Brasil a partir de 2016 foram orientadas principalmente por esse viés econômico que buscava o aumento dos investimentos internacionais no país, o que percebe-se também na relação com a China, sendo um dos principais objetivos do governo brasileiro a atração de investimentos externos diretos do Estado asiático.

Se analisarmos a agenda internacional do governo Temer de acordo com a teoria de Charles Hermann, podemos perceber que dentro dos quatro graus de mudança em política externa que um país pode atingir (mudanças de ajuste, mudanças de programa, mudanças nos problemas e objetivos e mudança de orientação internacional), o caso brasileiro pode ser classificado como uma mudança nos problemas e objetivos nacionais. Tendo em vista que os dois primeiros tipos de mudança definidos por Hermann se apresentam como mudanças de modo e intensidade respectivamente, mas sem mudar os objetivos da política externa, descartamos ambos como explicação para o governo aqui analisado. Da mesma forma, o último tipo de mudança, de orientação internacional, também foi desconsiderado levando em conta a intensidade das mudanças propostas e postas em prática por Temer. Apesar de haver uma tentativa de rompimento com a política externa dos governos petistas, o que nos leva a apontar que o tipo de mudança é a de objetivos, não houve um redirecionamento completo das relações internacionais do Brasil, apenas a priorização de pautas econômico-comerciais frente a outras agendas.

A origem dessa mudança para Hermann pode estar em quatro fontes: um líder, a burocracia,

reestruturação doméstica ou choques externos. Pelo curto período que ficou no poder, e por possuir diversos problemas domésticos que requeriam mais atenção do que a política externa, Temer não teve um engajamento tão representativo nas relações exteriores do país como outros presidentes, como Lula por exemplo, o que nos leva a descartar a figura do líder como uma fonte de mudança nesse caso. O segundo elemento, a burocracia, tem certo peso na equação tendo em vista o papel de alguns setores políticos na formulação da nova política externa, como por exemplo o partido do ex-presidente, de onde foram escolhidos os dois Ministros das Relações Exteriores do período, José Serra e Aloysio Nunes. Contudo, é na reestruturação doméstica que encontramos o principal motivo para a mudança de objetivos da política externa durante a gestão Temer. É evidente através de seus discursos e do caráter econômico-comercial que a PEB assume a intenção de Temer de se afastar da política externa ideologizada, na sua visão, dos governos petistas, com o intuito de contentar os interesses e a visão de parte da população, a burguesia nacional que esteve ligada ao *impeachment* de Dilma, que não se identificava com a agenda diversificada das relações exteriores dos governos Lula e Dilma.

Política externa do governo Bolsonaro para a China: pragmatismo e ideologia

O governo Bolsonaro foi marcado por uma série de tensões com a República Popular da China devido a declarações do então presidente e de membros de seu governo. Ainda durante sua campanha, Bolsonaro viajou para Taipei, capital de Taiwan, o que gerou um primeiro momento de desconforto com o governo chinês que vê a visita de Bolsonaro como um desrespeito ao princípio de “Uma só China”. Em sua visita Bolsonaro declarou o seu interesse de aproximar o Brasil de Taiwan caso vencesse a eleição, assim como objetivava aproximar o país de outros governos de direita ou de ordem neoliberal como Israel, Estados Unidos, Japão e Coreia do Sul.

Logo após a vitória de Bolsonaro no segundo turno das eleições em 2018, o governo chinês lançou um comunicado através do *People's Daily*, jornal ligado ao Partido Comunista da China. A mensagem destacava a importância da parceria entre os dois países, mas também reforçava que o presidente eleito deveria respeitar o princípio de “Uma Só China” e o reconhecimento de Pequim como governo da China para que a relação entre os países se mantivesse próspera, caso o contrário o Brasil poderia ser prejudicado (SARAIVA, SILVA, 2019).

O governo chinês se mostrou aberto ao diálogo em diversos momentos, antes e após a eleição. Ainda durante a campanha, a equipe de Bolsonaro esteve em uma reunião com diplomatas chineses para discutir sobre a importância mútua de cooperação entre os dois países, reforçando o papel da China como maior parceiro comercial do Brasil e uma das maiores fontes

de investimento externo direto do país. Em janeiro de 2019, o governo chinês convidou uma comitiva de deputados do Partido Liberal (PL), do qual Bolsonaro fazia parte na época, para uma visita à China buscando aproximar os dois países através dessa oportunidade dos deputados conhecerem um pouco mais sobre a China (VIDIGAL, 2019).

Mesmo após a tentativa chinesa de amenizar a situação e manter uma boa relação entre os países durante a nova gestão, Bolsonaro continuou a fazer declarações negativas sobre a China. Os momentos de maior desconforto ocorreram durante a pandemia de COVID-19, com Bolsonaro, seus filhos Carlos e Eduardo Bolsonaro e o então Ministro da Educação Abraham Weintraub pronunciando publicamente ou através das redes sociais que a China seria responsável pela criação do vírus, novamente um espelhamento da postura adotada por Trump nos Estados Unidos.

A admiração que Bolsonaro e Ernesto Araújo sentiam por Trump fez com que em diversos assuntos a política dos dois países estivesse alinhada. O negacionismo em relação a pandemia e a culpabilização da China são dois exemplos disso. Outro momento em que o governo brasileiro foi fortemente influenciado pelos norte-americanos foi durante o “leilão do 5G”, um dos temas mais debatidos durante 2020. Naquele ano, o Conselheiro de Segurança Nacional dos Estados Unidos visita o Brasil e, após isso, o deputado federal e filho de Bolsonaro, expressa através de suas redes sociais que a empresa chinesa Huawei era uma ameaça a segurança do Brasil e que caso a tecnologia 5G da empresa fosse adotada no país o Brasil sofreria com problemas de espionagem e segurança cibernética (SOUSA et. al, 2020).

A embaixada da China se pronunciou sobre essas declarações, apontando que as falas de Eduardo Bolsonaro poderiam resultar em consequências negativas e abalar a normalidade da parceria entre Brasil e China. O alinhamento a Washington também se mostra presente na adesão brasileira ao Programa América Cresce do governo norte-americano, uma tentativa estadunidense de conter os investimentos chineses na América Latina que se tornavam cada vez mais expressivos e poderiam crescer ainda mais com alguns países da região se mostrando interessados em aderir a iniciativa chinesa *Belt and Road Initiative* (SOUSA et al, 2020).

Assim como o Mercosul passa por um esvaziamento político durante o governo Bolsonaro, o mesmo pode ser observado na postura adotada em relação ao BRICS, um dos principais espaços de troca entre Brasil e China. Ainda que a atuação do país no grupo durante esses quatro anos não tenha sido marcada por nenhum desconforto político como os gerados por Bolsonaro, o BRICS ficou em segundo plano na agenda do governo que priorizou o bilateralismo em detrimento do multilateralismo. Assim, o grupo é encarado de forma bastante utilitarista tendo o governo se focado em sua face comercial-econômica e sendo o principal objetivo do Brasil a atração de investimentos externos, principalmente provenientes do Novo

Banco de Desenvolvimento (NDB), para o qual submeteu sete projetos para a obtenção de recursos (SOUSA et al, 2020).

Desse modo, percebe-se no governo Bolsonaro uma forte centralidade no caráter econômico-comercial na relação com a China. Apesar dos abalos que a pandemia deixou na economia internacional, as trocas comerciais entre Brasil e China durante os quatro anos do governo se mantiveram altas, com as exportações brasileiras para a China crescendo de US\$63,3 bilhões em 2019 para US\$83,3 bilhões em 2022, mantendo o saldo comercial positivo para o Brasil ao longo dos quatro anos (Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços, 2022). A notável importância da China para a economia brasileira, principalmente para as exportações de *commodities* do país, fez com que o governo se dividisse em duas alas no que se refere a postura adotada em relação à China, um grupo pragmático e outro ideológico (SARAIVA, SILVA, 2019).

As falas ofensivas de Bolsonaro sobre a China mencionadas aqui anteriormente geraram uma série de desconfortos internos com outros membros do governo que se preocupavam com o efeito que isso poderia ter nas relações comerciais com o país asiático. De acordo com Saraiva e Silva (2019), é possível identificar duas abordagens em relação à China no governo Bolsonaro: uma pragmática e uma ideológica. Os autores também apontam que isso é um reflexo do encargo de diferentes funções diplomáticas para diferentes atores. Dessa forma, Hamilton Mourão, vice-presidente de Bolsonaro, e Paulo Guedes, Ministro da Economia, representavam junto com Tereza Cristina, Ministra da Agricultura, uma ala mais moderada e pragmática do governo, enquanto Bolsonaro e Ernesto Araújo faziam parte de um grupo mais radicalizado e ideológico alinhado ao discurso anti-China de Donald Trump (ANDRADE, MEDEIROS, VILAS BOAS, 2020).

O setor pragmático do governo era representado principalmente por Mourão e Tereza Cristina, que defendiam a adoção de uma postura estratégica em relação à China. O vice-presidente brasileiro visitou a China em maio de 2019 encontrando-se com o presidente chinês, Xi Jinping, que reforçou o forte vínculo comercial entre os dois países construído ao longo dos anos e expressou a vontade chinesa de desenvolver ainda mais a cooperação entre os dois países (VIDIGAL, 2019). Durante a visita também debateu-se sobre a importância da retomada dos encontros da COSBAN, que não eram realizados desde 2015, já que a comissão foi criada com o intuito de facilitar o diálogo entre os dois países. Já Tereza Cristina, então Ministra da Agricultura, preocupava-se principalmente com as consequências que as falas do presidente Bolsonaro não só sobre a China, como também sobre alguns países do Oriente Médio e seu forte vínculo à Israel, teriam sobre as exportações e os investimentos no país:

Para além da evidente perda de mercado comercial com chineses e árabes

caracterizada pela diversificação de setores (agropecuário, industrial, etc.), outras possibilidades de parceria da agenda poderão ficar comprometidas. Por exemplo, na questão de investimentos, é possível que haja diminuição do fluxo nos próximos anos, tendo em vista que não há convergência política entre os governos nacionais em quais projetos financiados pelas estatais chinesas devam ocorrer no Brasil. Portanto, é muito difícil que a prioridade dada pelo governo Bolsonaro aos EUA e a Israel possa compensar as perdas econômicas geradas pelo aumento do tom político contrário a chineses e árabes (MOREIRA, 2020, p. 10).

Ainda que a busca pelo pragmatismo econômico por certos membros do governo tenha impedido que os desconfortos gerados pelas falas ofensivas de membros da gestão de Bolsonaro levassem a desencontros mais graves entre os dois países, é perceptível o esvaziamento de algumas agendas de cooperação durante o governo Bolsonaro. A busca por se afastar das políticas externas dos governos anteriores, assim como o forte alinhamento a Washington durante o governo de Trump, resultaram no distanciamento brasileiro da cooperação Sul-Sul e dos fóruns multilaterais, conseqüentemente, um afastamento político em relação à China, com a relação comercial ocupando grande parte do foco brasileiro para o país, assim como ocorre com os países do seu entorno regional e o Mercosul.

Seguindo a abordagem de Charles Hermann (1990) para analisar a reorientação de Bolsonaro na política externa brasileira é possível concluir que, dentre os quatro níveis de mudança de política externa (ajuste, programa, objetivos e orientação internacional) a mudança ocorrida no governo Bolsonaro se enquadra como uma mudança de objetivos. Fazendo um paralelo entre os propósitos internacionais estabelecidos por Bolsonaro ainda durante sua campanha podemos perceber um redirecionamento quase que completo em relação aos objetivos estabelecidos pelos governos Lula e Dilma. Bolsonaro demonstrou abertamente sua determinação em romper com a política externa dos governos petistas que, em sua visão, era ideologizada e partidária.

Quanto aos elementos que são fonte de mudança em política externa de acordo com Hermann (líder, burocracia, reestruturação doméstica e choques externos), analisamos que o líder e a reestruturação doméstica foram essenciais para o realinhamento internacional do país. Ao contrário do governo Temer em que a política externa não teve grande destaque devido à priorização dada a questões domésticas vistas como mais importantes naquele momento, como a crise financeira, Bolsonaro esteve mais presente na construção da política externa durante seu mandato. Como podemos perceber, o aspecto político das relações internacionais do Brasil foi fortemente influenciado pela ideologia do presidente, restringindo o pragmatismo aos intercâmbios econômicos-comerciais do país, algo que ocorre por uma forte pressão de alguns setores do governo como o Ministério da Agricultura.

A reestruturação doméstica, assim como no governo Temer, surtiu efeitos na política externa de Bolsonaro. Hermann (1990) aponta que o posicionamento de uma elite política que possui

poder no contexto interno de um país é um elemento central na formulação da política externa de um governo levando em conta a importância que o apoio desse setor tem na manutenção do governo. A partir do governo de Temer, como apontado anteriormente, inicia-se um processo de remodelação da política externa brasileira, ainda que de forma mais moderada, que teve continuidade no governo Bolsonaro, a fim de atender os interesses da burguesia nacional brasileira que não se via identifica com o projeto de política externa dos governos petistas que, além de expandir os parceiros comerciais do país também priorizou agendas de desenvolvimento e pautas sociais, como a erradicação da pobreza e a cooperação educacional e tecnológica, temas que são negligenciados por ambos Temer e Bolsonaro.

Conclusão

Buscando analisar qual o tipo de mudança de política externa e o que a impulsionou durante os governos Temer (2016-2018) e Bolsonaro (2019-2022), esse artigo teve como objetivo principal investigar sobre as relações entre o Brasil e a China durante esse período, em uma comparação com o governo Lula (2003-2010). Para isso, foi utilizada a teoria desenvolvida por Charles Hermann em *Changing Course: when governments choose to redirect foreign policy*. Através das categorias desenvolvidas por Hermann, podemos concluir que em ambos os governos, Temer e Bolsonaro, comparados ao governo Lula, o tipo de mudança se enquadra como uma mudança de objetivos, já a fonte da mudança pode ser atribuída a reestruturação doméstica nas duas gestões, e também a figura do líder durante a presidência de Bolsonaro.

É perceptível a tentativa de Temer e Bolsonaro de afastar a imagem ideologizada, como a caracterizavam, que a política externa possuía durante os governos petistas, o que leva a uma mudança nos objetivos das relações internacionais do país. Porém, o alinhamento de Temer e Bolsonaro com países em desenvolvimento administrados por líderes de direita, e a clara preferência por uma diplomacia hemisférica, que buscava justamente romper com a ‘ideologia’ dos governos Lula e Dilma, acaba por trazer também um viés ideológico para a política externa de ambos governos. No que diz respeito à relação com a China, isso resultou em um esfriamento na cooperação com o Estado asiático, principalmente durante o governo Bolsonaro, marcado por diversos momentos de inflexão devido às declarações negativas que eram feitas com recorrência pelo próprio presidente e outros membros de sua gestão sobre a China.

Dessa forma, o esvaziamento da relação político-diplomática sino-brasileira durante os governos Temer e Bolsonaro é um reflexo da mudança de objetivo desses governos, que focaram principalmente em questões comerciais e econômicas. Se durante as gestões de Lula e Dilma houve um significativo progresso para a diversificação da agenda de cooperação Brasil-

Teodora Maicá Soares

China que vinha sendo construída desde o estabelecimento das relações diplomáticas entre os países em 1974, a partir de 2016 o principal objetivo do Brasil em relação a China passou a ser a atração de investimentos para o país. E, como consequência dessa transição de objetivos entre os governos, criou-se um vácuo na parceria com a China em setores que fogem da esfera econômico-comercial.

Recebido em 23 de setembro de 2023. Aprovado em 10 de outubro de 2023.

Referências

ABRÃO, Rafael et. al. Relações Brasil-China durante a pandemia: abalos no pragmatismo. **A política externa de Bolsonaro na pandemia**. AZZI, Diego; RODRIGUES, Gilberto; SOUSA, Ana Tereza (Organizadores). São Paulo: editora UFABC, 2020.

AGUIAR, Mônica; MORAES, Isaias; TAUIL, Carlos. Relações Brasil-China: uma parceria para desenvolvimento ou uma relação de codependência? **Revista de Desenvolvimento Econômico**, Salvador, p. 402-432, 2018.

ALMEIDA, Jorge. As Relações China-Brasil em leitura comparada nos governos de Lula-Dilma, Temer e Bolsonaro. **43º Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais (ANPOCS)** - Caxambu, MG, 2019.

AMORIM, Celso; GUIMARÃES, Samuel; SILVA, Luiz Inácio. **A política externa do Brasil**. Brasília: IPRI/FUNAG, 2003.

ANDRADE, Enrico; MEDEIROS, Klei; VILAS BOAS, Vinícius. Tendências e desafios da política externa de Bolsonaro: resgate do choque das civilizações, declínio da ordem liberal e rupturas internas. **Conjuntura Internacional**, Belo Horizonte, p. 10-18, 2020.

AZZI, Diego. A política externa bolsonarista e o agravamento de um Brasil insustentável. **A política externa de Bolsonaro na pandemia**. AZZI, Diego; RODRIGUES, Gilberto; SOUSA, Ana Tereza (Organizadores). São Paulo: editora UFABC, 2020.

BARRETO, Fernando de Mello. **A política externa após a redemocratização**. Brasília: FUNAG, 2012.

BECARD, Danielly. O que esperar das relações Brasil-China? **Revista de Sociologia-Política**, Curitiba, p. 31-44, 2011.

BECARD, Danielly. **Relações exteriores do Brasil contemporâneo**. Rio de Janeiro: Vozes, 2009.

BELASQUES, Bruna et. al. Relações Brasil-China no governo Bolsonaro: da ideologia ao pragmatismo. **As bases da política externa bolsonarista: relações internacionais em um mundo em transformação/** Gilberto Maringoni... [et al.] (Organizadores). Santo André:

EdUFABC, 2021.

BELASQUES, Bruna; BERRINGER, Tatiana. As Relações Brasil-China nos Governos Lula e Dilma: burguesia interna e subordinação conflitiva. **Carta Internacional**, p. 151-173, 2020.

BERNAL-MEZA, Raúl; VIDIGAL, Carlos. Bolsonaro versus Rio Branco: transição hegemônica, América do Sul e política externa. *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, p. 11-26, 2020.

BERRINGER, Tatiana; FORLINI, Luana. Crise política e mudança na política externa no governo Temer: contradições no seio da burguesia interna brasileira. **Conjuntura Austral**, p. 5-19, 2018.

BRICEÑO-RUIZ, José. El regionalismo en América Latina después de la post-hegemonía. **Auge y ocaso del regionalismo post-hegemónico: La experiencia del Mercosur**. México: UNAM. p. 31-58, 2021.

BUENO, Clodoaldo; CERVO, Amado. *História da Política Exterior do Brasil*. 4ª edição Brasília: editora UnB, 2011.

CASTRO, Bruno et al. Relações Brasil-China no governo Bolsonaro: da ideologia ao pragmatismo. **As bases da política externa bolsonarista**. Santo André: EdUFABC, 2021.

FRANCO, Thiago; PASSOS, Rodrigo. A mudança na política externa brasileira no governo Temer ou o mito da interrupção da luta contra-hegemônica e anti-imperialista brasileira. **A conjuntura brasileira e latino-americana em contexto de crise**. São Paulo, p. 150-221, 2017.

HERMANN, Charles. Changing Course: When Governments Choose to Redirect Foreign Policy. **International Studies Quarterly**, Vol. 34, No. 1 (Mar., 1990), pp. 3-21.

HIRST, Monica; MACIEL, Tadeu. **A política externa do Brasil nos tempos do governo Bolsonaro**. “Gobernanza democrática y regionalismo en América Latina ¿en crisis o recomposición?”, México, 2020.

HOLANDA, Francisco. 40 anos das relações Brasil-China: de onde viemos, onde estamos, para onde vamos. **Brasil e China: 40 anos de relações diplomáticas**. Sérgio Eduardo Lima (Organizador). Brasília: FUNAG, 2016.

LIMA, Maria Regina. A política externa brasileira e os desafios da cooperação Sul-Sul. **Revista Brasileira de Política Internacional**, p. 24-59, 2005.

OLIVEIRA, Cesar. A política externa do governo Temer: características e oportunidades de uma política pública negligenciada. **Revista Fronteira**, p. 296-309, 2018.

OLIVEIRA, Henrique. Brasil e China: uma nova aliança não escrita? **Revista Brasileira de Política Internacional**, p. 88-106, 2010.

PECEQUILO, Cristina. *A Política Externa do Brasil no século XXI: Os Eixos*

Teodora Maicá Soares

Combinados de Cooperação Horizontal e Vertical. **Revista Brasileira de Política Internacional**, p. 136-153, 2008.

PINHEIRO, Letícia; SALOMÓN, Mónica. Análise de Política Externa e Política Externa Brasileira: trajetória, desafios e possibilidades de um campo de estudos. **Revista Brasileira de Política Internacional**, 2013.

REIS, Maria Edileuza. **BRICS: surgimento e evolução**. 2013. Disponível em: <<https://geovest.files.wordpress.com/2013/01/surgimento-e-evoluc3a7c3a3o-dos-brics.pdf>>.

SANTORO, Maurício. **Brazil-China Relations in the 21st Century: the making of a strategic partnership**. Inglaterra: Palgrave Macmillan, 2022.

SARAIVA, Miriam. Continuidade e mudança na política externa brasileira: as especificidades do comportamento externo brasileiro de 2003 a 2010. **Revista Relações Internacionais**, p. 63-78, 2013.

SARAIVA, Miriam; SILVA, Álvaro. Ideologia e pragmatismo na política externa de Jair Bolsonaro. **Revista Relações Internacionais**, p. 117-137, 2019.

SILVA, Álvaro. A política externa do governo Michel Temer (2016-2018): mudanças para a legitimidade? Um teste da teoria de Charles Hermann. **Conjuntura Austral**, p.23-41, 2019.

SILVA, André Luiz. De Dilma a Bolsonaro: as transformações matriciais na política externa brasileira. **Revista Sino-Iberoamericana Internacional**, p. 1-26, 2022.

SOUSA, Ana Tereza et al. Relações Brasil-China durante a pandemia: abalos no pragmatismo. **A política externa de Bolsonaro na pandemia**. São Bernardo do Campo, 2020.

TEMER, Michel. **O Brasil no Mundo: escritos de diplomacia presidencial (2016-2018)**. Brasília: FUNAG, 2018.

VIDIGAL, Carlos. Bolsonaro e a reorientação da política externa brasileira. **Revista Meridiano**, 2019.

VIGEVANI, Tullo et. al. O papel da integração regional para o Brasil: universalismo, soberania e percepção das elites. **Revista Brasileira de Política Internacional**, p. 5-27, 2008).

VISENTINI, Paulo. De FHC a Lula: uma década de política externa (1995-2005). **Civitas - Revista de Ciências Sociais**, Porto Alegre, p. 381-397, 2005.

VISENTINI, Paulo. O Brasil de Lula: uma diplomacia global e afirmativa (2003-2010). **Revista Iberoamérica**, p. 56-68, 2011.

A Integração Regional Sul-Americana: uma análise comparativa entre a UNASUL e o PROSUL

Maria Eduarda Xavier Villela*
Rafael Balardim*
Lucas Bonatto Diaz*

Resumo: O século XXI consagrou para a América do Sul um amadurecimento de relações entre Estados, formalizando a constituição da primeira organização internacional de nível regional, a União das Nações Sul-Americanas (UNASUL), em 2008. O órgão avançou em diversas matérias desde econômicas até estratégicas ao longo de onze anos de atividades. No entanto, devido a crises domésticas, a agenda da política externa dos membros mudou, levando a um abandono institucional da UNASUL. A partir disso, os governos organizaram a Declaração do Foro para Progresso e Desenvolvimento da América do Sul (Prosul) como forma de suprir o vácuo deixado em relação a integração na região. Nesse sentido, essa pesquisa propõe analisar a evolução da integração regional no subcontinente americano de 2008 com a criação da UNASUL até 2021 com a realização das reuniões do Prosul. Para isso, utilizou-se revisões bibliográficas de livros e revistas, bem como a consulta a jornais, documentos e sites oficiais como forma de entender tanto as fundamentações históricas quanto a atual situação da integração regional da América do Sul. Assim, espera-se contribuir para o debate e a pesquisa sobre integração regional.

Palavras-chave: Integração regional; UNASUL; PROSUL; América do Sul.

Introdução

A história das Relações Internacionais é marcada por rivalidade *versus* amizade, aproximação *versus* distanciamento, beligerância *versus* harmonia e paz *versus* guerra. A ordem desses acontecimentos nunca foi linear e de possível determinação, ocorrendo conforme o curso das relações entre as sociedades e os Estados. Apesar dos conflitos, nas últimas décadas os Estados vêm optando cada vez mais pela cooperação a nível internacional ou regional. Para Gilpin (2001), a integração, principalmente, a regional é um fenômeno quase que “universal” a partir da segunda metade do século XX, constituindo, na maioria das vezes, na forma dos Estados se protegerem contra o choque da globalização no âmbito doméstico.

Por outro lado, Herz e Hoffmann (2004), apontam que a mesma possibilita a ligação da região por “critérios econômicos, socioculturais, políticos-institucionais, climáticos, entre outros”. Assim, pela complexidade das trocas e relações entre os países, pessoas e

*Mestranda no programa de pós-graduação em Integração Latino-Americana na Universidade de São Paulo (PROLAM/USP).

*Professor Adjunto de Relações Internacionais na UNIPAMPA – Campus Santana do Livramento.

*Graduado em Relações Internacionais na Universidade Federal do Pampa – UNIPAMPA.

mercadorias, o processo de integração vem crescendo, sendo este o caso dos países sul-americanos que buscaram afastar suas desavenças, rivalidades e até as desconfianças, estabelecendo mais diálogos, ações, políticas e confiança mútua como forma de superar suas assimetrias de poder dentro do Sistema e alcançar objetivos individuais dentro do coletivo.

Nesse sentido, o problema dessa pesquisa é qual foi a atribuição de relevância que os governos sul-americanos por meio de suas políticas externas deram para a integração regional ao longo dos últimos anos, mais precisamente, de 2008 até 2021? A justificativa para tal problematização é que há uma necessidade constatar se a integração, que é vista por Gilpin (2001) como um fenômeno quase que “universal”, realmente ocorreu e ocorre a nível do subcontinente americano. Como objetivo principal, busca-se compreender a evolução ou não que a pauta da integração regional teve durante o recorte temporal de 2008 com a criação da União das Nações Sul-Americanas (UNASUL) até os dias atuais, em 2021, com as reuniões do Foro para Progresso da América do Sul (Prosul). Quanto aos objetivos específicos busca-se: i) analisar o histórico de integração na América do Sul; ii) compreender a primeira organização internacional sul-americana, a UNASUL; iii) identificar a atual situação da integração entre os países da região nos últimos anos a partir da declaração presidencial conjunta entre estes até meados de 2021.

Para esta investigação, elaborou-se a hipótese que a integração sul-americana recebeu relevância conforme os governos que estavam à frente de cada país, passando por auges e crises, de convergência a divergência e o inverso. Esta foi formulada através do método hipotético-dedutivo pela observação do problema e construção de deduções a partir do objeto. A natureza da metodologia é qualitativa, já que não se preocupou com a representatividade em números, mas sim em aprofundar na compreensão de dados não-métricos. Quanto aos seus objetivos, a abordagem é exploratória e descritiva por buscar familiaridade com o problema, buscando explicá-lo e descrevê-lo (GERHARDT & SILVEIRA, 2009). Com relação aos procedimentos empregados, utilizou-se de levantamento de referências teóricas já analisadas e publicadas, como livros e artigos, bem como o acesso a documentos sem tratamento analítico, como jornais, revistas, sites oficiais, documentos, declarações, entre outros. Buscando encaminhar a investigação, dividiu-se esta pesquisa em três tópicos. O primeiro traz o conceito de integração utilizado ao longo do desenvolvimento desse artigo e um breve histórico da integração sul-americana. O segundo tópico trabalha com a constituição da UNASUL e suas potencialidades frente ao cenário pós-Guerra Fria. Já o último aborda as atuais condições da integração regional na América do

Sul tanto sua presença quanto seu esvaziamento. Com esses três tópicos, se acredita ser possível compreender a evolução da temática ao longo desses anos.

Histórico da integração da América do Sul

Dentre as diversas escolas teóricas das Relações Internacionais que tratam sobre a temática da integração regional, esta pesquisa trabalha com o conceito definido por Karl Deutsch, sendo a mesma definido pelo autor como:

Integrar, em geral, significa compor um todo com partes, isto é, transformar unidades previamente separadas em componentes de um sistema coerente. (...) Integração, assim, é um relacionamento entre partes componentes, no qual elas são mutuamente interdependentes e, conjuntamente, produzem propriedades do sistema que, como partes, não teriam. Às vezes, porém, a palavra ‘integração’ é também usada para descrever o processo integrativo pelo qual tal relacionamento ou estado de coisas entre partes previamente separadas é obtido (DEUTSCH, p. 204, 1978).

Com relação à integração da América do Sul, pode-se identificar os primeiros indícios no século XIX, quando os Estados que, conhecemos hoje, buscavam a consolidação organizacional através de acordos e guerras de independência. O Congresso do Panamá (1826) e o bolivarianismo de Simón Bolívar foram os precursores do processo de integração do subcontinente. Embora o Congresso fracassou, a iniciativa de Bolívar e projeto de Grã-Colômbia abriu caminho para o fortalecimento da região e a proclamação das independências da Venezuela, Colômbia, Equador, Peru e Bolívia. No entanto, com a formação de Estados soberanos, os países travaram momentos de desconfiança e até guerra, como a Guerra do Paraguai (1864 - 1870), Guerra do Pacífico (1879 - 1883) e a Guerra do Chaco (1932 - 1935) levando a um abandono das tentativas de integração regional.

No século XX, com a criação da CEPAL, em 1948, o continente foi marcado por avanço em relação ao desenvolvimento socioeconômico da região. Esta surge por pressão dos países em desenvolvimento, que queriam um órgão internacional para discutir a problemática e, não apenas, os problemas relacionados à paz e segurança, como fazia a ONU. O conceito de desenvolvimento que a Comissão desenvolveu não estavam ligada exclusivamente a ganhos econômicos, mas sim englobava outras áreas, como afirma Valdés (2003):

“Desarrollo” es crecimiento autosostenido que envuelve durante un período relativamente largo al conjunto de una sociedad: es también un proceso donde confluyen, en primer lugar, elementos económicos, que irán acompañados por factores sociales, políticos y culturales: también se lo ha identificado con una

mejoría en las condiciones de vida de las masas. En términos más precisos se lo ha asociado a la industrialización, al progreso tecnológico-científico, a la urbanización, al aumento del ingreso per cápita y a mejoras en las condiciones de vida: alimentación, vivienda, educación, salud (VALDÉS, p. 22, 2003).

Assim, as noções de desenvolvimento e industrialização do subcontinente foram influenciadas pelo pensamento cepalino. Após a Segunda Guerra Mundial, o crescimento alcançado pela América Latina foi insuficiente, as taxas que não supriram a necessidade social de desenvolvimento. Frente a isso, a CEPAL lançou a ideia de cooperação regional, tendo como eixo central um sistema de preferências comerciais como meio de acelerar o desenvolvimento econômico. A integração ampliaria o mercado consumidor, absorvendo assim os produtos provenientes do processo de industrialização, através do qual os países latino-americanos angariaram mais divisas para investir em bens de capital e tecnologia. Ao mesmo tempo, aumentaria a produtividade e, conseqüentemente, a competitividade da região, podendo disputar assim acesso aos mercados dos países industrializados.

É sob essa noção de desenvolvimento e a necessidade de cooperação regional que os países latino-americanos criaram a Associação Latino Americana de Livre Comércio (ALALC), em 1960, objetivando constituir uma área de livre comércio. Em nove anos após a sua criação, em 1969, foi firmado o Pacto Andino com os mesmos fins que a ALALC, mas voltado para o desenvolvimento dos países sul-americanos, principalmente, para os menos desenvolvidos que sentiam insatisfeitos com alguns pontos da mesma. Com tais insatisfações e por fatores conjunturais como as diferenças estruturais entre os países, a ALALC fracassou no processo de integração econômica. Sob esse cenário, em 1980, criou-se a Associação Latino-Americana de Integração (ALADI) abandonando a concepção de desenvolvimento em prazo breve na zona de livre comércio (GINESTA, 1999). Contudo, por diversas crises internas, baixo interesse dos membros e pela desigualdade existente entre os membros, a ALADI não progrediu e acabou fracassando assim como a ALALC.

Na metade da década de 80, os países sul-americanos mudaram de postura quanto à integração regional, principalmente, por questões econômicas, onde integrar tinha por finalidade reduzir as assimetrias de poder dentro do Sistema Internacional. O governo de General Figueiredo juntamente com o governo de Raúl Ricardo Alfonsín deu início a tal processo, lançando as bases que foram aproveitadas no governo de José Sarney. Assim, a América Latina que tinha condicionantes que a aproximava, como elencado por Amado Cervo e Clodoaldo Bueno (2011), como a crise da dívida, a guerra das Malvinas e a retaliação do norte contra a Argentina, foi gradativamente se unindo tanto em declarações e ações quanto em implementação de políticas. Com esse clima, os presidentes Sarney e

A Integração Regional Sul-Americana: uma análise comparativa entre a UNASUL e o PROSUL

Alfonsín iniciaram negociações em 1986 para constituir um Mercado Comum do Sul com diversas áreas de cooperação, mas, sobretudo, para atingir o desenvolvimento sul-americano (LAVIOLA, 2004).

Com a redemocratização do Brasil e a nova Constituição Federal, a região foi colocada pela primeira vez como prioridade para a política externa do país, devendo-se buscar “integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações” (BRASIL, 1988). Assim, esta passou a constituir em uma política de Estado, tanto que mesmo com a chegada da onda neoliberal na década de 1990, o processo de criação do Mercosul não foi adiado, ao contrário ganhou como membros o Paraguai e o Uruguai. Em 1995, foi assinado o Tratado de Ouro Preto dando para o Mercosul sua personalidade jurídica e atribuindo ao processo de integração sul-americano um novo significado. Para Amado Cervo e Clodoaldo Bueno (2011, p.550), a organização “constitui um projeto político que a crise do neoliberalismo e a permanência de assimetrias tornaram mais flexíveis. (...) enquanto a diplomacia o percebe como instrumento de reforço do poder da barganha internacional”. No entanto, tal integração visou apenas os países da Bacia da Prata e não conseguiu abarcar os outros países sul-americanos por diferenças de interesses e objetivos. Por outra via, os países andinos, em 1996, criaram a Comunidade Andina derivada do Pacto Andino de 1969, objetivando alcançar o desenvolvimento e maior autonomia no Sistema Internacional, tendo um escopo maior do que a criação de uma zona de livre comércio.

Apesar destas iniciativas, foi no século XXI que a integração avançou efetivamente a âmbito sul-americano ocorrendo, basicamente, a aglutinação do Mercosul e da Comunidade Andina. Os objetivos desta integração não se restringem a áreas econômicas, mas envolveram questões políticas, culturais, energéticas, estratégicas e sociais. Logo, pode-se notar um amadurecimento nas relações entre tais países, levando a criação de uma organização internacional para o subcontinente, a União das Nações Sul-Americanas (UNASUL).

União das Nações Sul-Americanas (UNASUL)

Em 23 de maio de 2008, os Estados da América do Sul assinaram o Tratado Constitutivo da UNASUL, demonstrando uma evolução no processo de integração regional

por englobar todos os países para discussões de variados temas. Tal decisão que, a princípio, envolve os Estados abrange uma área total territorial de 17.741.712 km², a qual é banhada pelo oceano Atlântico e Pacífico, abriga as maiores bacias hidrográficas do mundo e diversos recursos naturais com elevado valor comercial.

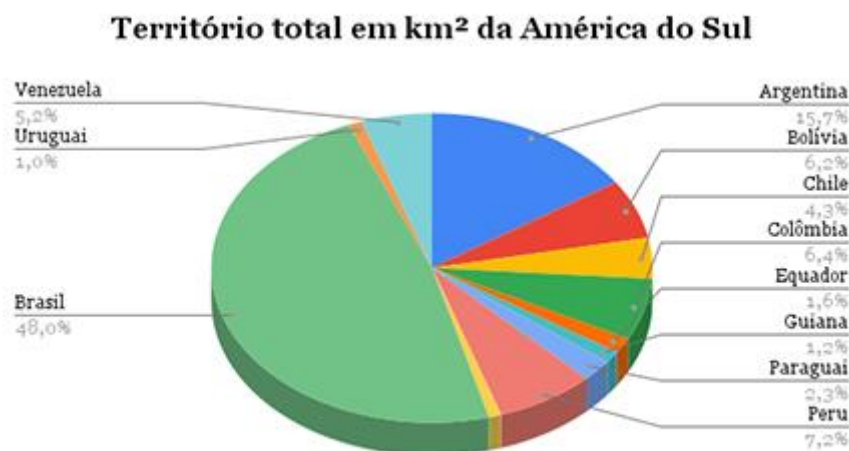


Gráfico 1: Território da América do Sul em porcentagem

Fonte: elaboração própria a partir dos dados do IBGE, 2021.

Por outro lado, em 2008, a região possuía um contingente populacional total de aproximadamente 384.214.547 milhões de pessoas, segundo os dados do Indicador de Desenvolvimento Mundial do World Bank (c2022). Essa cifra demonstra o tamanho da integração proposta pela UNASUL, capaz de unir não somente essas pessoas, mas também mercados, produtos e serviços.

População total dos países sul-americanos (2008)



Gráfico 2: População da América do Sul

Fonte: elaboração própria a partir dos dados do The World Bank, 2021.

Em sua criação, foi instituída a personalidade jurídica internacional, de modo que, conforme Rezek (2008), a UNASUL passa a ter capacidade de celebrar tratados e instituir obrigações aos seus membros, sendo a forma mais institucionalizada de relações, a de organização internacional. O preâmbulo do Tratado confere que sua origem foi “inspirada nas Declarações de Cusco (8 de dezembro de 2004), Brasília (30 de setembro de 2005) e Cochabamba (9 de dezembro de 2006)” (UNASUL, 2008^a, n.p.). Assim, é possível notar a evolução do desejo pela integração regional, começando a gestação do projeto através de declaração de líderes dos Estados, que, para Rezek (2008), demonstram o interesse em compromisso internacional, para a assinatura do Tratado. Segundo o Tratado, os objetivos da organização é

construir, de maneira participativa e consensuada, um espaço de integração e união no âmbito cultural, social, econômico e político entre seus povos, priorizando o diálogo político, as políticas sociais, a educação, a energia, a infra-estrutura, o financiamento e o meio ambiente, entre outros, com vistas a eliminar a desigualdade socioeconômica, alcançar a inclusão social e a participação cidadã, fortalecer a democracia e reduzir as assimetrias no marco do fortalecimento da soberania e independência dos Estados (UNASUL, TC, art. 2º, 2008, n.p.).

Em consonância com esse pensamento, Bueno e Cervo (2011) destacam que no projeto de criação havia-se a ambição de iniciar pela esfera política para proporcionar aos membros uma voz única e elevar a independência destes em relação ao Sistema Internacional, bem como consolidar uma estrutura capaz de fazer frente aos principais atores, como os EUA e a União Europeia. Ao avançar para o lado geopolítico, a UNASUL tinha por finalidade a criação de um polo de poder no hemisfério Sul, capaz de organizar em

matéria de defesa e estratégia. Por fim, havia-se também o interesse em integrar as economias sul-americanas, a qual, segundo a CEPAL, respondeu por cerca de 5,9% do Produto Interno Bruto (PIB) mundial, em 2008. Assim, a organização possibilitaria para a região o preenchimento das lacunas estruturais da América do Sul, se diferenciando das outras instituições ou mesmo as tentativas de integração regional já implementadas em décadas anteriores.

Quanto à estruturação da UNASUL, foi instituído pelo Tratado Constitutivo no artigo 4º quatro órgãos específicos: o Conselho de Chefes e Chefes de Estado e de Governo para deliberação das ações e projetos; Conselho de Ministras e Ministros das Relações Exteriores para auxiliar e deliberar as decisões dentro da organização; Conselho de Delegadas e Delegados com a função da operacionalização das atividades e decisões, preparação das reuniões e projetos; Secretaria Geral com o intuito de responder pelas funções técnicas-administrativas de preparação, organização e depositário dos atos jurídicos da UNASUL. Apesar da disposição destes quatro órgãos, o Tratado elucida a possibilidade de criação de outros, a depender do consenso e finalidade das propostas. Dessa forma, tais órgãos criados inicialmente tinham por intuito garantir que atos realizados fossem transparentes e democráticos, de modo a possibilitar a participação de todos os membros de maneira equitativa, reduzindo as assimetrias tanto dentro da organização quanto internacionalmente (PEREIRA, 2014).

A entrada em vigor do Tratado se deu em 2011, quando o depositário, o Estado equatoriano, recebeu a notificação da nona ratificação. Nesse período de discussões políticas internas para a ratificação ou não (de 2008 a 2011) é o que Putnam (2010) elenca como o jogo dos dois níveis, onde a primeira fase consiste no entendimento dos pontos a serem acordados pelos negociadores e a segunda no enfrentamento dos grupos domésticos, que vai além dos setores parlamentares, atingindo as classes sociais e a opinião pública, os quais podem apresentar argumentações que podem levar a uma rápida ou lenta ratificação do acordo. Assim, a partir de 11 de março de 2011, os signatários da UNASUL passaram a ter obrigação legal com o Tratado, tendo uma nova forma de relações entre si, a integração regional.

Dentre os órgãos com previsão de criação citados pelo documento foi o Parlamento Sul-Americano (ParlaSul), que, para Pereira (2014), possuía como finalidade a supressão dos déficits democráticos do afastamento da população e da transparência das decisões. Segundo o artigo 17, o ParlaSul teria por sede a cidade de Cochabamba, na Bolívia, e foi

discutido pela Cúpulas de Chefas e Chefes de Estado e de Governo em várias reuniões ordinárias. No entanto, segundo Ferrero (2015), existia duas vertentes para a constituição do órgão, dentre elas a apoiada pelos membros do Parlamento Andino, onde

el Parlamento de UNASUR estaría conformado por las representaciones del Parlamento del MERCOSUR y del Parlamento Andino; organismos a los cuales de una u otra manera están integrados Chile y Venezuela, siendo necesario convocar representaciones parlamentarias de Surinam y Guyana con el fin de completar la presencia de representaciones parlamentarias de los doce países suramericanos (FERRERO, 2015, p. 19).

Já para outra vertente, sustentada pelos membros do Mercosul, era que não havia necessidade de criação de um novo organismo parlamentar, uma vez que já existe um na América Platina, provocando assim, segundo eles, uma desconcentração de decisões e iniciativas (FERRERO, 2015). Com isso, tais discussões não conseguiram formular um documento para consagrar a oficialização do Parlamento, justamente por dificuldades de entendimento na forma de constituição, bem como por questões da política interna dos Estados da UNASUL. Dessa forma, embora seja mencionado o interesse de construção, em 2008, o momento político regional da entrada em vigor do Tratado, não foi favorável para decisão de criação, levando a uma não efetivação do artigo 17.

O ambiente de integração regional foi propício para a cooperação em matéria de segurança e defesa da América do Sul. Em 2008, sob liderança do Brasil, foi proposto o Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS), recebendo o apoio dos membros da UNASUL, tornando assim um novo órgão vinculado à organização. Para Teixeira Júnior (2015, p.60), estes países buscavam “um maior compartilhamento de informações sobre as Forças Armadas e a Defesa, dentro de um sistema de prevenção de crises regionais”. Mas, por outro lado, essa iniciativa buscava fugir da ótica OEA sob hegemonia norte-americana, que impossibilitava maior independência da região em relação a temática e abarcar discussões de questões específicas regionais em matéria de segurança e defesa.

Em 2009, iniciaram as atividades do CDS com a primeira Reunião de Ministras e Ministros da Defesa nos dias 9 e 10 de março, em Santiago. Na mesma, os membros negociaram os Planos de Ação, sendo firmado o interesse em estabelecer uma Zona de Paz (HERZ & HOFFMAN, 2004). Para além dos entendimentos sobre defesa e segurança, os países através de seus representantes seja os chefes de governo ou ministros de Relações Exteriores tinham como grande ambição aumentar a confiança mútua e diminuir as tensões entre os Estados (TEIXEIRA JÚNIOR, 2015). Dessa forma, foram assinados entre vários acordos em relação à cooperação, bem como a realização do de três exercício militar conjunto do CDS, UNASUL I, UNASUL II, UNASUL III, que, para Bragatti e Gonçalves

(2018) tiveram por finalidade reduzir as diferenças das doutrinas militares das Forças Armadas sul-americanas. Portanto, houveram iniciativas para o plano estratégico, levando assim mudanças em relação à forma de relacionamento regional.

Com a vigência do Tratado, a UNASUL empreendeu uma série de iniciativas dos governos dos países membros, criando doze Conselhos Setoriais sendo voltados para temáticas da cultura, ciência, educação, justiça, economia, energia e saúde. Tais conselhos podem ser enquadrados no neofuncionalismo defendido por Mitrany (1990) por ramificar os processos da organização. Além destes, houve também a proposta do Banco do Sul, que, segundo Oliveira (2010), foi apresentado pelo governo da Venezuela com objetivos de construir um sistema financeiro capaz de se opor ao FMI e ao Banco Mundial, para assim desprender de aprovações de financiamento para países subdesenvolvidos. Essa proposta foi assinada pela Argentina, Brasil, Bolívia, Equador, Paraguai, Uruguai e Venezuela, em setembro de 2009, constituindo o Convênio Constitutivo do Banco do Sul. Logo, a integração tinha por objetivo promover o desenvolvimento econômico regional, baseado na redução e na busca por modificações das amarras estruturais do Sistema Internacional.

A UNASUL trouxe para a América do Sul uma nova forma de relações, sendo esta pautada na cooperação como forma de superar déficits comerciais, econômicos, financeiros e estratégicos, buscando uma maior estabilização da região, construção de confiança mútua, reduzir a interferência norte-americana em assuntos sul-americanos e promover um desenvolvimento para os Estados-membros. No entanto, eleições, novos governos, ascensão neoliberal, crises políticas e divergências ideológicas colocaram em xeque as decisões da organização, levando ao enfrentamento de dificuldades para seu funcionamento. O Brasil, por exemplo, dois anos após a ratificação do documento de integração, começou a sofrer uma onda de protestos, as chamadas “Jornadas de Junho de 2013”, abalando substancialmente as políticas domésticas e, conseqüentemente, modificando a agenda externa do país (PINHEIRO-MACHADO, 2019). Aparentemente, o que era um problema interno brasileiro, acabou tendo reflexos na UNASUL pelo peso que o país exercia dentro da organização, já que com o afastamento da presidenta Dilma Rousseff, em 2016, os países se esbarraram no obstáculo de estabelecer um posicionamento oficial em relação ao processo de impeachment.

O clima tenso entre os governos desencadeou a saída do Secretário-geral da UNASUL, Ernesto Samper, em 2017. Para ele:

A crise na UNASUL começou depois do golpe no Brasil. Minha saída da organização está ligada a isso. Eu disse que havia uma ruptura democrática no

processo, mas alguns membros insistiam que existia uma suposta legalidade. [...] Estamos falando de desintegração no momento em que a região está ameaçada por Trump. Seu muro não é apenas para o México, é para a América Latina (ESTANISLAU, 2018, n.p.).

A partir de sua saída o abandono começou a ser gestado, de modo que, no mesmo ano, a Argentina indicou o ex-governador de Mendoza, José Octávio Bordón, para ocupar o cargo de Samper. No entanto, a Venezuela, Bolívia, Suriname e Equador vetaram a indicação, alegando que somente presidentes ou chanceleres poderiam ocupar o cargo de Secretário Geral. Tal embate provocou uma vacância ao cargo, levando a decisão de seis da UNASUL pela não participação das reuniões e decisões da organização até a nomeação de um secretário (GIRALDI, 2018).

O vácuo proporcionou uma desestabilização das atividades, de modo que, em abril de 2018, Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Paraguai e Peru suspenderam suas participações em atividades dentro da organização, por tempo indeterminado. Um ano após, a crise acentuou-se gerando a denúncia, em abril de 2019, de oito países do Tratado Constitutivo (Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, Paraguai e Peru). Em 2020, o Uruguai também oficializou sua saída, restando apenas Bolívia, Guiana, Suriname e Venezuela. Para Jaeger (2019), as questões que explicam a crise da UNASUL são a suspensão da Venezuela do bloco do Mercosul, em 2016; a polarização nos países que permaneceram com governos de esquerda, como a Venezuela, Equador e Bolívia; e a vitória de Ivan Duque, em 2018, na Colômbia, se tornando membro da OTAN e da OCDE. Portanto, dos doze países que assinaram o Tratado Constitutivo da UNASUL em 2008, oito, em 2019, oficializaram a saída da mesma. Logo, pode-se dizer que do ápice da UNASUL ao seu declínio foram onze anos de atividades de integração regional da América do Sul.

Quanto à atual situação da UNASUL, a sede da Secretaria Geral da cidade de Quito, Equador, teve que deixar o prédio a pedido do governo equatoriano. A mesma foi transformada em um museu de artes, durante a gestão de Lenín Moreno, que, alegou, segundo o jornal equatoriano La Hora (2020, n.p), utilizar prédio para “*darle un lugar propio al Museo Nacional, en un edificio que pagamos los ecuatorianos y que ahora vuelve a nuestras manos*”. Dessa forma, conforme Neves (2020), a mesma foi transferida para a Bolívia, a pedido do governo de Evo Morales, ao final de 2019. Quanto aos organismos que a compõem, estes estão sem iniciativa e sem atividades. O site oficial da UNASUL, por exemplo, está desde setembro de 2019 fora do ar. Dessa forma, ainda que haja esperanças por parte de alguns governos e de líderes políticos da América do Sul, a mesma perdeu seu

espaço e protagonismo que havia ganhado desde o primeiro ato de compromisso de integração, o Tratado Constitutivo, em outras palavras, se encontra abandonada.

Foro para o Progresso e Desenvolvimento da América do Sul (PROSUL)

Com o esvaziamento das iniciativas da UNASUL, os países sul-americanos voltaram-se para as formas de organização que tinham antes, os da Bacia da Prata para o Mercosul e os da Cordilheira dos Andes para a Comunidade Andina. Contudo, para Estados do subcontinente havia uma carência da união entre essas duas organizações, papel que vinha sendo desempenhado pela UNASUL até meados de 2019. Com as crises políticas, como o impeachment do presidente do Paraguai (2012), impeachment da presidenta brasileira (2016), golpe na Bolívia (2019), transferência de sede do governo do Equador (2019) e crise política institucional na Venezuela, a ideologia progressista, também chamada de esquerda, perdeu força, conduzindo para uma nova forma de cooperação, sendo esta baseada com viés político-ideológico neoliberal do século XX.

Nesse sentido, em 22 de março de 2019, Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, Guiana, Paraguai e Peru reunidos na cidade de Santiago, Chile, assinaram a Declaração Presidencial sobre a Renovação e o Fortalecimento da Integração da América do Sul. É possível identificar que o tema de integração e cooperação a nível da América do Sul que estava paralisado desde a vacância da presidência da Secretaria Geral, em 2017, voltou a estar em voga entre os países do subcontinente. No entanto, para Marques Júnior (2020), sua criação busca nitidamente substituir a UNASUL. Desse modo, a primeira ressalva que merece ser feita é que dos doze países que constituíram a UNASUL, apenas oito assinaram a Declaração para a criação do o Foro para o Progresso e Desenvolvimento da América do Sul (Prosul), sendo que Bolívia, Uruguai e Suriname também foram convidados, enviaram representantes, mas não assinaram o documento. Logo, somente a Venezuela não foi nem convidada e nem assinou a declaração com os outros representantes, como forma de isolá-la (OLIVEIRA CRUZ, 2020). Tal isolamento parte do princípio que

O Brasil, Argentina e Colômbia estão entre os países que não reconhecem a legitimidade de Maduro e consideram o líder opositor Juan Guaidó como presidente interino da Venezuela, desse modo, a disputa pela legitimidade presidencial na Venezuela reverbera no plano da integração regional sul-americana (MARQUES JÚNIOR, 2020, p. 134).

Portanto, pode-se dizer que o primeiro indício de diferenciação com a UNASUL é

que a proposta de integrar os países não possibilitou a entrada de todos os países do subcontinente. Ainda que haja menção da própria Declaração do desejo em construir um “espaço regional de coordenação e cooperação, sem exclusões, para avançar em direção a uma integração mais efetiva” (BRASIL, 2019a), isso não foi levado a cabo.

A partir disso, podemos indagar: seria mesmo o Prosul uma espécie de homóloga da UNASUL? Para compreender essa questão, é preciso ter como base o documento inicial do Prosul, a Declaração. Primeiro, é preciso salientar que no item 4 da Declaração Presidencial que expressa os objetivos do Foro são trabalhar e empenhar em questões de “infraestrutura, energia, saúde, defesa, segurança e combate ao crime, prevenção de e resposta a desastres naturais” (BRASIL, 2019, n.p.). Pode-se notar uma semelhança com a UNASUL quanto a matéria dos assuntos a serem trabalhados pelo grupo. No entanto, destacam-se duas questões: os temas foram trabalhos genericamente e existe uma ausência do desejo por alteração das estruturas das esferas políticas, econômicas e sociais, que conduziu aos países da região a condição de subdesenvolvidos e dependentes de outros. Portanto, é perceptível que o Prosul não se propõe a alterar/transformar pontos que para a UNASUL eram estratégicos para promoção do desenvolvimento pela via da integração, mas sim o desejo era apenas a cooperação e não reformas e reafirmações.

Quanto ao nível de institucionalização do Foro, podemos recorrer às ideias desenvolvidas por Rezek (2008) sobre a forma de composição e estruturação de uma organização internacional, já que a Declaração Presidencial não estabelece a personalidade jurídica, colocando-o mais como um canal de diálogo do que detentor de obrigações e direitos aos seus signatários, não configurando em um mecanismo de estabilização (HERZ & HOFFMAN, 2004). Sua estrutura, por sua vez, talvez seja a maior questão de diferenciação com a UNASUL, uma vez que a mesma em seu primeiro documento oficial elucida a constituição de órgãos internos e previsão para criação de outros, conforme a necessidade de seus membros. Ao passo que o item 3 define que o Prosul

Deverá ser implementado gradualmente, ter estrutura flexível, leve, que não seja custosa, com regras de funcionamento claras e com mecanismo ágil de tomada de decisões que permita que a América do Sul avance em entendimentos e programas concretos de integração em função dos interesses comuns dos Estados e de acordo com suas próprias realidades nacionais (BRASIL, 2019^a, n.p.).

Dessa forma, não há o estabelecimento de organismos, nem modos de operacionalização de atividades ou mesmo de decisões, ou seja, sendo um espaço de diálogo e colaboração sul-americana e não de constituir uma integração institucionalizada. Com relação à sede, o documento presidencial assinado não dispõe do seu estabelecimento, o que,

juridicamente, demonstra um espaço físico capaz de centralizar decisões, promover reuniões e até mesmo depositar o acervo da instituição. A Declaração trata em seu item 3 que o Foro terá flexibilidade, fazendo uso de gastos mínimos para a realização de encontros e decisões. Logo, podemos diagnosticar a carência de meios regulamentadores para a criação do Foro, que, se, para Oliveira Cruz (2020), a forma organizacional da UNASUL era bastante frágil, a do Prosul é “praticamente inexistente”.

Com a assinatura da Declaração, os Estados signatários, a partir de 22 de março de 2019, tanto os Chefes de Estado quanto os Ministros começaram a se reunir propondo discussões a respeito dos eixos de seus objetivos, bem como a questão da estruturação do Prosul. Isso se deve, em grande medida, pela carência de dispositivos em seu primeiro documento oficial, configurando muito mais como um desejo do que uma efetivação de institucionalização. Nesse sentido, em setembro, os Ministros de Relações Exteriores se reuniram, em Nova York, para produzir o documento intitulado “Diretrizes para o Funcionamento do Foro para o Progresso e Integração da América do Sul”. O primeiro destaque que essa reunião merece, é o fato de ter sido realizada em um país que não faz parte do Foro, os EUA, ressaltando a ideia da flexibilidade nos gastos (OLIVEIRA CRUZ, 2020). No texto, foi desenvolvido e apresentado as primeiras noções da incipiente formação do Prosul, visando estabelecer e definir questões relativas ao funcionamento, estrutura, setores e adesão de outros Estados.

Em relação aos valores bases do Prosul, os quais foram reforçados ao longo de todo o texto, foi decidido que eles são a democracia, a defesa das liberdades individuais e o respeito aos direitos humanos. Estes, formaram a base para sustentação e solidificação das políticas e ações do Prosul. Contudo, a inovação foi a cláusula 3 que estabelece determinados requisitos para a participação e permanência no Prosul, sendo “a vigência do Estado de Direito, da Democracia representativa, eleições livres, da separação de Poderes, dos direitos humanos, e do respeito à soberania e à integridade territorial” (BRASIL, 2019b, n.p.). Assim, a questão de adesão de novos Estados ao Foro está diretamente condicionada a esses elementos, configurando em requisitos mínimos para o ingresso e permanência, conforme foi definido pela cláusula 10 do documento.

O subdesenvolvimento que não havia sido discutido na Declaração Presidencial, foi abordado pelas Diretrizes como um tema para

Impulsionar o desenvolvimento integral, inclusivo e sustentável dos Países Participantes, com o objetivo de um maior bem-estar, a superação da pobreza, uma maior igualdade de oportunidades, a inclusão social de seus habitantes, o acesso a uma educação de qualidade, a participação cidadã e o fortalecimento de liberdades

e da democracia (BRASIL, 2019b, n.p.).

Portanto, o tema foi discutido pelos ministros no âmbito da definição das diretrizes do Prosul. Nesse sentido, o documento retoma os eixos temáticos de prioridade, que já foram estabelecidos pela Declaração, partindo da compreensão que esses são estratégicos para a questão do subdesenvolvimento.

Quanto à estruturação, houve o estabelecimento da Cúpula Presidencial dos Chefes de Estado ou de Governo para aprovar as declarações e determinações e a Reunião de Ministros de Relações Exteriores com função de propor projetos, acordos, grupos de trabalhos e as tarefas de incumbência da Cúpula Presidencial (BRASIL, 2019b). A questão do espaço físico também foi discutido, firmando que a noção de flexibilidade citada pela Declaração tanto para o espaço quanto para os gastos, ficando sem determinação oficial e estando a cargo da Presidência Pro Tempore, durante o período de sua gestão, a qual possui a responsabilidade de “organizar e ser sede da Cúpula; manter o registro das atas de reuniões e dos demais documentos” (BRASIL, 2019b, n.p.). Além disso, houve o incremento da possibilidade de realização de “atividades por meio de uma Plataforma Virtual que inclua as ferramentas para a comunicação entre os Grupos de Trabalho”. Logo, é notório o anseio por menores gastos por parte dos países signatários, de forma a promover uma organização que seja mais mínima em recursos e mais máxima em desburocratização, ideia concerne do liberalismo econômico. De acordo com Sabatini e Albetoni (2019, n.p.), a definição de sede e a transformação do Prosul em uma organização internacional não são um objetivos dos Estados, uma vez trata-se de uma união de blocos políticos e comerciais já existentes “e não um esforço de refundação baseado na criação de novas instituições” (tradução nossa)²⁹. Dessa forma, observa-se que as diretrizes não estabelecem uma sede, a fonte de financiamento, a forma aprovação de orçamento, a definição de órgãos competentes para cada função e nem atribuição de personalidade jurídica, sendo apresentada muito mais como uma intenção do que necessariamente uma efetivação de integração (MARQUES JÚNIOR, 2020).

Quanto aos acontecimentos mais atuais referentes ao Prosul, necessita-se ressaltar algumas questões. Primeiro, o Uruguai que foi convidado para participar das reuniões da criação do Foro e que, embora tenha participado, não assinou a Declaração Presidencial, com a troca de presidentes declarou uma reavaliação do posicionamento. Segundo Junqueira

²⁹ En definitiva, la energía genuina que existe hoy en la región para la integración debería estar basada en una mirada estratégica, pragmática y dinámica, no en un esfuerzo refundacional sustentado en la creación de nuevas instituciones.

(2020), o novo presidente uruguaio, La Calle Pou, declarou esta revisão partindo da necessidade de construção de caminhos para a integração regional. Portanto, a ascensão de mandatários com ideologias de esquerda no início do século, mencionada por Panizza (2006) e Silva (2014), altera-se para governos neoliberais que buscarão retomar temas discutidos, decisões tomadas e alterar os meios políticos para integração. No entanto, isso promove um enviesamento dos blocos, o que para Simões (2019) destaca a fragilidade dos Estados, já que há uma sobreposição da ideologia em detrimento do processo de constituição de integração regional. Dessa forma, é possível notar que, com o avanço das discussões, o Uruguai pode aderir ao Foro como um país signatário, mas até a data de escrita da presente pesquisa (2021) não houve a adesão.

A pandemia da COVID-19 realçou as fragilidades dos Estados e a carência de ações conjuntas entre eles, levando aos países signatários da Declaração à adoção de estratégias de ação coordenadas visando “a tomada de decisões no gerenciamento da emergência causada pelo coronavírus, compartilhando diagnósticos confiáveis e informações epidemiológicas sobre o vírus” (BRASIL, 2020, n.p.). A pauta da COVID-19 foi discutida em reuniões extraordinárias realizadas via Plataforma Virtual, ressaltando a preocupação com a disseminação do vírus e com a escassez de recursos em muitos países da região. O Ministro da Saúde do Brasil, Eduardo Pazuello, aproveitou a reunião do dia 09 de fevereiro de 2021 para expor a necessidade de ajuda mútua entre os países, expondo a “consciência de que o vírus não vê fronteiras” (BRASIL, 2021, n.p.). No entanto, é possível notar que essas medidas não foram suficientes, já que a América do Sul, em junho de 2021, ultrapassou a marca de um milhão de mortos pela COVID-19, atingindo os maiores índices de mortes por milhão do planeta, segundo os dados da Organização Pan-Americana de Saúde (Opas). Logo, embora realizado reuniões e algumas cooperações, as mesmas não surtiram efeito nas populações, uma vez que tanto o número de contágio, hospitalização quanto as mortes notificadas, fora as não notificadas, expressam a falta de estratégia para lidar com tragédias sanitárias mundiais a nível regional.

Com relação ao compromisso com a ordem democrática dos países signatários, em 2019, o Foro emitiu uma declaração sobre a ordem e a democracia no país para a questão interna do Equador. No mesmo ano foi emitido uma segunda declaração, sendo esta para o Chile frente a onda de protestos que ocasionaram em ferimentos e mortos. Sendo que, nesta última, o Foro expressou veemente condenação aos “atos de violência e tentativas de desestabilizar o país e suas instituições democráticas” (BRASIL, 2019c, n.p.). Logo, é

possível identificar a posição do Foro na declaração em prol do governo de Sebastián Piñera, ressaltando a questão da preocupação com a alteração da conjuntura política do país. Portanto, o Foro tem uma profunda sensibilidade em relação a assuntos internos dos países signatários, revelando que o organismo acaba por sofrer tanto a influência de tais acontecimentos quanto incômodos, uma vez que a democracia e a ordem são os valores compartilhados por eles e que devem ser preservados.

Considerações finais

Ao longo das pesquisas realizadas, é possível identificar que a hipótese proposta no início desta pesquisa, a qual deduzia que a pauta integração da América do Sul recebia relevância de acordo com os governos à frente de cada país, tendo ápices, crises, convergência e divergência se fez assertiva. A razão disso é que os dois processos criados no século XXI, embora buscam abranger muito mais países que o Mercosul e Comunidade Andina, por exemplo, encontraram obstáculos de consensos, muito influenciado por questões relativas à política doméstica de seus membros e por diferenças ideológicas dos governantes.

A UNASUL, embora empreendeu uma gama de iniciativas, que, jamais haviam sido realizadas a nível da América do Sul, enfrentou problemas institucionais desde a dificuldade de posicionamento em relação à crise política do Brasil até a vacância do cargo da Secretaria Geral. Portanto, de 2008 com a assinatura do Tratado a 2019 com a denúncia por parte dos Estados a organização teve nove anos que compreendeu seu início, desenvolvimento, ápice ao seu abandono. O Prosul, por sua vez, criado em 2019 ainda é incipiente em relação às suas finalidades, devido à carência de instrumentos regulatórios e institucionais para a operacionalização dos objetivos propostos pela Declaração, deixando vago questões referentes a forma de organização, sua sede e a responsabilidade dos signatários.

Nesse sentido, pode-se afirmar que ainda que haja tais projetos durante esse século, dificuldades foram encontradas como a sensibilidade em relação a alteração de mandatários, problemas internos e ideologia dos representantes dos Estados. Tal questão promove com que as nações sul-americanas não possuam iniciativas sólidas para integração regional, principalmente, em relação a cooperação de temas/problemas comuns da região. Além disso, os países não propiciam avanços em seus âmbitos internos e nem em relação a busca por

autonomia no Sistema Internacional, permanecendo atrelada à hegemonia norte-americana e aos grandes *lobbys* internacionais. Esses problemas necessitam serem enfrentados pela região para que a integração se configure em uma política pública concreta e realizada pelo Estado independente do governo e não mais uma política de governos. Ademais, é importante destacar que essas constatações são do momento em que se escreve, no caso, dezembro de 2021, e estão sujeitas a sofrerem alterações com o tempo, já que o objeto de estudo dessa pesquisa é contemporâneo e está em curso.

Dessa forma, não objetivando concluir, porque tais resultados são parciais, mas concluindo, pode-se indicar que as semelhanças entre a UNASUL e o Prosul são mínimas. Isso se deve ao fato de a UNASUL ser um órgão formalizado em Tratado Constitutivo e o Prosul apresentar-se apenas como uma declaração. Outra questão refere-se ao número de adesões dos Estados, já que o Prosul não contempla todos os países da América do Sul e possui uma estratégia de isolar algumas nações. Além dessas questões, o Prosul não estabelece uma periodicidade de encontros, reuniões e trabalhos, configurando em uma iniciativa um tanto quanto flexível e sem objetivos de adoções de compromissos conjuntos. Dessa forma, embora o Prosul tenha sido criado para substituir a UNASUL, isso de fato não ocorre, por isso, não se deve afirmar que um é homólogo do outro, já que existem muitas diferenças entre eles.

Recebido em 17 de setembro de 2022. Aprovado em 10 de janeiro de 2023.

Referências

BRAGATTI, M. C.; GONÇALVES, R.M. (2018). Cooperação na área de defesa na Unasul: um balanço do conselho de defesa sul-americano (CDS) e seus limites atuais. **Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad**, vol. 13, núm. 2, pp. 73-95. Disponível em: <<https://url.gratis/mARv0S>>. Acesso em: 28 de nov. de 2021.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. (2011). **Entrada em vigor do Tratado Constitutivo da UNASUL**. Brasília. Disponível em: <<https://rb.gy/p5tyxz>>. Acesso em: 11 de abr. de 2021.

BRASIL. [Constituição (1988)]. (2016). **Constituição da República Federativa de 1988**. Disponível em: <<https://url.gratis/BxyWc>>. Acesso em: 15 de março de 2021.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Nota à imprensa nº 91/2019**. Brasília, 2019. Disponível em: <<https://rb.gy/6zayw4>>. Acesso em: 11 de abr. de 2021.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. (2019a) **Declaração Presidencial sobre a Renovação e o Fortalecimento da Integração da América do Sul**. Brasília. Disponível em: <<https://rb.gy/wegkby>>. Acesso em 25 abr. de 2021.

BRASIL. PROSUL. (2019b). **Declaración de los Ministros de Relaciones Exteriores de Prosur**. Brasília. Disponível em: <<https://rb.gy/w4vtuz>>. Acesso em: 11 de abr. de 2021.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. (2019c) **Declaração do PROSUL sobre a situação na República do Chile**. Brasília. Disponível em: <<https://rb.gy/psu0d1>>. Acesso em: 11 de abr. de 2021.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. (2019d). **Declaração de Presidentes do PROSUL sobre a situação na República do Equador**. Brasília. Disponível em: <<https://rb.gy/s8y6mp>>. Acesso em: 11 de abr. de 2021.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. (2020). **Nota à imprensa nº 95/2020**. Declaração Presidencial do PROSUL. Brasília. Disponível em: <<https://rb.gy/zbeik3>>. Acesso em: 11 de abr. de 2021.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. (2020). **Declaração presidencial do PROSUL sobre ações conjuntas para enfrentar a pandemia do coronavírus, 2020**. Disponível em: <<https://rb.gy/zfwpq0>>. Acesso em: 11 de abr. de 2021.

BRASIL. Ministério da Saúde. (2021). **Em reunião do PROSUL, Eduardo Pazuello destaca a capacidade de produção de vacinas do País: “Podem contar com o Brasil”**. Brasília. Disponível em: <<https://rb.gy/okpfgw>>. Acesso em: 11 de abr. de 2021.

CERVO, A. L.; BUENO, C. (2011). **História da Política Exterior do Brasil**. Brasília: Unb, 2011.

GILPIN, R. (2001). **Global Political Economy: understanding the international economic order**. Princeton: Princeton University Press, 2001.

COLÔMBIA. Ministerio de Relaciones Exteriores. (2008). **Convenio Constitutivo del Banco del Sur, 2008**. Disponível em: <<https://rb.gy/7cf6qu>>. Acesso em: 11 de abr. de 2021.

DEUTSCH, K. (1978). **Análise das relações internacionais**. Brasília: Ed. UnB, 1978.

ESTANISLAU, L. Crise na Unasul começou depois do golpe no Brasil, diz Ernesto Samper. **UOL**, 22 ago. 2018. Disponível em: <<https://rb.gy/wmw0qc>>. Acesso em 25 de abr. de 2021.

FERRERO, M. J. (2015). El proceso de creación del Parlamento de la UNASUR: Evolución y antecedentes. **Biblioteca del Congreso Nacional, Departamento de Estudios, Extensión y Publicaciones**, 2015. Disponível em: <<https://rb.gy/yhmvngx>>. Acesso em 11 de abr. de 2021.

¿UNASUL, un edificio destinado al olvido? **La Hora**, Quito, 20 ago. 2020. Disponível em: <<https://rb.gy/xmfbkc>>. Acesso em 25 de abr. de 2021.

VALDÉS, E. D. (2003). **El Pensamiento Latinoamericano en el siglo XX: desde**

la CEPAL al neoliberalismo. Buenos Aires: Ed Biblos, 2003.

WORLD BANK GROUP. (2022c). DataBank: World Development Indicators. **World Bank Group**. Disponível em: <https://databank.worldbank.org/reports.aspx?source=2&country=BRA,ARG,BOL,CHL,COL,ECU,GUY,PRY,PER,SUR,URY,VEN>>. Acesso em: 23 de jan. 2022.

A política de inteligência brasileira: aspectos introdutórios

Kamilla Raquel Rizzi*

Thamires Andrade de Carvalho*

Resumo: A presente análise tem como objetivo compreender a relevância da política de inteligência brasileira, destacando sua importância como ferramenta de assessoria estratégica no processo de tomada de decisão de defesa e nos cenários atuais de pesquisa estratégica no Brasil. Sendo assim, a pesquisa se caracteriza, metodologicamente, como aplicada e de caráter exploratório e esteve estruturada em um protocolo qualitativo. A análise utilizou-se de procedimentos como pesquisa bibliográfica e documental, baseando-se de uma evolução histórica sobre a atividade brasileira de Inteligência, sua necessidade e objetivos e compreensão das razões que levam a sua subvalorização.

Palavras-chave: Política de Inteligência; Política de Defesa do Brasil.

Introdução

A Atividade de Inteligência se configura como elemento central para que se atinja os objetivos defensivos do Estado. No entanto, apesar do reconhecimento da sua necessidade estratégica, em Estados com um passado ditatorial - em especial, o Brasil - o serviço de inteligência continua a despertar acentuada desconfiança social. Nesse sentido, a redemocratização brasileira na década de 1980 expôs as pendências que exigiram dos sucessores governos, esforços consideráveis para reconciliar o país. Neste cenário, a Constituição Federal de 1988, promoveu um árduo processo de transformação da estrutura da Defesa Nacional, tendo como objetivo modernizar a estrutura defensiva brasileira, buscando aproximá-la dos padrões vigentes em outras repúblicas democráticas e sobretudo, alterando a atividade de Inteligência do país.

Neste ínterim, assim como demonstra Cardoso (2017), a Lei nº 9.883, de 7 de dezembro de 1999, reestruturou a atividade de Inteligência brasileira, criando o Sistema Brasileiro de Inteligência (Sisbin) e a Agência Brasileira de Inteligência (Abin), órgão central do novo sistema, apresentando como responsabilidades o “planejamento, a execução, a coordenação, a supervisão e o controle das Atividades de Inteligência no país e a implementação de medidas para a proteção de informações de interesse estratégico

*Doutora em Ciência Política, Mestre em Relações Internacionais e Licenciada em História pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul/ UFRGS. É professora associada I de Relações Internacionais da Universidade Federal do Pampa/UNIPAMPA. Professora do corpo permanente do Mestrado em Relações Internacionais da Universidade Federal de Santa Maria (PPGRI/UFSM).

*Discente do curso de Relações Internacionais na Universidade Federal do Pampa (UNIPAMPA).

relativas à segurança do Estado e da sociedade” (CARDOSO, 2017, p. 52), além de coordenar e integrar as atividades do Sisbin. Sendo assim, a atividade de Inteligência atua pela identificação de cenários que possam representar obstáculos ou oportunidades aos interesses nacionais, através do levantamento, processamento de dados e a análise de informações que facilitam na tomada de decisões governamentais.

Contudo, mesmo sendo uma ferramenta valiosa para a elaboração e a condução de políticas públicas voltadas à Defesa, a política de Inteligência ainda mantém-se pouco presente no campo dos estudos estratégicos no Brasil. Neste viés, a presente análise objetiva compreender introdutoriamente a relevância da inteligência brasileira, destacando sua importância como ferramenta de assessoria estratégica no processo de tomada de decisão de defesa e nos cenários atuais de pesquisa estratégica no Brasil. Para tal, a pesquisa se caracteriza como básica exploratória e esteve estruturada em uma metodologia qualitativa, ademais, no que tange a sua natureza, a pesquisa é aplicada e por fim, apresenta caráter exploratório e descritivo. Este texto está estruturado em três partes: compreensão da gênese da atividade de inteligência brasileira, com base na análise da sucessão dos diferentes órgãos de Inteligência da histórica republicana, identificando as quatro fases da atividade no Brasil; análise da importância da inteligência brasileira como objeto de estudo para o campo da defesa no Brasil e realização de apontamentos que sugerem quais razões levaram a subvalorização da Atividade de Inteligência em solo brasileiro.

A Gênese da Atividade de Inteligência Brasileira

Segundo Cepik (2003), os serviços de inteligência podem ser compreendidos como organizações governamentais especializadas na coleta, análise e disseminação de informações sobre problemas e alvos relevantes para a política externa, defesa nacional e a segurança pública de um país. Nesse sentido, “são órgãos do Poder Executivo que trabalham prioritariamente para os chefes de Estado e de governo e, dependendo de cada ordenamento constitucional, para outras autoridades na administração pública e mesmo no Parlamento” (CEPIK, 2003, p. 85), formando, juntamente com as Forças Armadas e as polícias, o núcleo coercitivo do Estado contemporâneo.

Em essência, o Brasil (2020) identifica quatro fases dentro do histórico das atividades de Inteligência nacionais, em que a sucessão dos diferentes órgãos de

Inteligência Brasileira se subdividem através da: a) fase embrionária (1927 a 1964): que corresponde à criação dos primeiros órgãos governamentais dedicados à análise de dados e à geração de conhecimento brasileiro; b) fase da bipolaridade (1964 a 1990): em que a Atividade de Inteligência esteve atrelada diretamente ao contexto da Guerra Fria, denominando-se por características notoriamente ideológicas, abrangendo desde a reestruturação do SFICI até a extinção do Serviço Nacional de Informações (SNI); c) fase de transição (1990-1999) que remonta ao processo de redemocratização brasileiro, em que os serviços de inteligência foram submetidos a um processo de reavaliação e autorreflexão para se adaptar aos novos cenários governamentais³⁰; e por fim, d) fase contemporânea (1999 a atualmente) iniciada a partir da criação da Agência Brasileira de Inteligência (ABIN) e do Sistema Brasileiro de Inteligência (SISBIN), no qual em primeiro momento, a ABIN esteve vinculada ao Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República (GSI/PR), seguido por uma reforma administrativa executada pela presidente Dilma Rousseff, em 2015, que levou a Agência à estrutura da Secretaria de Governo, logo após a partir da entrada em exercício do presidente Michel Temer, o GSI foi recriado e a ABIN inserida novamente na hierarquia do GSI e recentemente, em março de 2023, o Decreto nº 11.426, do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, transferiu a Agência para a estrutura da Casa Civil.

Dessarte, restabelecendo historicamente as atividades de inteligência pública organizadas institucionalmente no Brasil, se data o ano de 1927, a partir da criação da Comissão de Defesa Nacional (CDN), pelo presidente Washington Luís por meio da Lei nº1. 29 de novembro de 1927. Neste cenário, a função do órgão era estudar e coordenar informações sobre “todas as questões de ordem financeira, econômica, bélica e moral, relativas à defesa da Pátria”³¹, sendo de caráter eminentemente consultivo, o CDN não tinha um segmento encarregado de operacionalizar a atividade de inteligência, que só viria a ser efetivamente instituído em 1934 sob o Decreto nº 23.873/1934³².

³⁰ “Nesse período, a Inteligência tornou-se associada a Secretarias da Presidência da República, inicialmente como Departamento de Inteligência (DI) e, posteriormente, como Subsecretaria de Inteligência (SSI)” (BRASIL, 2020).

³¹ Decreto nº 1 7.999, de 29 de novembro de 1927. Atividade de Inteligência no Brasil (1927-1990), in Coletânea de Legislação nº 01, Brasília: Abin, 2003, p. 7.

³² “O CDN só foi efetivamente instituído durante o governo Provisório (1930-1934), por meio do Decreto nº23.873, de 15 de fevereiro de 1934. O CDN foi um órgão assessor da Presidência da República, com autonomia para centralizar e gerir os assuntos afetos à defesa nacional, ou seja, responsável por preparar, coordenar, acompanhar comissões de estudos, apresentar relatórios, emitir pareceres e conservar arquivos relativos às demandas de governo que exigiam a ações de mais de um ministério. Sob a presidência do Presidente da República, o CDN era constituído pelos ministros da Guerra, Marinha, Fazenda, Viação e Obras

A institucionalização da atividade de Inteligência brasileira ocorreu durante o governo de Eurico Gaspar Dutra, em 1946, quando foi criado o Serviço Federal de Informações e Contra-Informações (SFICI) - efetivamente instituído apenas em 1956, no governo de Juscelino Kubitschek - em que sua função era colher todos os tipos de informações estratégicas de interesse do país, com a finalidade de defesa do Estado e da soberania nacional (BRASIL, 1946). O órgão demonstrou eficiência durante os governos Juscelino e Jânio, quando passou a estar subordinado ao então coronel Golbery do Couto e Silva, contudo, “o SFICI enfraqueceu-se durante a presidência de João Goulart, não conseguindo assessorar corretamente o Chefe de Estado acerca da crise que culminaria no movimento de 31 de março de 1964” (GONÇALVES, 2008, p. 8).

Neste ínterim, ainda conforme Gonçalves (2008), o início do período militar marcou o estabelecimento do Serviço Nacional de Informações (SNI), que teve Golbery como mentor e primeiro líder. O SNI se tornaria um dos emblemas do novo regime, com um elevado grau de influência na alta cúpula do Governo e, graças ao Sistema Nacional de Informações (SISNI),

com uma abrangência que alcançava os pontos mais remotos do país e englobava órgãos de inteligência na Administração Pública direta e indireta, em empresas estatais e até mesmo em universidades e centros de pesquisa (STEPAN, 1986)³³. Ademais, o governo do General Castelo Branco utilizou como pretexto para a criação do novo órgão “a necessidade de mais segurança nas informações, pois entendia que o serviço anteriormente existente era frágil técnica e operacionalmente” (DUTRA, 2017, p. 20). Nesse sentido, a atuação da Inteligência frente ao período ditatorial, demonstrou para Brandão que:

[...] na prática, apesar de criados como órgãos de inteligência, os serviços de informações [...] foram estabelecidos como órgãos responsáveis pela segurança do país, pela preservação da ordem e pela manutenção do regime. A comunidade de informações atuou de forma bastante independente no período de maior fechamento do regime militar, extrapolando as funções de um *intelligence service* e desenvolvendo um grande setor policial e repressivo (BRANDÃO, 2010, p. 129).

Públicas, Agricultura, Indústria e Comércio, Justiça e Negócios Interiores, Relações Exteriores e pelos chefes de Estado-Maior do Exército e da Armada” (BRASIL, 1934).

³³ “Para se ter ideia da importância do SNI, seu Chefe era um dos chamados “ministros da casa” e despachava diariamente com o Presidente da República, participando das principais reuniões de governo. Outro exemplo interessante da influência do SNI repousa no fato de que, dos cinco presidentes-generais do período militar, dois foram chefes do SNI, Emílio Garrastazu Médici e João Baptista de Oliveira Figueiredo” (GONÇALVES, 2008, p. 8).

Vale ressaltar que mesmo após o sepultamento da ditadura brasileira, o SNI sobreviveu ao período de redemocratização e a Constituição de 1988, sendo ultimado apenas no governo de Fernando Collor de Mello (1990-1992) - juntamente com o SISNI -. “Extintos pela Medida Provisória nº 150, de 15 de março de 1990, convertida na Lei nº 8.028, de 12 de abril de 1990, o serviço secreto brasileiro e a comunidade de inteligência viveriam período de desprestígio e de obscuridade por quase uma década” (GONÇALVES, 2008, p. 8).

Contudo, a atividade de Inteligência voltou a ser analisada como um dos mecanismos de defesa essenciais a partir da Lei nº 9.883, de 7 de dezembro de 1999, que instituiu o Sistema Brasileiro de Inteligência (SISBIN) e criou a Agência Brasileira de Inteligência (ABIN), como seu órgão central. Neste cenário, a nova legislação preocupava-se com o restabelecimento do serviço de Inteligência brasileiro, adequado à “uma nova ordem democrática, com seus órgãos atuando sob estrito cumprimento da lei, com a preservação dos direitos e garantias individuais e em defesa do Estado e da sociedade” (GONÇALVES, 2008, p. 8).

Atualmente, a sede da Agência está localizada em Brasília/DF, no Setor Policial Sul (SPO) e o órgão também conta com superintendências estaduais nas 26 capitais dos estados brasileiros. Ainda há subunidades em localidades estratégicas, principalmente em regiões fronteiriças, como Foz do Iguaçu/PR e Tabatinga/AM. Há ainda a representação em 18 países do continente americano, africano, asiático, europeu e da Oceania: Argentina, Paraguai, Peru, Colômbia, Venezuela, México, Estados Unidos, África do Sul, Espanha, Itália, Alemanha, França, Rússia, Palestina, Índia, China, Japão, Austrália.

A Escola de Inteligência (Esint) é a responsável pela formação, capacitação e aprimoramento dos profissionais de Inteligência da Agência. Entre suas atribuições também estão a qualificação e aprimoramento em Inteligência de servidores de órgãos pertencentes ao SISBIN, sendo sucessora do Centro de Formação e Aperfeiçoamento de Recursos Humanos (Cefarh) – que ocupara o lugar da antiga Escola Nacional de Informações (Esni) (ABIN, 2023).

Historicamente, os “perfis estratégicos das unidades de ensino antecessoras da Esint refletiram as concepções, os modelos e as prioridades do Estado brasileiro em seus respectivos tempos” (ABIN, 2023 s/p). A Esni tinha por finalidade preparar civis e militares para atender às necessidades de Informações e Contrainformações, realizar

pesquisas em proveito do melhor rendimento das atividades do Sistema e cooperar no desenvolvimento da Doutrina Nacional de Informações. A Escola Nacional integrava a estrutura do Serviço Nacional de Informações (SNI). O Cefarh sucedeu a Esni a partir de 1990, dando nova orientação estratégica à capacitação em Inteligência. Os cursos de formação do Cefarh tinham orientação acadêmica, capacitando os servidores para temas de interesse da Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE) - órgão que sucedeu o SNI³⁴.

A ABIN representa, também, o governo brasileiro em organismos internacionais focados na cooperação para o combate ao terrorismo, como o Comitê Interamericano contra o Terrorismo, da Organização dos Estados Americanos (CICTE/OEA) e o Foro Especializado em Terrorismo (FET) da Reunião de Ministros do Interior do Mercosul e Estados Associados, em âmbito sul-americano.

A Importância da Inteligência como Objeto de Estudo da Defesa brasileira

Ao se analisar a defesa, segurança nacional e segurança pública brasileira, a noção de inteligência associa-se à “tarefa de assessoramento às autoridades governamentais, em especial ao Poder Executivo, como órgão conselheiro ou atividade norteadora dos processos decisórios de natureza política, governamental e de administração pública” (DA ROCHA; DOS SANTOS, 2023, p. 11.444). Neste viés, sob a perspectiva técnico-profissional, o termo inteligência pode incluir atividades, produtos, doutrinas ou organizações específicas que visam fornecer às autoridades governamentais conhecimento sensível e estratégico sobre oportunidades e ameaças aos ativos nacionais. Sendo assim, a inteligência visa influenciar as ações de governo no sentido de garantir a segurança geral do país, aconselhar o processo de mudanças sociais e promover o bem-estar da nação (BRASIL, 2016). Ademais, Cepik (2002) define a inteligência associada à produção de conhecimento, no qual compreende que informações coletadas, buscadas,

³⁴ Conforme a ABIN (2023): “O Cefarh enfatizava o atendimento às demandas do novo contexto estratégico. A capacitação na área de Inteligência ficou restrita, com raras exceções, às necessidades do Departamento de Inteligência da SAE. Ao lado de outras instituições do Governo Federal, a Esint integra o Sistema de Escolas de Governo da União (SEGU), concebido no âmbito da Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal (PNDP) para, entre outros objetivos, apoiar e disseminar a implementação da PNDP e potencializar as ações de capacitação dos servidores públicos”.

organizadas e analisadas servem o propósito de produzir discernimento para atender às demandas de qualquer tomador de decisão.

Em suma, a Inteligência caracteriza-se como a atividade que tem como propósito auxiliar o processo decisório a partir de conhecimentos especializados adquiridos através da coleta e processamento de dados por meio de metodologias próprias. Gonçalves (2008) demonstra que:

[...] o que diferencia o conhecimento produzido pela inteligência daquele gerado por outros órgãos de assessoramento, tanto públicos quanto privados, diz respeito ao fato de que em sua composição há uma parcela dos chamados “dados negados”, ou seja, protegidos e obtidos a partir de técnicas particulares. A inteligência, por meio da sua função de contra-inteligência⁹, tem a atribuição de proteger seus conhecimentos sensíveis contra a inteligência adversa, salvaguardando informações e garantindo a segurança da sociedade e do Estado (GONÇALVES, 2008, p. 5).

Sendo assim, conforme definido na Lei nº 9.883/1999:

[...] a Abin é responsável por planejar e executar ações, inclusive sigilosas, referentes à obtenção e à análise de dados destinados à produção de conhecimento para o assessoramento à Presidência da República. Também é sua responsabilidade a execução de medidas de proteção de conhecimentos sensíveis, relativos aos interesses nacionais e à segurança do Estado e da sociedade. A mesma lei determina, ainda, que compete à Abin promover o desenvolvimento de recursos humanos e da doutrina de Inteligência, assim como a realização de estudos e pesquisas para o exercício e o aprimoramento da atividade de Inteligência (BRASIL, 1999, Art. 4º, V). (CARDOSO, 2017, p. 54)

Servindo como instrumento legislativo complementar, o Decreto nº 4.376, de 13 de setembro de 2002, cabem aos integrantes do Sisbin:

[...] a produção de conhecimentos, o planejamento e a execução de ações relativas à obtenção e à integração de dados e informações, o intercâmbio destas informações, bem como o fornecimento de conhecimentos de Inteligência à Abin, seu órgão central. Uma das mais desafiadoras atribuições do Sisbin é a identificação e a prevenção de ameaças internas e externas à ordem constitucional (BRASIL, 1999), função que demanda um acompanhamento permanente de inúmeras ameaças concretas e potenciais. (CARDOSO, 2017, p. 55)

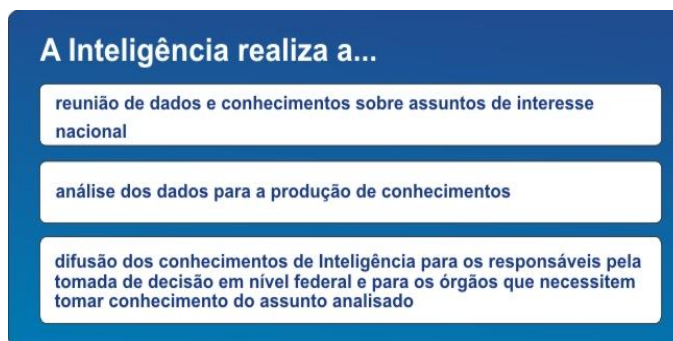
Portanto, analisa-se que a atividade de Inteligência ao fornecer coletas, análise de dados e interpretações de informações sensíveis, consegue dispor e identificar ameaças internas e externas - como terrorismo, crimes cibernéticos, crime organizado, espionagem, sabotagem

e outras atividades ilícitas que possam comprometer a estabilidade e soberania do Brasil¹⁰ - a tornando essencial para a segurança nacional, a tomada de decisão governamental, prevenção e combate ao crime, proteção de interesses econômicos, políticos e sociais e sendo fonte de cooperação internacional. Dessa forma, o sistema de Inteligência brasileiro se apresenta como essencial para o “assessoramento dos processos decisórios desenvolvidos pelo Estado para a elaboração e a implementação de políticas públicas, bem como para a condução de todas as ações desenvolvidas no âmbito da defesa” (END, 2012, p. 33).

A atividade de Inteligência brasileira é dividida através do ramo Inteligência e no ramo Contraineligência. O Decreto 4.376/2002, que regulamentou a Lei 9.883/1999 que criou o SISBIN, define: “Inteligência como a atividade de obtenção e análise de dados e informações e de produção e difusão de conhecimentos, dentro e fora do território nacional, relativos a fatos e situações de imediata ou potencial influência sobre o processo decisório, a ação governamental, a salvaguarda e a segurança da sociedade e do Estado”. O mesmo Decreto define Contraineligência (CI) como a atividade que objetiva prevenir, detectar, obstruir e neutralizar a inteligência adversa e ações de qualquer natureza que constituam ameaça à salvaguarda de dados, informações e conhecimentos de interesse da segurança da sociedade e do Estado, bem com o das áreas e dos meios que os retenham ou em que transitem (art. 3º, do Decreto 4.376/2002)”.

QUADRO 1: Síntese das ações de Inteligência e Contraineligência do Brasil (2002)





Fonte: ABIN, 2023.

Conforme se evidencia no Quadro acima, as ações de Inteligência e Contrainteligência se complementam, no sentido de coleta de dados relativos a assuntos de interesses nacional e a proteção destes dados. Em relação às fontes de ameaças, são listadas pela ABIN a espionagem, terrorismo e crimes transacionais.

Quadro 2: Fontes de ameaça (2023)

Espionagem	A espionagem é a ação realizada por um agente adverso que busca obter, de maneira clandestina, acesso a informações sensíveis ou sigilosas do governo brasileiro e de instituições nacionais para beneficiar outros países, organizações, grupos de interesse ou empresas.
Terrorismo	O terrorismo consiste na prática por um ou mais indivíduos dos atos previstos neste artigo, por razões de xenofobia, discriminação ou preconceito de raça, cor, etnia e religião, quando cometidos com a finalidade de provocar terror social ou generalizado, expondo a perigo pessoa, patrimônio, a paz pública ou a incolumidade pública.
Crimes transacionais	A criminalidade organizada, em suas dimensões nacional e transnacional.

Fonte: ABIN, 2023.

É importante destacar que as preocupações com o terrorismo no território brasileiro não se restringem à atuação de organizações terroristas que são publicamente estabelecidas, também envolvem ameaças provenientes de potenciais atos de violência com motivação política, religiosa, ideológica e étnica que apresentem propósito de geração de pânico, terror e sensação de insegurança na sociedade brasileira. Além do mais, ações de cooperação interagência ocorrem cotidianamente.

Considerações finais: a Subvalorização

Apesar de reconhecida a necessidade e relevância estratégica da Atividade de Inteligência em diversos países democráticos no globo, no âmbito de defesa brasileiro a Inteligência continua atuando em segundo plano, Dutra (2017) demonstra que uma das dificuldades elementares persiste na desconfiança social, particularmente em prol do histórico ditatorial em que alguns Estados foram submetidos, como ocorre no Brasil, o autor afirma que:

[...] ao longo dos anos, os serviços de inteligência protagonizaram sérias violações aos direitos constitucionais mais fundamentais do cidadão. No Brasil, não apenas o histórico da atividade durante os períodos de exceção, mas também episódios de violação ilegal de privacidade atribuídos à Agência Brasileira de Inteligência (ABIN) vazaram na imprensa, geraram escândalos e contribuíram com o descrédito da atividade (DUTRA, 2017, p. 9).

Ademais, o perfil sigiloso contribui para que a insegurança frente a atuação da atividade de Inteligência seja ainda mais significativa. Gonçalves (2008) ao citar e elogiar Ugarte (2003) demonstra sua assertividade ao afirmar que “a atividade de Inteligência não é uma atividade habitual do Estado Democrático” (Ugarte, 2003, p. 99), disposto que “é uma atividade, se bem permanente, excepcional de referido Estado, reservada para o exterior, das questões mais importantes das políticas exterior, econômica e de defesa; e para o interior, àquelas ameaças susceptíveis de destruir o Estado e o sistema democrático” (Ugarte, 2003, p. 99). Evidenciando um “grande dilema”, como afirma Gonçalves (2008) sobre o papel da inteligência em regimes democráticos: “como conciliar a tensão entre a necessidade premente do segredo (sigilo) na atividade de inteligência e a transparência das atividades estatais, essencial em uma democracia?” (GONÇALVES, 2008, p. 5), adicionando:

[...] associada a essa questão, outra preocupação surge, particularmente nas sociedades democráticas que viveram, em passado recente, períodos autoritários: como garantir que os órgãos de inteligência desenvolvam suas atividades de maneira consentânea com os princípios democráticos, evitando abusos e arbitrariedades contra essa ordem democrática e contra os direitos e garantias fundamentais dos cidadãos? (GONÇALVES, 2008, p. 5).

Nesse sentido, uma vez, que:

(...) a natureza secreta das Atividades de Inteligência permite que muitas vezes sua missão seja desvirtuada. Estados totalitários utilizam-se das ferramentas de Inteligência, dos conhecimentos obtidos e dos cenários projetados para ‘jogos de poder’ e para auferir vantagens pessoais para seus governantes. Nas democracias, mecanismos de controle são criados para impedir o uso político dos Serviços de Inteligência, porém nem sempre estes controles são efetivos e a frágil barreira ética que impede seu mau uso é constantemente rompida (GONÇALVES, 2007, p. 4).

Contudo, assim como afirma Dutra (2017), o exercício da inteligência está sujeito à supremacia da Lei em um Estado Democrático de Direito e, assim como qualquer outra atividade governamental, está sujeito à supervisão e ao escrutínio social. Para esse fim, também são garantidos mecanismos de proteção dos direitos fundamentais, destacando-se nos países democráticos avançados a fiscalização pública dessa atividade, com especial ênfase no papel desempenhado pelo Poder Legislativo. Sendo assim, conforme defende CEPIK (2003), a prestação de contas feitas no âmbito do Poder Legislativo é a ferramenta que oferece maior grau de legitimidade, entretanto, também pode apresentar sérios problemas quanto à eficiência, compreendendo que a realização desta legitimidade ocorre quando as decisões no processo de supervisão são tomadas por indivíduos que fazem parte de um grupo democrático de deliberação.

Por sua vez, Gonçalves (2008) aponta que os problemas acerca da atividade de Inteligência apenas seriam solucionados a partir da elevação da atividade ao status constitucional, sugerindo “artigo que definisse a atividade de inteligência, bem como a contrainteligência e, ainda, a alusão à importância da inteligência no Estado democrático” (GONÇALVES, 2008, p. 11), além de um órgão de controle externo, em que se “encarregaria da fiscalização e do controle quotidianos de toda a comunidade de inteligência, tendo credencial máxima de segurança, e com acesso irrestrito a atividades, conhecimentos e organizações de inteligência” (GONÇALVES, 2008, p. 11).

Para mais, outro fator justificável para a subvalorização corresponde à precária distribuição de recursos financeiros, tecnológicos e humanos para funcionamento da atividade de Inteligência, coincidindo na limitação dos recursos disponíveis para atender às demandas que a atividade requer, prejudicando seu desempenho. Além disso, há pouca contemplação da Inteligência como um objeto de estudo formal no campo dos estudos estratégicos no Brasil, Cardoso (2017) afirma:

[...] o estudo da Atividade de Inteligência vem sendo negligenciado nestes raros espaços dedicados ao estudo da defesa no Brasil, espaços cuja proposta é, justamente, a capacitação de civis para o assessoramento estratégico a questões de defesa. A ausência da Inteligência como disciplina e a falta de um docente especialista no tema dificulta o desenvolvimento de artigos acadêmicos que contemplem a Inteligência como tema e distancia os alunos de uma área essencial para os processos decisórios da Defesa Nacional (CARDOSO, 2017, p. 61).

Cardoso (2017) entende que há uma necessidade da inserção da atividade de Inteligência como campo de análises na produção acadêmica de defesa e que:

[...] além de aperfeiçoar as capacidades analíticas dos alunos e familiarizá-los com as estruturas nacionais operantes no âmbito do Sisbin, poderia contribuir também com a disseminação da cultura de Inteligência, aproximando a esfera acadêmica e colaborando para a valorização da Inteligência como atividade essencial do Estado (CARDOSO, 2017, p. 59).

Por fim, a premissa mais crucial para a desvalorização da Inteligência brasileira está argumentada na carência da prioridade política, o campo da Inteligência exige uma enfática priorização governamental, estando oscilante e ordenadamente adaptada às urgências e necessidades políticas e de governo. Dessa forma, por estar sujeita a políticas governamentais, não apenas deixa em segundo plano uma das ferramentas mais fundamentais para obtenção de informações, mas também está sujeita ao não aperfeiçoamento e a correção dos óbices que ainda estão presentes e prejudicando a eficiência do órgão público.

A formação do sistema de Inteligência brasileiro se mistura com a própria trajetória política do país, encontrando-se flutuante e sistematicamente ajustado às exigências e demandas políticas, partidárias e governamentais. O papel da atividade de Inteligência é essencial à defesa nacional, uma vez que é através dela que ocorre o levantamento, avaliação de dados e decodificação de informações, sendo responsável por apresentar e reconhecer perigos internos e externos, tornando-se imprescindível para a salvaguarda nacional, o processo de tomada de decisão governamental, a prevenção e combate ao crime, a preservação de interesses econômicos, políticos e sociais e colaboração internacional. Assim, de forma geral, o sistema de Inteligência brasileiro se apresenta crucialmente para o assessoramento dos processos decisórios desenvolvidos pelo Estado para a elaboração e a implementação de políticas públicas, além de ser indispensável para a condução de todas as iniciativas realizadas no âmbito da segurança.

Entretanto, apesar da sua relevância estratégica, a atividade de Inteligência ainda se encontra subvalorizada, justificando-se tanto pela desconfiança social quanto pela incerteza causada entre a necessidade premente do sigilo na atividade de inteligência e a transparência das atividades estatais. Assim adicionalmente, há escassa alocação de recursos financeiros, tecnológicos e humanos para o funcionamento da atividade, além da pouca contemplação da Inteligência como um objeto de estudo formal no campo dos estudos estratégicos, sendo escasso também a produção de conhecimentos sobre a área. Urge, assim, retomar seu valor estratégico como interesse nacional aliada aos documentos de Defesa Nacional.

Recebido em 12 de setembro de 2023. Aprovado em 30 de outubro de 2023.

Referências

BRASIL. Constituição [1988] (2004). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal.

BRASIL. (2020). **Agência de Inteligência Brasileira (ABIN)**. Brasília, DF. Disponível em: <<https://11nk.dev/HHfY6>>. Acesso em: 25 de jun. 2023.

BRASIL. (2002). **Decreto nº 4.376, de 13 de setembro de 2002**. Dispõe sobre a organização e o funcionamento do Sistema Brasileiro de Inteligência, instituído pela Lei nº 9.883, de 7 de dezembro de 1999, e dá outras providências. Brasília, DF, 14 set. 2002. Disponível em: <<https://11nk.dev/rYfIZ>>. Acesso em: 28 de jun. 2023.

BRASIL. (2016). **Decreto nº 8.793, de 29 de junho de 2016**. Fixa a Política Nacional de Inteligência. Diário Oficial da União. Brasília, DF, 30 jun. 2016. Disponível em: <<https://11nk.dev/pwKFg>>. Acesso em: 26 jun. 2023.

BRASIL. (2017). **Decreto nº 9.209, de 27 de novembro de 2017**. Altera o Decreto nº 4.376, de 13 de setembro de 2002, que dispõe sobre a organização e o funcionamento do Sistema Brasileiro de Inteligência. Diário Oficial da União. Brasília, DF, 28 nov. 2017. Disponível em: <<https://11nk.dev/uQtYi>>. Acesso em: 26 jun. 2023.

BRASIL. (1946). **Decreto nº 9.775-A, de 6 de setembro de 1946**. Dispõe sobre as atribuições do Conselho de Segurança Nacional e de seus órgãos complementares e dá outras providências. Brasília, DF, 7 de set. 1946. Disponível em: <<https://acesse.one/HwWzS>>. Acesso em: 26 de jun. 2023.

BRASIL. (2023). **Decreto nº 11.426, de 1 de março de 2023**. Altera o Decreto nº 11.327, de 1º de janeiro de 2023, o Decreto nº 11.329, de 1º de janeiro de 2023, o Decreto nº 9.435, de 2 de julho de 2018, e o Decreto nº 4.376, de 13 de setembro de 2002, para

integrar a Agência Brasileira de Inteligência à Casa Civil da Presidência da República. Brasília, DF, 2 de mar. 2023. Disponível em: <<https://11nk.dev/JX3I6>>. Acesso em: 28 de jun. 2023.

BRASIL. (1927). **Decreto nº 17.999, de 29 de novembro de 1927**. Providência sobre o Conselho de Defesa Nacional. 1927. Disponível em: <<https://encr.pw/HILcS>>. Acesso em: 27 de jun. 2023.

BRASIL. (1934). **Decreto nº 23.873, 15 de fevereiro de 1934**. 1934. Disponível em: <<https://11nq.com/ADY5G>>. Acesso em 28 de jun. 2023.

BRASIL. (1958). **Decreto nº 45.040, de 6 de dezembro de 1958**. Aprova o Regulamento da Secretaria Geral do Conselho de Segurança Nacional. Disponível em: <<https://encr.pw/UxH9K>>. Acesso em 26 de jun. 2023.

BRASIL. (2017). **Decreto de 15 de dezembro de 2017**. Aprova a Estratégia Nacional de Inteligência. Disponível em: <<https://acesse.one/6qowd>>. Acesso em: 27 jun. 2023.

BRASIL. (1999). **Lei nº 9.883, de 7 de dezembro de 1999**. Institui o Sistema Brasileiro de Inteligência, cria a Agência Brasileira de Inteligência - ABIN. Diário Oficial da União. Brasília, DF, 8 dez. 1999. Disponível em: <<https://acesse.one/calsw>>. Acesso em: 27 jun. 2023.

BRANDÃO, Priscila Carlos. (2010). **Serviços secretos e democracia no Cone Sul: premissas para uma convivência legítima, eficiente e profissional**. Niterói: Impetus.

CARDOSO, Arthur Macdowell. (2017). **A importância da Inteligência como objeto de estudo para o campo da defesa no Brasil**. Revista Brasileira de Inteligência, n. 12, p. 51-63. Disponível em: <<https://11nk.dev/AOkIQ>>. Acesso em 25 de jun. de 2023.

CEPIK, Marco. (2003). **Espionagem e democracia**. FGV Editora.

CEPIK, Marco. (2002). Inteligência e Políticas Públicas: dinâmicas operacionais e condições de legitimação. **Security and Defense Studies Review**, v. 2, n. 2, p. 246-267. Disponível em: <<https://encr.pw/q3Dh7>>. Acesso em 26 de jun. 2023.

CEPIK, Marco. (2005). **Regime político e sistema de Inteligência no Brasil: legitimidade e efetividade como desafios institucionais**. Revista de Ciências Sociais, v. 48, n. 1, Rio de Janeiro, p. 67-113. Disponível em: <<https://11nq.com/YhHb7>>. Acesso em 27 de jun. 2023.

DA ROCHA, Rinaldo Paz; DOS SANTOS, Franck Cione Coelho. (2023). **Uma síntese das origens da atividade de inteligência no Brasil**. Brazilian Journal of Development, v. 9, n. 3, p. 11441-11476. Disponível em: <<https://11nq.com/Pqb4a>>. Acesso em 28 de jun. 2023.

DUTRA, Jorge da Motta. (2017). **O controle externo da atividade de inteligência no Brasil: um desafio ao congresso nacional**. Disponível em: <<https://encr.pw/d5o1D>>. Acesso em 26 de jun. 2023.

END. (2012). **Estratégia Nacional de Defesa**. Ministério da Defesa, Brasília-DF, 2012.

GONÇALVES, Joanisval. B. (2008). **Conhecimento e Poder: a Atividade de Inteligência e a Constituição Brasileira**. Em: S. Federal, ed. Constituição de 1988: o Brasil 20 anos depois. Brasília: Instituto Legislativo Brasileiro, pp. 591-607. Disponível em: <<https://11nq.com/DloyD>>. Acesso em 26 de jun. 2023.

GONÇALVES, Joanisval Brito. (2009). **Atividade de inteligência e legislação correlata**. Impetus.

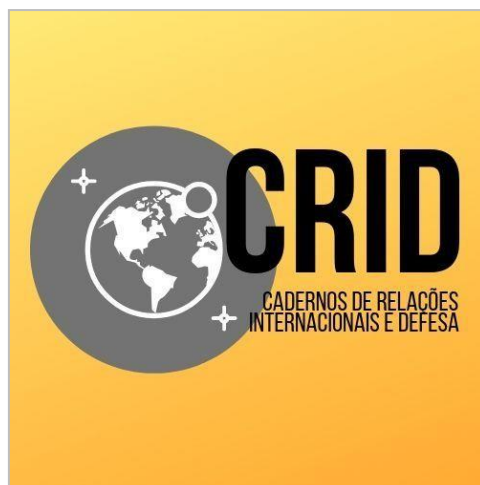
GONÇALVES, Robson José de Macedo. (2007). **A inteligência e o Poder Legislativo**. Senado Federal, Brasília, v. 21. Disponível em: <<https://acesse.one/EplLl>>. Acesso em 28 de jun. 2023.

PND. (2012). **Política Nacional de Defesa (PND)**. Ministério da Defesa, Brasília-DF.

PNI. (2016). **Política Nacional de Inteligência (PNI)**. Decreto n° 8.793/2016, Brasília-DF.

STEPAN, Alfred. (1986). **Os militares: da abertura à Nova República**. Trad. Adriana Lopez e Ana Luíza Amendola. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

UGARTE, José Manuel. (2003). **El control de la actividad de Inteligencia: Realidad actual y tendencias hacia el futuro: Un análisis centrado en América Latina**. Santiago de Chile, REDES, Center for Hemispheric Defense Studies. Disponível em: <<https://11nq.com/sLBlq>>. Acesso em: 28 jun. 2023.



Universidade Federal do Pampa
Rio Grande do Sul
Brasil