

e-ISSN 2238-6912

AUSTRAL

Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais
Brazilian Journal of Strategy & International Relations



Porto Alegre, v.12 n.23 | Jan./Jun. 2023



Austral	Porto Alegre	v.12, n.23	p. 1-284	Jan./Jun. 2023
---------	--------------	------------	----------	----------------

Sobre a Revista

AUSTRAL: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais é um veículo essencialmente acadêmico, ligado ao o Núcleo Brasileiro de Estratégia e Relações Internacionais (NERINT) da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Seu foco plural busca contribuir para o debate da ordem política e econômica internacional a partir da perspectiva dos países em desenvolvimento.

A revista publica artigos originais que estejam relacionados às áreas de Estudos Estratégicos e Relações Internacionais, com especial interesse em assuntos relacionados a países em desenvolvimento e à Cooperação Sul-Sul – seus problemas securitários; os desenvolvimentos políticos, econômicos e diplomáticos dos países emergentes; e suas relações para com as potências tradicionais – em inglês, português ou espanhol. O público-alvo da revista consiste em pesquisadores, especialistas e estudantes de pós-graduação em Relações Internacionais. A revista busca assegurar a publicação de autores de cada um dos grandes continentes do Sul (Ásia, América Latina e África), de modo a estimular o debate e a difusão de conhecimento produzido nessas regiões. Todas as contribuições são submetidas a uma rigorosa avaliação científica.

Indexadores



ELSEVIER
Scopus



COLUMBIA
INTERNATIONAL
AFFAIRS
ONLINE

WZB

Wissenschaftszentrum Berlin
für Sozialforschung



latindex



ETH zürich



Programa de apoio à
Edição de Periódicos

This journal is supported by the
Support Program for Journal Editing (PAEP) at UFRGS

Equipe Editorial | *Editorial Team*

Editor | *Editor*

Leonardo Granato (Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brazil)

Editor Associado | *Associate Editor*

Marco Cepik (Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brazil)

Editor Fundador | *Founding Editor*

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

Conselho Editorial | *Editorial Board*

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

Chris Landsberg (University of Johannesburg, South Africa)

Eduardo Migon (Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, Brazil)

Érico Esteves Duarte (Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brazil)

Fábio Morosini (Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brazil)

Gelson Fonseca Jr. (Ministério das Relações Exteriores, Brazil)

Gladys Lechini (Universidad Nacional de Rosario, Argentina)

Marcelo Milan (Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brazil)

Ruchita Beri (Institute for Defence Studies and Analyses, India)

Assistentes de Edição | *Editorial Assistants*

Felipe Werner Samuel (Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brazil)

Igor Estima Sardo (Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brazil)

João Pedro Lopes Gonçalves (Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brazil)

Conselho Consultivo | *Consultative Board*

Adam Habib, África do Sul

André Luiz Reis da Silva, Brasil

Antonio Jorge Ramalho, Brasil

Beatriz Bissio, Brasil

Bertrand Badie, França

Boris F. Martynov, Rússia

Carlos Aurélio Pimenta de Faria, Brasil

Carlos Schmidt Arturi, Brasil

Celso Amorim, Brasil

Cristina Soreanu Pecequillo, Brasil

Diego Pautasso, Brasil

Guilherme Thudium, Brasil

Henry Kam Kah, Camarões

Ilter Turan, Turquia

Isiaka Alani Badmus, Nigéria

José Ariosa Pérez, Cuba

José Miguel Quedi Martins, Brasil

Liu Youfa, China

Lotfi Kaabi, Tunísia

Lucas Kerr de Oliveira, Brasil

Mamoudou Gazibo, Canadá

Marcos Costa Lima, Brasil

Maria Regina Soares de Lima, Brasil

Mehdi Parvizi Amineh, Países Baixos

Monica Hirst, Argentina

Nilton César Fernandes Cardoso, Cabo Verde

Sean Burges, Canadá



© Núcleo Brasileiro de Estratégia e Relações Internacionais - UFRGS

Capa: Eduardo Faustini and Guilherme Geremias da Conceição

Diagramação: Felipe Werner Samuel

AUSTRAL: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais está disponível online em: www.seer.ufrgs.br/austral

Contato

Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)

Centro de Estudos Internacionais sobre Governo (CEGOV)

Av. Bento Gonçalves, 9500 - CEP 91509-900

Porto Alegre/RS - Brazil

Fone: +55 (51) 3308 7988

E-mail: austral@ufrgs.br

www.seer.ufrgs.br/Austral
Cataloging-in-Publication (CIP)

Austral : Revista Brasileira de Estratégia e Relações
Internacionais = Brazilian Journal of Strategy &
International Relations / Universidade Federal do Rio
Grande do Sul, CEGOV/FCE.

- v. 12, n.23 (Jan./Jun. 2023). – Porto Alegre:
NERINT-CEGOV/PPGEEI-FCE/UFRGS, 2012-

Semestral.

e-ISSN 2238-6912

1. Political Science. 2. International Relations.
3. International Politics. 4. Diplomacy. 5. Developing
Countries.

CDU 327

Biblioteca Gládis Wiebelling do Amaral, Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS.

Sumário

Editorial	7
Dossiê A América Latina e a cena internacional: mudanças, dilemas e desafio	10
Apresentação: O desafio brasileiro de reativar a Unasul e fortalecer o Mercosul	11
<i>Leonardo Granato</i>	
A consolidação do programa espacial brasileiro: Mudanças e desafios na terceira era espacial	15
<i>Marco Aurélio Chaves Cepik, Jaíne Garcia de Souza e Vanessa Redel Dal-Berto</i>	
A encruzilhada entre atores, normas, práticas e instituições: migração em massa da Venezuela na América do Sul	44
<i>Sérgio Luiz Cruz Aguilar</i>	
Estratégias de saída do MERCOSUL e pós-COVID 19 em termos de desenvolvimento sustentável: energias renováveis e mudança climática	80
<i>Amalia Margarita Stuhldreher e Virginia Morales Olmos</i>	
América Latina e Iniciativa do Cinturão e Rota da China: Desafios e propostas desde uma perspectiva latino-americana	109
<i>Victor Ramiro Fernandez, Juliana Gonzalez Jauregui e Gabriel Esteban Merino</i>	
Enquadrando a condicionalidade da ajuda externa: uma abordagem crítica aos processos de cooperação internacional	138
<i>María Eugenia Vega e Oscar Parra</i>	
Artigos	170
Quando a Terra não é o bastante: o papel do Espaço na Grande Estratégia da China	171
<i>Paulo Afonso Brardo Duarte, Neslihan Topcu e Daniel Santos</i>	

Confrontos inevitáveis: explorando as implicações de uma aliança China-Rússia na geopolítica global <i>Sanjar Yakhshilikov</i>	198
Um ponto cego do Emirado Islâmico do Afeganistão em relação à Índia: o segundo reinado desde agosto de 2021 <i>Mohammad Khalid Khawrin</i>	210
A Iniciativa Belt and Road e o destino das mega infraestruturas presidenciais na África <i>Amabilly Bonacina e Mamoudou Gazibo</i>	224
A Tale of Two Jihads: Desvendando as atrocidades do Estado Islâmico no Grande Saara (ISGS) e Jama'at Nasr al-Islam wal Muslimin (JNIM) no Sahel <i>Frederick Appiah Afriyie</i>	248
Parceiros	276
Normas de Submissão/ Números Anteriores	280

*A responsabilidade do conteúdo dos artigos é de seus respectivos autores.
The responsibility for the content of the articles is of their respective authors.*

Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais
e-ISSN 2238-6912 | v.12, n.23 Jan./Jun. 2023

EDITORIAL

O conflito militar russo-ucraniano completa um ano e meio e o governo Lula seis meses, em um quadro de incertezas que não cessam de contradizer muitos analistas, envolvidos em um conflito de narrativas pouco realistas, duas certezas caíram: que a Rússia teria uma vitória militar fácil e que as sanções Ocidentais a derrubariam. O suposto “poderio” militar russo não foi comprovado em campo de batalha. Mas os recursos para uma vitória na guerra estão realmente sendo empregados por ambos os lados? Parece que não. Tudo se assemelha mais a um conflito militarmente limitado visando obter um resultado político. E, após tanto tempo, o interesse do público pelas narrativas vitimizadoras diminui gradativamente e o apoio interno a Vladimir Putin não dá sinais de desgaste, mesmo com a mal explicada “revolta” dos mercenários do Grupo Wagner.

Por outro lado, a política de sanções econômico-financeiras euro-americanas não apenas não foi eficaz contra a Rússia e seu governo, como teve efeito contraproducente em escala planetária. A conjuntura é recessiva nos países da OCDE, dos quais inúmeros Estados do Sul Geopolítico se afastam, buscando interação com o BRICS e com a Organização de Cooperação de Xangai (OCX). A guinada mais espetacular tem sido a das nações do Oriente Médio e da África. Ironicamente, a projeção diplomática da Rússia se expandiu globalmente. E o mundo está frenético: no final de maio, em uma mesma semana, ocorreu em Xian a Cúpula China-Ásia Central, em Kazan o Fórum Rússia-Mundo Islâmico, em Hiroshima a Cúpula do G-7 e em Lisboa a reunião fechada do Clube de Bilderberg (o “cérebro” do Ocidente).

No Brasil, Lula da Silva iniciou seu terceiro mandato reafirmando a volta da diplomacia “ativa e afirmativa”. Todavia, o governo não tem maioria no Congresso Nacional e há divergências entre discursos e atos diplomáticos do governo, sem resultados concretos na exaustiva agenda internacional do Presidente. A polarização mundial OTAN versus Rússia/China e a complexa e problemática situação das nações sul-americanas obrigam o governo brasileiro a fazer sinalizações táticas contraditórias, que acabam desagradando “gregos e troianos”. A raiz do problema é a crise econômica, a forte divisão política da sociedade brasileira e a cobrança de reciprocidade euro-americana pelo apoio concedido na eleição de Lula (contendo seu adversário). A antiga política externa encontra, hoje, uma nova realidade, mais complexa e difícil que a

anterior, ainda que defenda os mesmos valores.

Este número traz artigos de acadêmicos do Brasil, da Argentina, da Colômbia e do Uruguai, que compõem o Dossiê A América Latina e a cena internacional: mudanças, dilemas e desafios, bem como do Canadá, de Portugal, de Gana, do Uzbequistão e do Emirado Islâmico do Afeganistão, que complementam a edição. O Dossiê analisa o Programa Espacial Brasileiro, as migrações venezuelanas, a situação do Mercosul pós-covid, a perspectiva latino-americana face à Belt and Road chinesa e as condicionalidades impostas pelos programas de ajuda aos países do Sul.

A atual configuração dos eixos do poder mundial apresenta diversas repercussões na América Latina, com destaque para fatores como a ascensão da China e a disputa geopolítica com os Estados Unidos; o papel da União Europeia na relação com o Mercosul; a presença estadunidense na região do Pacífico; e o papel de países como a Rússia e a Índia. Por sua vez, em meio às ressonâncias da pandemia da Covid-19 e da guerra na Ucrânia, a ascensão de governos progressistas nos sete países mais populosos da região – Brasil, México, Colômbia, Argentina, Peru, Venezuela e Chile – chama a atenção para os novos tipos de estratégias, nacionais e regionais, e para as margens de manobra por elas perseguidos em matéria de inserção externa, desenvolvimento e Segurança e Defesa (S&D), fundamentalmente. E há ainda os interesses sociais e os espaços de disputa em torno dessas estratégias. Nesse sentido, adicionamos uma análise estratégica sobre a política do atual governo brasileiro para impulsionar o Mercosul e a Unasul.

Os temas dos demais artigos, por sua vez, são relevantes e, vários, inéditos no país. Tratam da Grande Estratégia chinesa para o espaço sideral, os inevitáveis confrontos geopolíticos resultantes da aliança sino-russa, as relações entre o Emirado Islâmico do Afeganistão com a Índia, o impacto da Belt and Road na África e a ação de dois movimentos jihadistas no Grande Saara.

Agradecemos o apoio da Pró-Reitoria de Pesquisa da UFRGS, por meio do Programa de Apoio à Editoração de Periódicos (PAEP), bem como a toda equipe que trabalhou na editoração e tradução, em particular aos Assistentes de Edição Igor Estima Sardo e Felipe Werner Samuel, com a colaboração de Marina Felisberti, Gabriela Ruchel, Magnus Kenji Hiraiwa, Maria Gabriela Vieira e João Pedro Lopes Gonçalves. A Austral também agradece aos editores do Dossiê A América Latina e a cena internacional: mudanças,

dilemas e desafios: Leonardo Granato, Paulo Visentini e Guilherme Thudium. Como de costume, agradecemos aos nossos qualificados pareceristas e à Professora Cristina Soreanu Pecequilo pela revisão das traduções. O trabalho de equipe dos pesquisadores do NERINT/UFRGS tem permitido manter a regularidade e a qualidade da Revista Austral.

**DOSSIÊ A AMÉRICA LATINA E A CENA
INTERNACIONAL: MUDANÇAS, DILEMAS E
DESAFIOS**

APRESENTAÇÃO: O DESAFIO BRASILEIRO DE REATIVAR A UNASUL E FORTALECER O MERCOSUL

Leonardo Granato¹

A Em seu terceiro mandato presidencial, o presidente Lula vem dedicando boa parte da agenda governamental à política externa, orientada ao fortalecimento da capacidade do país para fazer avançar seus interesses, e, dentro da referida política pública, à reconstrução das relações de integração com os países vizinhos. Frente à propagação de nacionalismos e posturas protecionistas em meio a uma cena internacional complexa marcada pelos impactos da pandemia do Covid-19, da guerra na Ucrânia, e das tensões entre os Estados Unidos e a China, a opção brasileira é pela defesa da paz, o diálogo e a cooperação, a começar pelo seu entorno estratégico representado pela América do Sul e o Mercosul.

No que diz respeito à região sul-americana, a capacidade do governo brasileiro de convocação e unificação de perspectivas foi desafiada pela heterogeneidade de agendas e prioridades dos distintos países, mesmo entre os países com governos progressistas. De fato, o chamado “Consenso de Brasília”, declaração conjunta decorrente da reunião presidencial de 30 de maio de 2023, coloca em evidência o tamanho do referido desafio, uma vez que sequer houve menção, na referida declaração, à União de Nações Sul-Americanas (UNASUL) e à sua reativação. Frente ao seu desmantelamento no período do governo Bolsonaro, levar adiante o objetivo prioritário do governo brasileiro de reativar a UNASUL demandará, talvez mais do que no passado, de amplo esforço de formação de consensos.

Já no relativo ao Mercosul, também sob um quadro de retrocesso nos últimos anos, o Brasil desempenhará, durante o segundo semestre de 2023, a presidência pró-tempore do bloco, o que representará a oportunidade para o Estado brasileiro projetar suas prioridades de política externa, assim como os princípios que balizam suas políticas públicas internas. No próprio discurso do presidente Lula na 62ª Reunião de Cúpula do Mercosul, que teve lugar em Puerto Iguazú (Argentina) no dia 4 de julho de 2023, ficaram retratados os grandes assuntos a serem privilegiados durante a sua gestão à frente do bloco.

¹ Escola de Administração, Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, Brasil. E-mail: leonardo.granato@ufrgs.br. ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-0337-7220>

Tais assuntos remetem, essencialmente, ao fortalecimento do Mercosul em suas múltiplas dimensões, e à conclusão do acordo birregional com a União Europeia.

No que diz respeito à dimensão econômico-comercial do bloco mercosulino, em destaque neste texto, emergem os fluxos comerciais intra-Mercosul e extra-Mercosul e os fluxos de investimentos como três frentes interdependentes. No relativo ao comércio intra-Mercosul, que em 2022 somou mais de 45 bilhões de dólares, o presidente Lula defendeu no seu discurso a necessidade de ampliar seu volume mediante a adoção de uma moeda de referência para o comércio regional e o fortalecimento da tarefa de eliminação das barreiras não tarifárias. Em relação ao comércio extra-Mercosul, a aposta do governo brasileiro será a de aperfeiçoar a Tarifa Externa Comum, protegendo a competitividade regional frente à concorrência externa, e descartando qualquer tipo de retrocesso em direção a uma zona de livre comércio e à flexibilização da cláusula relativa à condução conjunta das negociações externas.

Ainda no relativo ao aspecto em questão, o Mercosul deve continuar a contribuir para a abertura de novos mercados para os produtos de exportação dos seus países. No seu discurso, o presidente Lula afirmou, nesse sentido, que quer ampliar e aprimorar acordos comerciais já existentes com outros países sul-americanos, e que deseja avançar nos acordos que estão sendo negociados com Canadá, Coreia do Sul e Singapura, assim como explorar novas frentes de negociação com China, Indonésia, Vietnã e países da América Central e Caribe.

No contexto do objetivo da abertura de novos mercados, há ainda o desafio de conclusão do acordo com a União Europeia, assinado em 2019. Sem dúvida, é de interesse do governo Lula fechar esse acordo com os europeus durante sua presidência do bloco mercosulino, mas ainda restam pedras no caminho. A primeira delas se refere à questão ambiental, pois no intuito de impedir a entrada de produtos agrícolas provenientes de áreas desmatadas ou degradadas, a União Europeia, no chamado “Anexo Verde”, formulou exigências que o Estado brasileiro considera excessivas e muito rígidas. Além disso, o que parece haver por trás dessas exigências ambientais é o receio da entrada de produtos agrícolas competitivos no mercado interno europeu, recriando-se, portanto, sob novas roupagens, a tradicional política agrícola protecionista. Valendo-se dos compromissos que o país vem assumindo na área ambiental (desmatamento zero na Amazônia até 2030), no seu discurso na reunião de cúpula do Mercosul, o presidente Lula criticou o bloco europeu por fomentar a desconfiança em relação ao Brasil, e afirmou que parceiros não negociam com base em “ameaça de sanções”.

A segunda das pedras remete à questão da abertura das compras governamentais, por meio de tratamento nacional a fornecedores europeus, e às limitações que tal abertura acarretaria ao fomento do desenvolvimento interno. No seu discurso na cúpula do Mercosul, o presidente Lula afirmou, a respeito do assunto, que “é inadmissível abrir mão do poder de compra do Estado, um dos poucos instrumentos de política industrial que nos resta”. O Brasil defende, assim, a necessidade de garantir um acordo equilibrado (ou seja, com aberturas e concessões recíprocas), que favoreça a margem de manobra nos países do Mercosul para adoção de políticas públicas que promovam a industrialização e a integração produtiva, evitando o tradicional extrativismo europeu. “Não temos interesse em acordos que nos condenem ao eterno papel de exportadores de matérias primas, minérios e petróleo”, disse o presidente Lula no seu discurso. Nesse sentido, a questão que hoje se coloca diz respeito a se as expressivas reservas de lítio e cobalto e a produção de hidrogênio verde, funcionais aos objetivos de descarbonização produtiva da Europa, representarão oportunidades reais para promover o desenvolvimento industrial na região.

Para além dos fluxos comerciais, há ainda a frente dos fluxos de investimentos, pois, conforme retratado no discurso do presidente Lula, uma integração mais profunda demanda investimentos produtivos, criadores de riqueza social nova (emprego qualificado, e produção de ciência, tecnologia e inovação), e investimentos em infraestrutura física e digital. A respeito desse ponto, na 3ª Reunião de Cúpula da Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC) e a União Europeia, que teve lugar em Bruxelas em 17 e 18 de julho de 2023, o mandatário brasileiro afirmou no seu discurso que “iniciativas de mobilização de recursos e investimentos são bem-vindas e devem contemplar transferência de tecnologia e real integração de cadeias produtivas. Precisamos de uma parceria que ponha fim a uma divisão internacional do trabalho que condena a América Latina e o Caribe ao fornecimento de matéria-prima e de mão-de-obra migrante mal remunerada e discriminada”. O presidente Lula tem reforçado publicamente que as objeções ao acordo em questão respondem ao interesse do Brasil em defender seu patrimônio produtivo, e que uma nova contraproposta será apresentada nas próximas semanas no intuito de dar continuidade às negociações, evidenciando-se, em tal postura, a convicção do governo brasileiro acerca de que uma inserção externa não subordinada passa por evitar a alienação de aberturas irrestritas, apelando a aberturas negociadas e concessões recíprocas.

Por fim, para além da questão dos fluxos comerciais e de investimentos, o revigoramento do Mercosul passará também, para o governo Lula, por defender a democracia; aprimorar as instituições políticas do bloco; robustecer

o enfrentamento às assimetrias, fundamentalmente em relação a Paraguai e Uruguai; recuperar a agenda cidadã e socialmente inclusiva, incluindo assuntos como o da participação social; e avançar na agenda climática. Frente à complexidade dos desafios a serem enfrentados no campo da integração regional, talvez deva-se esperar do Brasil forte pragmatismo para equacionar interesses diversos, mas sem renunciar às reivindicações basilares da sua política externa orientadas à inserção soberana do Sul Geopolítico na ordem mundial capitalista.

Recebido em 20 de julho de 2023
Aprovado em 06 de agosto de 2023

A CONSOLIDAÇÃO DO PROGRAMA ESPACIAL BRASILEIRO: MUDANÇAS E DESAFIOS NA TERCEIRA ERA ESPACIAL

Marco Aurélio Chaves Cepik¹

Jaíne Garcia de Souza²

Vanessa Redel Dal-Berto³

Introdução

Entre todas as nações latino-americanas, o Brasil foi um dos primeiros a desenvolver uma legislação espacial nacional e a representar o Estado latino que mais fez investimentos significativos em educação espacial nas últimas décadas. Embora o desenvolvimento dos foguetes brasileiros tenha iniciado na década de 1950, a experiência brasileira no setor espacial nas últimas sete décadas tem sofrido com diversos dilemas e desafios, apesar de ser considerada uma potência regional (Froehlich et al. 2020).

Além disso, o Brasil possui uma vantagem geográfica que poucas potências espaciais dispõem: uma base de lançamento de ativos espaciais em posição equatorial. Ou seja, realizar lançamentos ao longo da linha equatorial faz com que o objeto se mova 500 km/h mais rápido após o momento de seu lançamento, representando uma economia de 30% no combustível e

¹ Departamento de Economia e Relações Internacionais, Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, Brasil. E-mail: mcepik@gmail.com. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4147-5486>.

² Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais, Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, Brasil. E-mail: jaíne.gsouza95@gmail.com. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6625-2313>

³ Universidade Nova de Lisboa. Lisboa, Portugal. E-mail: v.redel.dalberto@gmail.com. ORCID: <https://orcid.org/0009-0000-5572-1487>

um grande atrativo para outros Estados que buscam, através de cooperação ou acordos bilaterais, usufruir desta vantagem para colocar em órbita seus objetos espaciais (Guimarães 2011; Souza 2022).

Diante desse contexto, pretende-se averiguar a importância do programa espacial para o desenvolvimento do Brasil na Terceira Era Espacial. Ademais, busca compreender de que forma popularizar a relevância do Programa Espacial Brasileiro (PEBR) impactaria em sua consolidação, gerando novas capacidades, oportunidades comerciais, iniciativas de parcerias e considerações de soberania. Para tal, busca responder a seguinte problemática: *“por que o programa espacial brasileiro se encontra estagnado?”*.

Parte-se da hipótese de que, conforme observado ao longo das mais de seis décadas de programa espacial brasileiro, o principal motivo para sua clara estagnação – e de certa forma decadência –, é a reincidência de falsas retomadas, resultando em ínfimos avanços nacionais no setor espacial, tendo que recorrer às parcerias com outras potências espaciais para conseguir algum tipo de avanço neste setor. Em conjunto, as crescentes barreiras tecnológicas impostas por grandes potências que detêm o *know-how* específico no que tange a certos aspectos críticos da tecnologia espacial acabam por dificultar uma maior autonomia e menor dependência estrangeira.

Com o intuito de cumprir o objetivo proposto, o artigo divide-se em três seções. A primeira ilustra um quadro geral acerca da importância estratégica do Espaço e os motivos para que um número cada vez maior de Estados passem a investir em ativos espaciais. A segunda seção visa apresentar um panorama sobre o programa espacial brasileiro nesta Terceira Era Espacial. E por fim, a terceira seção se divide em dois momentos, inicialmente ilustra-se a ideia da integração espacial regional na América Latina e o possível protagonismo brasileiro; e por último disserta-se sobre perspectivas futuras para o Brasil na região espacial.

Pode-se concluir que apesar do potencial de crescimento e possível fortalecimento do Programa Espacial Brasileiro, o país carece de um plano estratégico espacial nacional de longo prazo que busque consolidar a base de qualquer Estado que tenha ambições na região espacial: força de trabalho, infraestrutura, economia, produtos e inovação. Ao longo das duas primeiras décadas do século XXI, foi possível observar falsas retomadas do setor espacial brasileiro. Isso resultou em uma alta dependência de outras potências espaciais para adquirir o *know-how* necessário para o desenvolvimento tecnológico espacial nacional. Apesar da situação que o PEBR se encontra ser compartilhada entre outras potências espaciais emergentes, alguns casos, como China e Índia, têm obtido sucesso. Porém, ao contrário do perfil competitivo observado na Ásia, na América Latina o que prevalece é a

cooperação e para o Brasil fomentar a integração espacial regional resultaria em vantagens estratégicas nacionais e regionais.

A Crescente Relevância do Espaço Sideral para a Estratégia Internacional

Desde o momento em que o primeiro satélite artificial desenvolvido pela União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) foi lançado com sucesso ao espaço sideral, em outubro de 1957, o setor espacial tem crescido e se adaptado aos novos desafios geopolíticos. A questão espacial representa, então, a transição na forma com que os Estados perceberam a possibilidade de obter vantagens no espaço sideral para além de questões puramente científicas, possibilitando, desta forma, a consolidação dos objetivos de cada Estado nos setores de inteligência, civil, comercial e militar. Este artigo entende por espaço sideral todo ambiente exterior à atmosfera acima de 100 km da Linha Kármán (Klein 2006; Cepik 2015).

Ao longo da Guerra Fria, os investimentos das nações em ativos espaciais giravam em torno de três propósitos: “estabelecer superioridade militar, manter o prestígio nacional e conquistar a independência estratégica” (Ribeiro e Vasconcellos 2017, 217, tradução nossa). Dessa forma, a herança da corrida espacial – inicialmente entre os Estados Unidos da América (EUA) e a URSS – resultou em uma dependência de recursos baseados no espaço, especialmente para suporte estratégico, tático e operacional de guerras e conflitos desde a década de 1990. À vista disso, diversos outros países emergentes decidiram investir em meios tecnológicos para obter acesso à região espacial, como a Índia, o Irã, a Coreia do Sul, a China e o Brasil. A partir de então, o espaço deixa de ser usado apenas para fins militares, possibilitando um novo rumo para as relações no espaço. Há um aumento no número de empresas privadas e de satélites em órbita com as mais diversas finalidades: telecomunicação, espionagem, meteorologia, navegação (terrestre, aérea e marítima), entre outras (Harvey et al. 2010; Bowen 2020).

Para este artigo, a Era Espacial divide-se em três momentos, nos quais, utilizam-se como parâmetros os níveis de maturação dos programas espaciais, considerando os estratos presentes na escada tecnológica espacial. Para Wood e Weigel (2012), a escada divide-se em quatro pontos. A base representa o primeiro passo, a abertura de uma agência espacial nacional. Subindo um nível, o próximo estrato consiste em um Estado com *know-how* suficiente para construir satélites para a Órbita Terrestre Baixa (LEO) localmente. No terceiro nível, destacam-se aqueles Estados que desenvolveram conhecimento a ponto de desenvolver localmente satélites para a Órbita Geoestacionária (GEO). O

último nível da escada consiste em potências espaciais capazes de lançar tanto satélites quanto missões tripuladas.

Figura 1. As Eras Espaciais

Era Espacial	Período	Perfil
Primeira	1957-1969	Os programas espaciais dessa época emergem devido às pressões relacionadas à segurança nacional. Marcado pelas primeiras conquistas espaciais das grandes potências. Do primeiro objeto em órbita à primeira missão tripulada
Segunda	1970-1990	Momento em que se consolidam os tratados, acordos e convenções internacionais sobre o uso pacífico do espaço sideral. Marcada pela ascensão de novas potências espaciais, que passam a utilizar a região espacial como suporte tático, operacional e estratégico. Marcado também pela queda da URSS e das dinâmicas, em certa medida, “unipolares” dos EUA.
Terceira	2000-2023	Momento atual em que desafia-se as normas voltadas ao espaço sideral que foram estabelecidas no século XX. Marcado pelas discussões sobre a segurança do espaço, a possibilidade de uma guerra espacial, o crescente papel protagonista de empresas privadas na região espacial, a militarização do espaço, o congestionamento de satélites e lixo espacial. Marcada também pela oscilação entre cooperação e competição.

Fonte: Elaborado pelos autores (2023) com base em Garcia (2022).

A ascensão de potências espaciais emergentes, de certa forma, reforçou mais uma vez o aspecto competitivo sobre a cooperação no setor espacial. Usufruir dos êxitos de um programa espacial robusto significa autonomia a ponto de não se submeter aos interesses políticos, militares e econômicos de grandes potências que já detêm tais capacidades. Incorporado à importância estratégica do espaço sideral, deve-se considerar também o acesso a certas posições e regiões espaciais, como a localização dos sítios de

lançamento ou mesmo as órbitas terrestres (Souza 2022). A partir da lógica presente nos quatro momentos supracitados, torna-se mais fácil evidenciar as características presentes nas diferentes Eras Espaciais, conforme ilustra a Figura 1. Nota-se a evolução na forma com que as potências espaciais passaram a lidar com a região em questão, a ponto de adaptar políticas, operações e investimentos, mas especialmente na elaboração de estratégias para tratar esse novo domínio estratégico. De acordo com Sadeh (2013):

O objetivo da estratégia espacial é coordenar, integrar e priorizar as atividades espaciais nos setores de segurança, comercial e civil. Sem estratégia, as atividades espaciais continuam agregando valor, mas se torna difícil identificar e executar programas e projetos de longo prazo e otimizar o uso do espaço para fins securitários, econômicos, civis e ambientais. A estratégia é essencial para todos esses fins, e ainda mais porque a dependência e o uso do espaço estão se acelerando globalmente e o espaço está integrado ao tecido das atividades em todos os setores e usos (Sadeh 2013, 1, tradução nossa).

Dito isso, é imprescindível destacar determinadas posições e regiões espaciais devido às vantagens estratégicas que um Estado, organização ou mesmo certos grupos podem adquirir a partir delas – inclusive a ponto de conseguir moldar tratados internacionais ou leis espaciais. Inerente ao valor dessas posições, destaca-se o comando do espaço. Isso significa que ao adquirir o *status* de comando do espaço – o qual pode ser adquirido através da presença, coerção ou força –, uma potência espacial teria “a capacidade de assegurar o acesso e uso das Linhas Celestes de Comunicação [LCC ou CLOCs] quando necessário para apoiar os instrumentos do poder nacional”, como também seria capaz de “impedir ou negar o acesso do inimigo e o uso de suas CLOCs, ou pelo menos minimizar as consequências mais graves que um adversário pode causar ao longo deles”. Ou seja, o comando do espaço reflete a forma com que um Estado consegue manipular as linhas celestes de comunicação a fim de concretizar seus objetivos civis, militares, comerciais e de inteligência (Cepik e Machado 2011; Klein 2019, 23, tradução nossa).

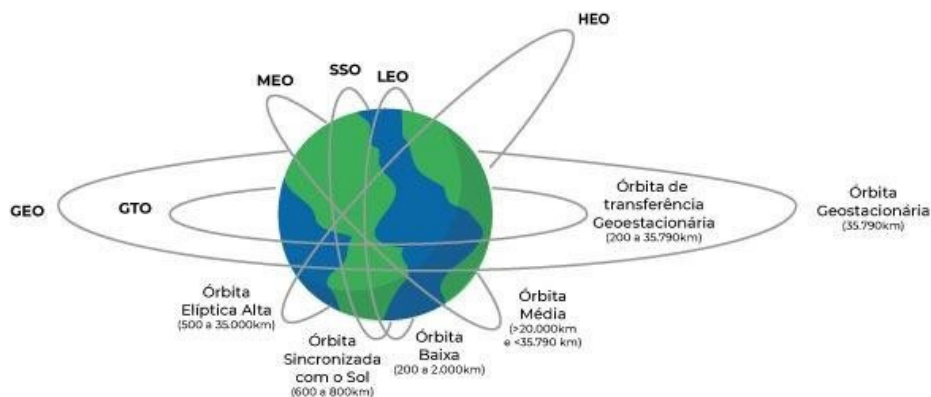
Conforme ilustra Klein (2006), as posições estratégicas vão além das questões militares, uma vez que atores não militares também possuem interesses no que tange o espaço sideral. Tais posições “conferem alguma vantagem ou possuem alguma medida de valor e, portanto, esforços diplomáticos podem ser necessários para regular ou limitar o acesso a tais posições”. Em resposta ao alto nível de competição por esses locais limitados, apenas um grupo seleto de países terá sucesso em acessar e utilizar tais locais e, a partir deles, obterão ganhos políticos ou diplomáticos por conta desta

vantagem (Klein 2006, 80, tradução nossa).

Àquelas posições que lidam com comunicações físicas, lidam com o deslocamento de equipamentos, veículos espaciais ou mesmo funcionários. Já as que lidam com as comunicações não-físicas tendem a lidar com transmissões eletromagnéticas e os efeitos das armas. Nota-se que as atividades espaciais possuem, então, pontos de estrangulamento (*choke-points*): *crosslinks* e *downlinks* de base celestial ou *uplinks* com base terrestre, os quais são utilizados para transmitir e receber dados e informações. A partir desse panorama, a importância estratégica das diferentes órbitas em que os satélites são lançados torna-se central para análises futuras. Este artigo utiliza como base para a pesquisa seis tipos de órbitas⁴, conforme ilustra a figura 2, sendo elas:

1. Órbita Terrestre Baixa (LEO)
2. Órbita Terrestre Média (MEO)
3. Órbita Geoestacionária (GEO)
4. Órbita Elíptica Alta (HEO)
5. Órbita Sincronizada com o Sol (SSO)
6. Órbita de Transferência Geoestacionária (GTO)

Figura 2: Os Tipos de Órbitas Espaciais



Fonte: Souza 2022, 46.

Cada um desses locais possui características específicas que auxiliam no sucesso das missões espaciais. Observa-se que as órbitas LEO e GEO, ao longo das últimas décadas, encontram-se cada vez mais congestionadas,

⁴ Para uma discussão mais aprofundada sobre as características e relevância das diferentes órbitas, ver o segundo capítulo de Souza (2022).

podendo representar, inclusive, um ponto de estrangulamento. Isto significa que a potência espacial que consegue as melhores posições no *heartland espacial* (órbitas LEO e GEO) estaria mais próxima de consolidar o *status* de comando do espaço, logo, dispondo de poder a ponto de influenciar as questões econômicas, políticas e securitárias (Space Report 2021; Souza 2022).

Atualmente, a região espacial possui mais de 5.000 satélites operacionais em órbita, sendo que 86% (4.700) estão em órbita LEO e 10% (565) encontram-se em órbita GEO. No período entre 2010 a 2020 houve um aumento considerável nos gastos dos Estados com as atividades espaciais de 18% se comparado às décadas anteriores. Dentre os atores que se destacaram nos investimentos no setor espacial, os principais em 2020 foram os Estados Unidos, a ESA e a China. Contudo, vale ressaltar também o aumento no orçamento espacial do Japão – ultrapassando a Rússia, que apontou para uma redução de mais de 30%. Além disso, evidencia-se o crescimento da França na economia espacial, superando os orçamentos da Índia e da Alemanha (Space Report 2021; UCS 2022).

Em 2021 a economia espacial global atingiu o total de US \$469 bilhões de dólares, apresentando um considerável crescimento quando comparado ao ano de 2020, que representou um total de US \$447 bilhões de dólares. Ademais, segundo os dados da Space Foundation (2022), o setor que mais registrou aumento de receita foi o setor comercial, registrando 6,4% desde 2020. Conforme aponta Cepik (2015), os países cada vez mais acabam se tornando dependentes do espaço sideral e do ciberespaço por conta da transição estrutural – energética, tecnológica e demográfica. À vista disso, a evolução e a presença das potências espaciais emergentes na região espacial impacta gradativamente na dinâmica da astropolítica atual, uma vez que mais programas espaciais atingem níveis significativos de maturação. Tal ponto de vista acaba sendo traduzido nas diretrizes espaciais elaboradas – e às vezes revisadas – nas últimas décadas, como por exemplo:

1. *Rússia*: “Federal Space Program for 2016-2025”, de 2016
2. *Paraguai*: “Política Espacial del Paraguay”, de 2019
3. *China*: “China’s Space Program: a 2021 perspective (White Paper)”, de 2022
4. *Índia*: “SpaceRS Policy” e “SpaceRS NGP”, de 2020
5. *Brasil*: “Programa Nacional de Atividades Espaciais (2022-2031)”, de 2022

Todos esses elementos apresentados ao longo desta seção apontam algumas razões para que um país passe a investir em ativos espaciais. Dentre essas vantagens estariam: “comunicação, vigilância, reconhecimento, navegação,

meteorologia, comercialização e armas antissatélites (ASAT), primeiros avisos de mísseis e lançamentos de foguetes” (Souza 2022, 63). A partir dessa realidade, torna-se difícil prever o rumo das relações internacionais no espaço sideral quando ainda existem inúmeras questões características da Terceira Era Espacial sem respostas, visto que tais discussões acabam ficando concentradas, majoritariamente, entre os grandes atores espaciais. Outrossim, o espaço sideral no século XXI acaba se ressignificando como uma nova fronteira, mas com uma realidade antiga.

O Programa Espacial Brasileiro na Terceira Era Espacial

Ao contrário do que se observou nas décadas anteriores, o começo dos anos 2000 mostrou-se otimista ao setor espacial brasileiro, em razão do crescimento econômico, da criação da Estratégia Nacional de Defesa (END) e de um maior esforço para a adoção de uma política externa mais ativa. Nesse contexto, o Programa Espacial Brasileiro (PEBR) passa a ser reconhecido como um projeto estratégico, resultando na criação e retomada de alguns projetos fortemente amparados pelos ativos espaciais, como por exemplo:

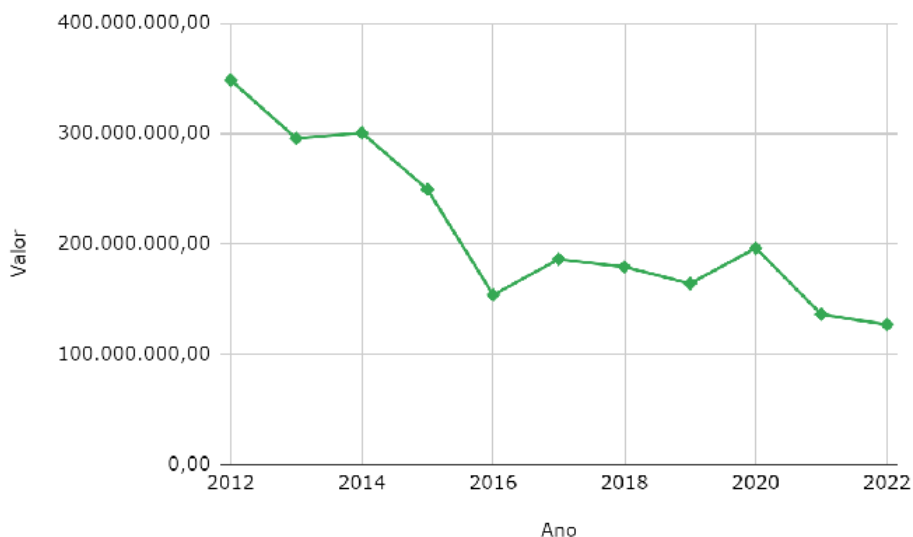
1. Sistema de Proteção da Amazônia (SIPAM)
2. Sistema de Vigilância da Amazônia (SIVAM)
3. Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras (SISFRON)
4. Sistema de Gerenciamento da Amazônia Azul (SISGAAZ)
5. Sistema de Defesa Aérea e Controle de Tráfego Aéreo (SISDACTA)
6. Sistema de Comunicações Militares por Satélites (SISCOMIS)
7. Sistema de Defesa Aeroespacial Brasileiro (SISDABRA)

Em resposta, esses sistemas possibilitam e reforçam o monitoramento das fronteiras, além da proteção e uso de dados para os diversos setores nacionais, especialmente o de defesa. Uma vez que o Brasil é um dos países que compõem a América Latina, detentor da maior extensão terrestre e litorânea, detentor de uma grande diversidade de recursos naturais, território de uma das maiores florestas do mundo, a Amazônia. Além disso, os recursos hídricos em abundância, assim como as reservas de petróleo da região do Atlântico Sul, demonstram a necessidade de o Brasil realizar investimentos em seu programa espacial (Cossul 2019; Matos e Ferreira 2020). A fim de amparar todos os projetos estratégicos socioeconômicos, civis e militares, reitera-se a necessidade de uma estrutura espacial básica sólida, ou seja, o domínio completo das tecnologias espaciais, que pode ser dividido em quatro elementos. O primeiro seria uma base de lançamentos, em solo brasileiro,

com uma infraestrutura capaz de suportar lançamentos de diferentes tipos de ativos espaciais. Já o segundo e terceiro resumem-se na capacidade de produção e lançamento nacional de satélites e veículos lançadores. O último elemento – e o mais ambicioso a se considerar, visto que se trata de uma potência espacial emergente –, seria o desenvolvimento, o comando e o controle (C2) de um sistema independente nacional de navegação global (Cepik 2015).

Ambicionava-se, através da Missão Espacial Completa Brasileira (MECB), desenvolver três dos quatro elementos supracitados (satélites, veículo lançador e sítio de lançamento). Entretanto, conforme aponta Matos (2021, 140), “os projetos mais ambiciosos sofreram contínuos impasses relacionados a embargos tecnológicos, restrições orçamentárias e à ausência de clareza na definição de uma política pública espacial”. De acordo com Matos e Ferreira (2020), independentemente das projeções para o setor espacial brasileiro no começo da Terceira Era Espacial terem sido positivas, as oscilações no orçamento espacial entre o período de 2003 a 2011 apontaram para um ínfimo avanço do setor no país. Essa situação tornou-se ainda pior a partir de 2013, conforme ilustra a figura 3. Nos anos seguintes sofreu um decréscimo, registrando em 2016 um total de R\$ 154 milhões. Em 2017 chega ao patamar superior comparado ao ano anterior, mas volta a sofrer queda em seguida, chegando em 2022 com um investimento de apenas R\$ 127 milhões em média no orçamento.

Figura 3: Orçamento do Programa Espacial Brasileiro (2012-2022)⁵



⁵ Os dados que foram utilizados para a elaboração desta figura estão em milhões de reais.

Fonte:Elaborado pelos autores (2023), com base em Brasil (2022).

Logo, ao analisar o orçamento do Programa Espacial Brasileiro, nota-se que mesmo com o relevante papel que o comando do espaço possui na Terceira Era Espacial, o Brasil ainda não conseguiu atingir o acesso independente a esta região. O orçamento destinado a áreas afins, oscila em grandes proporções durante seu percurso, e o resultado é refletido na capacidade de operar os meios aeroespaciais. Grande parte dos projetos está com os cronogramas atrasados, sendo adiados, ganhando novos prazos e na maioria, acabam sendo encaminhados para a edição seguinte do Programa Nacional de Atividades Espaciais (PNAE). Isto significa que os projetos não finalizados no PNAE 2012-2021 estão agora inseridos no novo PNAE, que finaliza em 2031 (Câmara dos Deputados 2010).

Em síntese, o baixo investimento no desenvolvimento de ativos espaciais torna o Brasil fortemente dependente de outras potências espaciais, ainda mais quando o país poderia estar avançando em um ritmo crescente a ponto de visualizar novos mercados. Entretanto, o país tem focado majoritariamente no desenvolvimento de nanosatélites. O histórico de fracassos e cancelamentos do programa de Veículos Lançadores de Satélites (VLS) reforça a dependência espacial, tanto que o lançamento do satélite *Amazônia-1*, que seria realizado pelo VLS brasileiro foi cancelado e, como alternativa, o lançamento foi realizado pela Índia em 2021 (Matos e Ferreira 2020).

No que tange ao sítio de lançamento, o Centro de Lançamento de Alcântara (CLA) tornou-se a segunda base espacial melhor localizada no globo terrestre para lançamento de artefatos ao espaço – atualmente a base que ocupa a melhor localização estratégica é representada pelo Centro Espacial de Kourou, na Guiana Francesa, de domínio francês. A vantagem estratégica do CLA se dá mediante a sua posição geográfica próxima da linha do equador, no qual ocorre uma considerável economia de combustível das naves, conforme ilustrado na seção anterior. Além disso, o clima dessa região é estável, permitindo lançamentos durante boa parte do ano. Também é possível lançar artefatos em todas as órbitas devido seu ângulo (órbitas equatoriais e polares) (Brasil 2018; Câmara dos Deputados 2010).

Entretanto, o CLA com o tempo acabou ficando obsoleto cientificamente, por conta da falta de interesse por parte do Brasil de que seria necessário investir em P&D para alcançar o avanço científico e tecnológico mundial. Uma das opções para estimular tal avanço seria por intermédio do uso da base para fins privados, angariando fundos de investimentos nas operações brasileiras em busca do domínio das operações espaciais, sendo uma forma de garantir a supremacia de suas atividades. Todavia, para tal,

são necessários regulamentos claros e que protejam as operações em solo brasileiro por Estados ou empresas estrangeiras, dado que o CLA é, dentro das potencialidades do país, um dos bens estratégicos mais relevantes (Brasil 2019).

De 1985 a 2022, o Brasil lançou diversos objetos espaciais, muitos deles com ou sem parcerias estrangeiras, conforme ilustram as Figuras 4 a 6. O país já realizou cerca de 50 lançamentos de satélites à região espacial, entre missões bem sucedidas e falhas, sendo que ao longo da Terceira Era Espacial foram realizados um total de 37 lançamentos. O Satélite Geoestacionário de Defesa e Comunicações Estratégicas (SGDC), por exemplo, foi desenvolvido em parceria com a França e atingiu a órbita terrestre em 2017, diretamente da base de Kourou, visto que, para esse tipo de lançamento, o Brasil não possuía a infraestrutura necessária para seu lançamento através do CLA (UNOOSA 2022; AEB 2023). Esse satélite possui uso dual (civil e militar), sob o poder de administração brasileiro, isto é, o Brasil é detentor da chave criptográfica do SGDC. É possível, por intermédio do SGDC, levar banda larga para localidades que costumavam ser inacessíveis anteriormente, além de auxiliar no monitoramento de outros sistemas brasileiros ligados à marinha, ao exército e à força aérea. Dessa forma, a autonomia brasileira com o SGDC, permite que o país atue com maior soberania no gerenciamento de seus meios militares, sem interferência na visualização de dados por meios externos ao Brasil. Ademais, o sucesso do SGDC surge como uma das metas concretizadas do PNAE de 2012 (Marques 2017; Telebras 2018; Redel 2018).

Figura 4: Lançamentos Espaciais do Brasil (1985-2022), Parte I

Nome do Objeto Espacial	Lançamento	Órbita	Função do Objeto Espacial	Origem
BRASILSAT-A1	08/02/1985	X	Satélite de comunicação geoestacionário lançada de Kourou, Guiana Francesa. Foi operado inicialmente pela Embratel e depois alugado para PANAMSAT em 1995. Em março de 2002 foi reorbitado, atingindo uma órbita de descarte acima do arco geoestacionário	Satélite brasileiro com parceria estrangeira
BRASILSAT-A2	28/03/1986	X	Satélite de comunicação geoestacionário lançada de Kourou, Guiana Francesa, operado pela Star One S.A. Em março de 2004 o satélite foi reorbitado e está em órbita de descarte	Satélite brasileiro com parceria estrangeira

A Consolidação do Programa Espacial Brasileiro:
Mudanças e Desafios na Terceira Era Espacial

MICROSAT 2 (DOVE, <i>Oscar17</i>)	22/01/1990	em órbita	Satélite não registrado na ONU.	Satélite brasileiro
SCD 1	09/02/1993	em órbita	Satélite projetado para coletar dados meteorológicos veiculados por plataformas de coleta de dados distribuídas em todo território nacional.	Satélite brasileiro
BRASILSAT B1	10/08/1994	X	Satélite voltado para serviços de telecomunicação. Em dezembro de 2010 foi reorbitado e encontra-se na órbita de descarte	Satélite brasileiro com parceria estrangeira
BRASILSAT B2	28/03/1995	GEO	Satélite voltado para serviços de telecomunicação, lançado de Kourou, Guiana Francesa.	Satélite brasileiro com parceria estrangeira
BRASILSAT B3	04/02/1998	GEO	Satélite voltado para serviços de telecomunicação, lançado de Kourou, Guiana Francesa.	Satélite brasileiro com parceria estrangeira
SCD 2	23/10/1998	em órbita	Função principal deste satélite é a observação terrestre.	Satélite brasileiro
SACI 1	14/10/1999	em órbita	Satélite sino-brasileiro utilizado como suporte à experimentos científicos (estudo de bolhas de plasma, observação de raios cósmicos anormais e solares na magnetosfera).	Satélite brasileiro
CBERS 1 (<i>Zi Yuan 1</i>)	14/10/1999	em órbita	Satélite sino-brasileiro de monitoramento, por meio de sensores ópticos, de recursos terrestres e sensoriamento remoto no Brasil e na China.	Satélite brasileiro com parceria estrangeira
BRASILSAT B4	17/08/2000	GEO	Satélite voltado para serviços de telecomunicação, lançado de Kourou, Guiana Francesa.	Satélite brasileiro com parceria estrangeira
CBERS 2	21/10/2003	X	Descomissionado em 2009	Satélite brasileiro com parceria estrangeira
Estrela do Sul 1 (<i>EDS1/ TELSTAR 14</i>)	10/01/2004	X	Em órbita geoestacionária, um satélite de comunicação que oferecia cobertura abrangente em toda a América Latina foi lançado a partir da plataforma Sea Launch Odyssey. Em novembro de 2011, o satélite foi reorbitado e está atualmente em órbita de descarte.	Satélite brasileiro com parceria estrangeira
AMAZONAS -1	04/08/2004	GEO	Satélite de telecomunicação geoestacionário lançado de Baikonur, Cazaquistão. Possui transponders em banda C e Ku.	Satélite brasileiro com parceria estrangeira

CBERS 2B	19/09/2007	X	Descomissionado em 2010.	Satélite brasileiro com parceria estrangeira
STARZONE C ₁	14/11/2007	GEO	Satélite de telecomunicação lançado em Kourou, Guiana Francesa. Opera nas bandas C e Ku, pertence à Embratel Star One S.A.	Satélite brasileiro com parceria estrangeira
STARZONE C ₂	18/04/2008	GEO	Satélite de telecomunicação lançado em Kourou, Guiana Francesa. Pertence à Embratel Star One S.A., opera na banda C, Ku e X.	Satélite brasileiro com parceria estrangeira
AMAZONAS -2	01/10/2009	GEO	Satélite de telecomunicação lançado em Kourou, Guiana Francesa. Fornece serviço para a América do Norte e do Sul, em bandas C e Ku.	Satélite brasileiro com parceria estrangeira
Estrela do Sul 1 (EDS1/TELSTAR 14)	20/05/2011	GEO	Satélite de telecomunicação lançado de Baikunur, Cazaquistão. Foi desenvolvido para substituir o EDS1, porém após o lançamento apresentou a mesma falha que o EDS1, o que resulta em apenas 60% de sua capacidade total. Oferece cobertura de banda Ku.	Satélite brasileiro com parceria estrangeira

Fonte: Elaborado pelos autores (2023), com base em UNOOSA 2022; AEB 2023.

Figura 5: Lançamentos Espaciais do Brasil (1985-2022), Parte II

Nome do Objeto Espacial	Lançamento	Órbita	Função do Objeto Espacial	Origem
STARONE C ₃	10/11/2012	GEO	Satélite de telecomunicação, lançado de Kourou, Guiana Francesa. Opera em bandas C e Ku, possibilitando uma ampla cobertura em toda América do Sul e Flórida (EUA), além da região do pré-sal.	Satélite brasileiro com parceria estrangeira
AMAZONAS 3	07/02/2013	GEO	Satélite de telecomunicação, lançado de Kourou, Guiana Francesa. O lançamento deste satélite expandiu a cortura dos serviços do satélite Amazonas-1. Possui transponders em bandas Ku, C e Ka. Ademais, presta serviços para diversas operadoras de TV por assinatura (Vivo TV, CTBC TV e Movistar TV Digital Latinoamérica).	Satélite brasileiro com parceria estrangeira

A Consolidação do Programa Espacial Brasileiro:
Mudanças e Desafios na Terceira Era Espacial

CBERS 3	09/12/2013	X	Satélite lançado com sucesso, porém, devido a uma falha se tornou inoperante.	Satélite brasileiro com parceria estrangeira
AMAZONAS 4A	22/03/2014	GEO	Satélite não registrado na ONU.	Satélite brasileiro com parceria estrangeira
NanoSatC BR1	19/06/2014	em órbita	Satélite de desenvolvimento tecnológico, tendo como missão coletar dados do campo magnético terrestre especialmente na região da Anomalia Magnética do Atlântico Sul (AMAS) e do setor brasileiro de Eletrodo Equatorial Ionosférico. Foi lançado de Dombarovsky, Rússia. Desenvolvido em parceria entre UFSM e o INPE.	Satélite brasileiro
CBERS 4	07/12/2014	em órbita	Satélite operacional.	Satélite brasileiro com parceria estrangeira
AESP 14	05/02/2015	X	Segundo <i>CubeSat</i> brasileiro desenvolvido pelo Instituto Tecnológico de Aeronáutica (ITA) em parceria com o INPE, lançado por um Falcon 9 v1.1, no Cabo Canaveral, EUA. Apesar do sucesso do lançamento, após um mês em órbita sem receber retorno, a AEB o declarou inoperante mediante a diversas falhas.	Satélite brasileiro
STARONE C4	15/07/2015	GEO	Satélite voltado para serviços de telecomunicação, lançado de Kourou, Guiana Francesa. Possui operações em banda Ku - sendo que sua posição orbital é considerada uma <i>hot position</i> -, sendo utilizada pela empresa Claro TV.	Satélite brasileiro com parceria estrangeira em operação comercial

SERPENS	17/09/2015	X	Terceiro <i>CubeSat</i> nacional a ser lançado ao espaço, desenvolvido em conjunto pela UnB, UFABC, UFSC, UFMG, IFF e o INPE, com apoio da AEB. Também teve parceiros internacionais como a Universidade de Vigo (Espanha), Sapienza Università di Roma (Itália), e as estadunidenses Morehead State University, California State Polytechnic University. Com uma vida útil de seis meses foi possível coletar dados ambientais em uma plataforma desenvolvida por estudantes brasileiros. Em março de 2016 desintegrou-se ao reentrar na atmosfera terrestre.	Satélite brasileiro com parceria estrangeira
Eutelsat 65 West A	09/03/2016	em órbita	Operado pela Eutelsat (ligado a ESA), serviços de radiodifusão e de banda larga na América Latina, de uso civil.	Satélite brasileiro com parceria estrangeira
STARONE D1	21/12/2016	GEO	Satélite de telecomunicação, lançado de Kourou, Guiana Francesa. Equipado com transponders em banda C, Ku e Ka. Esse é o primeiro satélite da Embratel Star One S.A. de quarta geração, com capacidade de abranger as regiões Sul, Sudeste e Nordeste; e partes das regiões Norte e Centro-Oeste do país.	Satélite brasileiro com parceria estrangeira
Tancredo 1	16/01/2017	X	Picossatélite desenvolvido pela escola Presidente Tancredo Almeida Neves (SP), contou com o apoio do INPE, AEB e da empresa italiana GAUSS Srl. Foi lançado do Centro Espacial de Tanegashima, Japão, tendo como destino a órbita baixa terrestre. Após dez meses em órbita, o satélite reentrou na órbita terrestre.	Satélite brasileiro
Sky Brasil-1 (Intelsat 32E)	14/02/2017	GEO	Satélite de telecomunicação, de propriedade da empresa estadunidense DirecTV, desenvolvido para a expansão dos serviços da empresa Sky Brasil. Possui transponders de banda Ku e Ka.	Satélite brasileiro com parceria estrangeira

Fonte: Elaborado pelos autores (2023), com base em UNOOSA 2022; AEB 2023.

Figura 6: Lançamentos Espaciais do Brasil (1985-2022), Parte III

Nome do Objeto Espacial	Lançamento	Órbita	Função do Objeto Espacial	Origem
SGDC	04/05/2017	GEO	Satélite de comunicação que tem como objetivo fornecer uma rede mais segura às comunicações estratégicas e militares do país, sob a coordenação da Telebrás e do Ministério da Defesa. Foi lançado de Kourou, Guiana Francesa, e possui transponders em banda X (fornecer internet e comunicação ao governo e às Forças Armadas) e Ka.	Satélite brasileiro
AMAZONAS 5	11/09/2017	GEO	Satélite não registrado na ONU.	Satélite brasileiro com parceria estrangeira
SES 14	25/01/2018	GEO	Satélite de comunicação operado pela empresa SES S.A. lançado de Kourou, Guiana Francesa. Os dados coletados por esse satélite visam atender os mercados aeronáuticos, marítimos e residencial. Possui transponders nas bandas C e Ku.	Satélite brasileiro com parceria estrangeira
Al Yah 3	25/01/2018	GEO	Satélite para serviços de telecomunicação e internet de banda larga.	Satélite brasileiro com parceria estrangeira
Telstar 19 VANTAGE	22/07/2018	GEO	Construído pela Space Systems/Loral, operado pela Telesat Canada, para expandir seus serviços de banda larga por meio de satélites.	Satélite brasileiro com parceria estrangeira
ITASAT	03/12/2018	em órbita	Satélite para desenvolvimento tecnológico.	Satélite brasileiro
CBERS 4A	20/12/2019	em órbita	Satélite de observação terrestre.	Satélite brasileiro
FloripaSAT-1	20/12/2019	em órbita	<i>CubeSat</i> desenvolvido pelo SpaceLab da UFSC, tnedo como principal objetivo desenvolvimento tecnológico, através de serviços de retransmissão de rádio-amadres.	Satélite brasileiro
AMAZONIA 1	28/02/2021	em órbita	Satélite não registrado na ONU.	Satélite brasileiro
NanoSatC-Br2	22/03//2021	em órbita	<i>CubeSat</i> contendo duas missões: científica e tecnológica. Foi lançado do Cosmódromo de Baikonur, Cazaquistão.	Satélite brasileiro
STARONE D2	30/07/2021	GEO	Satélite não registrado na ONU.	Satélite brasileiro com parceria estrangeira

ALFACRUX	01/04/2022	em órbita	Satélite não registrado na ONU.	Satélite brasileiro
CARACÁ I	25/05/2022	em órbita	O Projeto Lessonia – 1 foi lançado através do foguete SpaceX Falcon 9 no Centro Espacial Kennedy, em Cabo Canaveral, nos Estados Unidos. Satélites de órbita baixa e dupla utilização de radar de sensoriamento remoto (SRR).	Satélite brasileiro com parceria estrangeira
CARACÁ II	25/05/2022	em órbita	O Satélite faz parte do Projeto Lessonia-1, e possui tecnologia de radar para o monitoramento do solo e também como auxílio no combate ao tráfico de drogas e à mineração ilegal. Esse satélite possui tecnologia dual e a região que terá maiores benefícios com seu monitoramento será a região amazônica.	Satélite brasileiro com parceria estrangeira
SPORT	26/11/2022	em órbita	Nanossatélite de parceria entre a Agência Espacial Brasileira (AEB) e a Agência Espacial Norte-americana (NASA) com decolagem a partir do Kennedy Space Center (Florida). Para pesquisas científicas na ionosfera	Satélite brasileiro com parceria estrangeira

Fonte: Elaborado pelos autores (2023), com base em UNOOSA 2022; AEB 2023.

Outras parcerias foram firmadas e resultaram na criação de outros satélites, como no caso da China e a série de satélites de sensoriamento remoto (CBERS), no qual encontra-se operacional apenas o satélite CBERS-4, lançado em 2014. A cooperação com a Alemanha, presente no projeto para desenvolver o Veículo Lançador de Microsatélites (VLM), e a cooperação com a Rússia, que busca além dos estudos conjuntos para a criação de um novo veículo lançador, um banco de dados para testes de um motor de foguete a propelente líquido. A Ucrânia também se mostrou outro parceiro interessante para o Brasil no que tange o setor espacial, visto que ambas nações chegaram a firmar um acordo que resultaria na construção e lançamento do foguete Cyclone-4, em solo nacional, contudo essa parceria foi encerrada em 2015 (Machado 2014; Missagia 2020).

Atualmente, o Brasil ainda não possui uma lei espacial, algo que seria determinante para a regularização das operações espaciais em solo brasileiro. Todavia, encontra-se atualmente em discussão, entre o governo e a Associação Brasileira de Direito Aeronáutico e Espacial (SBDA), o Código Espacial Brasileiro, no formato de proposta preliminar “sobre os fundamentos do

ordenamento jurídico brasileiro aplicáveis às atividades espaciais do país, complementada pela legislação nacional pertinente e os instrumentos de direito internacional com os quais o Brasil está comprometido”. O Código Espacial trata, ao longo de seu texto, sobre questões como a infraestrutura espacial, o setor privado ou mesmo acerca do sensoriamento remoto (Froehlich et al 2020, 57, tradução nossa).

Na atualidade, os planos estratégicos do Brasil estão postos na AEB, que, por intermédio da PNDAE, promove o desenvolvimento das atividades espaciais de interesse nacional. Dessa forma, a cada 10 anos são promovidas novas diretrizes pelo PNDAE, que atualmente está na sua quinta edição: 2022-2031. Verifica-se, portanto, que os atuais objetivos do PNAE estão voltados ao desenvolvimento de forma contínua e estável do setor espacial, como um representante estratégico para o Estado. Portanto, para nortear o setor espacial brasileiro, atualmente o país possui os seguintes Objetivos Estratégicos de Espaço (OEEs) (AEB 2022, 16):

1. Elevação da presença do PEBR no conjunto de prioridades do Estado
2. Fomento ao empreendedorismo e à competitividade do setor produtivo nacional
3. Desenvolvimento científico e tecnológico que busque nutrir as necessidades em relação a bens e serviços espaciais
4. Busca contínua pela soberania e elevação da autonomia do Brasil no que tange às atividades espaciais

Foi elaborado em 2022 o Projeto de Lei 1006/22, que traz em seu esboço as regras gerais para os meios institucionais, para o licenciamento das empresas e para a autorização de lançamentos espaciais. Essa lei resultaria em um marco regulatório para as operações espaciais, como o uso das bandas de frequência e as posições orbitais, o uso pacífico de instalações e maquinários voltados à projeção espacial, a cooperação internacional, a preservação do meio ambiente, e a atuação da iniciativa privada. Ademais, a lei desenvolve a proposta de criação do *Registro Espacial Brasileiro* e do *Cadastro Espacial Brasileiro*, que auxiliam na centralização das informações, registro de produtos, serviços, pesquisas e demais informações de artefatos. Todavia, o projeto ainda deve ser analisado em caráter de votação, para posteriormente entrar de fato em vigor (Agência Câmara de Notícias 2022).

Portanto, iniciativas brasileiras recentes podem demonstrar uma atualização do pensamento espacial brasileiro, por parte dos tomadores de decisão, para acelerar as capacidades aeroespaciais do país. No entanto, a estagnação permanece sendo um desafio a ser enfrentado nas próximas décadas, o que se relaciona com a atual falta de coordenação política e de

recursos financeiros, agravando suas deficiências. Exemplo disso são os projetos que deveriam ser concluídos no PNAE (2012-2021) e foram transferidos para o PNAE (2022-2031).

O Setor Espacial e o Brasil Contemporâneo

Todo progresso observado no programa espacial, especialmente após a ditadura militar (1964-1985), surgiu através do intuito de transformar o país em uma potência de médio porte, porém essa visão de projeção do Brasil acabou enfraquecendo com o tempo. Tendo como base a análise dos dados acerca da evolução do PEBR nas últimas seis décadas, é possível perceber que, conforme destaca Machado (2014, 74), “o Estado brasileiro como um todo ainda não reconheceu, até o presente, que as linhas de comunicações espaciais são infraestruturas estratégicas para o país e que, portanto, o comando do espaço é condição necessária para a realização da grande estratégia nacional”. Essa seção busca discutir dois elementos importantes que podem impactar o setor espacial brasileiro positivamente. O primeiro deles versa acerca da integração espacial regional como um fator-chave para uma postura de pivô na América Latina. Em seguida faz-se uma análise sobre possíveis perspectivas para o futuro do Brasil na região espacial, a partir da atuação espacial brasileira nesta Terceira Era Espacial.

Integração Espacial Regional na América Latina

Tendo em vista o plano estratégico necessário para que o Brasil seja capaz de situar-se na esfera do comando do espaço e fugir da estagnação que enfrenta, uma alternativa viável seria investir mais em suas relações com os Estados vizinhos da América Latina – os países considerados latinos estão distribuídos em três diferentes regiões geográficas do continente americano (Norte, Central e Sul), consistindo em um total de 33 nações, cobrindo uma área de cerca de 13% da superfície terrestre do planeta. Assim, a cooperação pode desempenhar um significativo papel na promoção da proteção regional. Todavia, verifica-se que a área em questão possui um desenvolvimento tardio nas operações espaciais, além de ainda ser muito dependente de tecnologia sensível advinda das grandes potências espaciais (Froehlich et al 2020).

Atualmente o Brasil encara a perda do seu perfil de liderança na região, que incide no final abrupto do governo Dilma (2006-2016) – devido ao *impeachment* em 2016 –, com a chegada de Temer (2016-2018) à presidência, e por fim com a presidência de Bolsonaro (2019-2022) – período caracterizado pela crise política e econômica interna, intensificada

a partir de 2020 pela pandemia do coronavírus, que resultou em complexas crises sociais, econômicas e políticas na América Latina – repercutindo em conjunto, com o enfraquecimento de muitos dos organismos regionais. Ademais, no que tange a arena espacial na América Latina, pode-se dizer que a realidade ainda aponta para uma dependência nas agências e indústrias espaciais de outras potências espaciais mais robustas. Por exemplo, México, Chile, Argentina e Brasil possuem acordos ou tratados com a NASA, ESA ou mesmo com empresas privadas para, a partir do trabalho conjunto, obter *know-how* suficiente para a construção de satélites, lançamento de ativos espaciais e coleta de dados (Portales et al 2014).

Dentre as nações supracitadas, todas possuem um programa espacial, entretanto, nenhum desses programas possui o mesmo investimento em educação espacial que o brasileiro atualmente. Além disso, observa-se que apenas duas nações latinas estão mais comprometidas com a atividade espacial: Argentina e Brasil. Ambas nações possuem habilidades e capacidades espaciais, nos quais resultaram na posse de satélites de observação terrestre, comunicação, e ciência e tecnologia. Peru, Venezuela, Chile, México possuem capacidades apenas em dois setores – seja comunicação e observação terrestre ou tecnologia e educação. Já as nações que possuem *know-how* em apenas um setor são: Bolívia, Costa Rica, Colômbia, Equador, Guatemala, Nicarágua e Uruguai. Em contraste, as nações que apresentam pouca ou nenhuma capacidade no setor espacial são, em sua maioria, os Estados do Caribe (Froehlich et al 2020).

No que tange à capacidade de lançamento à região espacial, conforme já mencionado em outras seções, algumas nações latino-americanas possuem condições favoráveis para lançamento por estarem próximas da linha do equador. Apesar dessa vantagem, apenas Brasil e Argentina desenvolveram capacidades de lançamento, com sítios de lançamentos orbitais e suborbitais. Há também àquelas nações que possuem locais de lançamento apenas suborbitais, como é o caso do México, Peru e Panamá (Froehlich et al 2020). A experiência de cooperação espacial na América Latina em atividades espaciais contou com a criação de espaços para dialogar e refletir sobre a questão espacial, importante citar alguns destes espaços:

1. Conferência Espacial das Américas (CEA)
2. Associação Centro-Americana de Aeronáutica e Espaço (ACAE)
3. Conselho Consultivo de Geração Espacial (SGAC)
4. Sociedade Latino-Americana de Sensoriamento Remoto (SELPER)

Percebe-se que, ao contrário de outras regiões, a América Latina ainda não possui um organismo específico para cooperação e integração espacial

que funcionasse em trâmites similares a Agência Espacial Europeia (ESA), ou a Organização para a Cooperação Espacial na Ásia-Pacífico (APSCO). Logo, com o intuito de mudar esse quadro, em 2011, durante o encontro do Conselho de Defesa da UNASUL foi discutida a possível criação da Agência Espacial Sul-Americana (SASA, sigla em inglês). Contudo, houve grande rejeição por parte do Brasil, que argumentava que este seria um organismo com muita burocracia e pouco avanço de fato. Conforme ilustra Froehlich et al. (2020, 90).

A SASA pode permitir que os países troquem mais informações sobre desastres naturais e mudanças climáticas, bem como fortalecer ações relacionadas à exclusão digital ou à cooperação em segurança. A criação da SASA fortaleceria a região e funcionaria como uma estrutura proativa para promover novas alianças regionais. Ao mesmo tempo, uma agência regional que possa apoiar um programa espacial regional garantiria estabilidade à agenda espacial quando a região enfrentasse flutuações políticas e econômicas (Froehlich 2020, 90, tradução nossa).

Outra tentativa, dessa vez aderida por alguns Estados, ocorreu em 2021 com a criação da Agência Espacial Latino-Americano e Caribenha (ALCE), com sede no México. Atualmente a agência possui 19 países-membros⁶, destacando Argentina e México, ambas nações que impulsionaram o projeto. De fato, esta ideia vinha sendo amadurecida há mais de uma década e essa criação representa uma nova tentativa – agora focada no setor espacial – de ultrapassar o rótulo de região periférica e mais, buscar meios através da *integração espacial regional* para elaborar estratégias que diminuam, com o tempo, a dependência de potências espaciais robustas para capacidade de lançamento, tecnologias e experiência.

Novamente o Brasil optou por não fazer parte dessa iniciativa de integração regional, dado que na altura das negociações – governo de Jair Bolsonaro (2019-2022) –, o país não demonstrou interesse. A ausência da maior potência espacial da América Latina nesta agência espacial, resultou em um baixo orçamento para as atividades, visto que as contribuições foram da Argentina e do México, resultando em um investimento de US \$100 milhões de dólares para 2022. Dessa forma, percebe-se poucos componentes de institucionalização estabelecidos, que após a pandemia, mostraram-se estagnados, e sem demonstração de continuidade nos esforços (Santana

6 Até o momento da elaboração deste artigo, fazem parte da ALCE: Antígua e Barbuda, Argentina, Bolívia, Costa Rica, Cuba, Domínica, Equador, Guatemala, Haiti, Honduras, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana, Santa Lúcia, São Vicente e Granadinas e Venezuela.

2022).

Observações e Perspectivas para o Futuro

O nível de maturação do programa espacial brasileiro encontra-se muito abaixo do que se espera de um Estado com tais dimensões. Por exemplo, quando examinados quais países possuem em comum três indicadores – PIB (superior a US\$ 1 trilhão), Área (mais de 2 milhões de km²) e População (mais de 100 milhões de habitantes) –, no ano de 2022 constata-se que apenas cinco Estados se encontram na intersecção desses três: Índia, Rússia, China, Estados Unidos e Brasil. Curioso considerar que esse grupo é composto majoritariamente por membros do BRICS e, quando deixando em evidência a capacidade espacial de cada um, nota-se a discrepância nos níveis de maturação dos programas espaciais desses Estados quando comparados ao Brasil, assim como a estratégia espacial desenvolvida e aprimorada na Terceira Era Espacial.

A ascensão de potências espaciais emergentes, em especial as oriundas da Ásia, reforça mais uma vez a característica competitiva do espaço sideral, implicando em um efeito *spill-over* em outras questões como o dilema de segurança e a corrida armamentista. Enquanto outras potências espaciais investem na construção de uma estação espacial – como é o caso da China –, em missões tripuladas, veículos de lançamento ou mesmo em sistemas globais de navegação por satélite; o Brasil encontra-se inerte entre a produção de nanosatélites e acordos espaciais com países como a China, Ucrânia, Alemanha e EUA, por exemplo. Em suma, o avanço brasileiro no setor espacial não tem sido capaz de acompanhar o mesmo ritmo do desenvolvimento espacial de seus parceiros.

Por conta disso, grande parte das empresas voltadas para tecnologia espacial no Brasil ainda são muito pequenas. O resultado dessa falta de investimento em tecnologia, inovação e ciências estabelece um retardo no processo de desenvolvimento das operações espaciais, diferentemente do observado na evolução do setor espacial nacional de outros Estados, como nos casos da Coreia do Sul e da Índia. No caso brasileiro, não existe uma clara consciência nacional a respeito da importância do investimento no espaço sideral e do seu valor estratégico, tanto por parte dos tomadores de decisão do Estado, como também por parte da sociedade. Essa falta de visão estratégica acarreta políticas públicas de curto prazo, que resultam na descontinuação de muitos projetos na área (Guimarães 2011).

A manutenção do *status-quo* e do atual coma que o Brasil enfrenta afeta na forma com que a população civil e os tomadores de decisão, enxergam o

programa espacial brasileiro. Em certa medida, pode-se dizer que a estagnação do PEBR acaba sendo prejudicial apenas para o Brasil, porque, de modo geral, a situação de coma que o país se encontra o força a estabelecer alianças com potências espaciais maiores, uma vez que não dispõe de capacidades próprias para promover a segurança de seu vasto território. Em contrapartida, a alteração dessa condição de dependência para uma maior autonomia implicaria em um maior investimento e desenvolvimento nacional de capacidades espaciais, libertando-se da condição periférica e assumindo um maior protagonismo no cenário internacional no que tange à região espacial.

É difícil encontrar meios de popularizar a relevância do PEBR justamente por se tratar de tecnologias de alto valor agregado e suas discussões ficarem restritas ao meio acadêmico, corporativo e governamental. No Brasil, não foi estabelecida uma cultura popular que ilustre de forma clara como o espaço sideral ampara os interesses nacionais, sejam em tempos de paz ou guerra. Por exemplo, os sistemas nacionais de defesa – SIPAM, SISFRON, SISGAZ, SISDACTA e SISCOMIS – necessitam do ambiente espacial para concretizar a interoperabilidade entre as forças. Contudo, nada disso se faz realmente importante a nível nacional quando a ideia entrelaçada ao investimento no setor espacial é altamente criticada entre a população civil, que enfatiza que o montante de dinheiro destinado para projetos espaciais deveria ser realocado para outros setores (Machado 2014).

Conforme ressalta Câmara (2001, 3), “é preciso mudar a condução do programa espacial, para tratá-lo como um programa industrial, em que a capacitação das empresas nacionais e a sinergia entre os diferentes setores sejam as preocupações norteadoras da estratégia dos contratos governamentais”. Nota-se, assim, que a visão do autor exposta há mais de duas décadas permanece sendo a realidade do PEBR e acaba englobando uma problemática ainda maior que é a dificuldade do Brasil em conseguir enxergar seu papel como potência espacial – seja focando apenas na projeção regional, ou possivelmente ambicionando uma atuação maior no cenário espacial internacional –, e passar a se portar como tal.

Há uma clara necessidade de o país elaborar OEEs mais específicos e menos amplos, de forma a consolidar de fato a base estratégica nacional do setor espacial. Dito isso, uma possível opção para ultrapassar a fase de estagnação que o programa espacial enfrenta seria dar uma maior atenção a quatro pontos. O primeiro seria um maior investimento em P&D para justamente fomentar o desenvolvimento tecnológico espacial nacional, a ponto de alcançar o domínio dessas capacidades. Em segundo lugar, ainda no âmbito econômico seria investir na construção e na melhoria da infraestrutura de centros e unidades voltadas ao setor espacial. O terceiro ponto leva em conta o crescente protagonismo do setor privado na Terceira Era Espacial e com isso,

observa-se a necessidade da criação de um “Centro Nacional de Promoção Espacial” que tivesse como objetivo regular as atividades espaciais e o uso das instalações – ou seja, uma forma de regular o elo entre os setores público e privado. O quarto e último ponto a ser levantado estaria na urgência de uma “Lei Espacial Nacional”, já que, conforme mencionado na seção anterior, o país carece de um aparato que lide com a condução das atividades espaciais. O desenvolvimento tecnológico espacial e a integração com países do Sul Global podem representar um primeiro passo para sair da estagnação que o país se encontra atualmente, mas também servir de exemplo, como nos casos da China e da Índia. Essas potências espaciais acabam conectando uma política industrial em uma visão que preze o desenvolvimento nacional através de seus programas espaciais (Matos 2021). Hoje, o Estado brasileiro ainda é o maior poder militar da América do Sul, possui um território estratégico (Amazônia Legal, e a Amazônia Azul) com a maior fronteira sul-americana, além disso, possui à sua disposição a segunda melhor base para lançamentos de artefatos (CLA). E, em conjunto, a América Latina, que detém uma das regiões com a maior diversidade estratégica naturais do mundo, está à margem das políticas espaciais globais. É, portanto, necessário vencer o atraso científico espacial para atuar nas dinâmicas da Terceira Era Espacial.

Considerações Finais

O presente artigo buscou investigar as possíveis causas da estagnação do Programa Espacial Brasileiro no século XXI. Para tal, foi necessário fornecer subsídios teóricos e conceituais sobre o ambiente macro do Poder Espacial nas relações internacionais. Dessa forma, a consolidação do Programa Espacial Brasileiro demonstra ainda ser longa e desafiadora. É possível verificar avanços significativos, mas também, retrocessos frustrantes. A partir disso, ilustrou-se um panorama do Brasil na Terceira Era Espacial.

O investimento em ciência, tecnologia e inovação deve ser visto como uma prioridade estratégica para o desenvolvimento nacional a longo prazo. O Brasil precisa se manter atualizado e adaptado às constantes inovações tecnológicas e às demandas do mercado espacial, o que implica em uma postura proativa em relação à pesquisa e ao desenvolvimento. O país precisa investir em capacitação técnica da indústria aeroespacial e em mão de obra qualificada. Além disso, deve buscar melhorias para sua infraestrutura e políticas públicas de Estado consistentes e duradouras, que transcendam governos e partidos políticos, para que alavanquem seu nascente desenvolvimento.

Portanto, tendo em vista os atributos necessários de estratégia nacional e regional na Terceira Era Espacial, o Brasil possui capacidades finitas para

alçar sozinho o desenvolvimento nacional nas operações espaciais, dado as limitações verificadas neste artigo. Todavia, a cooperação regional demonstra ser uma importante estratégia para superar as limitações nacionais e alcançar um papel mais efetivo nos desafios da Terceira Era Espacial. A colaboração regional possibilita um compartilhamento de conhecimento e recursos, a divisão de custos e riscos, e a ampliação das oportunidades de mercado. Assim, unindo esforços e transformando suas políticas espaciais nacionais em políticas regionais mais eficazes e capazes de vencer a estagnação e o cerceamento tecnológico, poderá resultar em uma inserção dos meios espaciais mais eficaz nas disputas em torno do comando do espaço.

A consolidação das capacidades espaciais brasileiras torna-se fundamental, não apenas para suas táticas de defesa, mas também para a expansão do desenvolvimento socioeconômico do país. A tecnologia espacial tem aplicações práticas em áreas como a agricultura, saúde, segurança, meio ambiente, comunicações, entre outras, gerando benefícios para a sociedade e progresso para o país. Portanto, para superar a estagnação e as barreiras tecnológicas, é preciso um esforço conjunto e coordenado de diversos atores nacionais, como o governo, a indústria aeroespacial, as universidades e centros de pesquisas, e a sociedade em geral.

REFERÊNCIAS

- Aron, Raymond. Paz e Guerra entre as Nações. Brasília, Edunb, 1986.
- AEB. 2023. “Objetos Espaciais Brasileiros”. <https://www.gov.br/aeb/pt-br/programa-espacial-brasileiro/objetos-espaciais-brasileiros>. Acesso em: 16 jan. 2023.
- Agência Câmara de Notícias. 2022. “Projeto institui marco legal das atividades espaciais no Brasil”. <https://www.camara.leg.br/noticias/872926-projeto-institui-marco-legal-das-atividades-espaciais-no-brasil>. Acesso em: 11 mar. 2023.
- Bowen, Bledlyn. 2020. War in space: strategy, spacepower, geopolitics. Edinburgh: Edinburgh University Press.
- Brasil. 2018. “O Centro de Lançamento de Alcântara: abertura para o mercado internacional de satélites e salvaguardas para a soberania nacional”. http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8897/1/td_2423.pdf. Acesso em: 07 mar. 2023.
- Brasil. 2019. “Conhecendo o Acordo de Salvaguardas Tecnológicas Brasil e Estados Unidos”. <https://static.poder360.com.br/2019/11/Entenda->

- o-AST.pdf. Acesso em: 01 mar. 2023.
- Brasil. 2022. “Orçamento da Despesa Pública”. <https://www.portaltransparencia.gov.br/orcamento/despesas?paginacaoSimples=true&tamanhoPagina=&offset=&direcaoOrdenacao=asc&de=2012&ate=2021&orgaos=OR20402&grupo=1%2C2%2C3%2C4%2C5%2C6%2C9&colunasSelecionadas=ano%2CorgaoSuperior%2CorgaoVinculado%2Cfuncao%2CsubFuncao%2Cprograma%2Cacao%2CcategoriaEconomicas%2CgrupoDespesa%2CelementoDespesa%2CorcamentoInicial%2CorcamentoAtualizado%2CorcamentoRealizado%2CpercentualRealizado>. Acesso em: 17 out. 2022.
- Câmara, Gilberto. 2001. “Programa Espacial: C&T e Desenvolvimento Industrial”. http://www.dpi.inpe.br/gilberto/present/cnct_politica_espacial.pdf.
- Câmara dos Deputados. 2010. “A Política Espacial Brasileira”. <https://www2.camara.leg.br/a-camara/estruturaadm/altosestudios/arquivos/poliespacial/a-politica-espacial-brasileira>. Acesso em: 07 mar. 2023.
- Cepik, M.; Machado, F. 2011. “O Comando do espaço na grande estratégia chinesa: implicações para a ordem internacional contemporânea”. *Carta Internacional* 6 (jul.-dez.): 112-131.
- Cepik, Marco. 2015. “Espaço e relações internacionais”. http://professor.ufrgs.br/marcocepik/files/cepik_et_al_-_2015_-_curso_espaco_ricaderno_estudos.pdf. Acesso em: 28 fev. 2023.
- Cossul, Naiane. 2019. “Potencialidade do Programa Espacial Brasileiro para a Integração Regional: aprofundamento da cooperação regional por meio do emprego das tecnologias de informação e comunicação”. *Revista Videre* 11, 21 (jan-jun): 209-225. DOI: 10.30612/videre.v11i21.10131.
- Froehlich, A., Soria, D. e Marchi, E. 2020. *Space supporting Latin America: Latin America’s Emerging Space Middle Powers*. Cham: Springer.
- Guimarães, Samuel. 2011. “Conferência de Abertura”. http://ftp.demec.ufpr.br/foguete/bibliografia/desafios_do_programa_espacial_brasileiro.pdf. Acesso em: 6 mar. 2023.
- Harvey, B., Smid, H. e Pirard, T. 2010. *Emerging space powers: the new space programs of Asia, the Middle East, and South America*. 2^{ff} ed. Chichester: Praxis Publishing.
- Klein, John. 2006. *Space warfare: strategy, principles and policy*. New York: Routledge.

- Klein, John. 2019. *Understanding Space Strategy: the art of war in space*. New York: Routledge.
- Machado, Felipe. 2014. “Estratégia Nacional de Desenvolvimento das Atividades Espaciais do Brasil: Justificativas, Requisitos e Componentes”. Dissertação de Mestrado, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul. <http://hdl.handle.net/10183/114430>.
- Marques, Luciana. 2017. “Satélite vai deixar Brasil mais “blindado” contra espionagem, diz ministro da Defesa”. www.fiesp.com.br/arquivodownload/?id=228219. Acesso em: 13 mar. 2023.
- Matos, Patrícia; Ferreira, Marcos. 2020. “Indústria Aeroespacial Brasileira: especificidades e contrastes entre os setores aeronáutico e espacial”. *Revista Brasileira de Estudos Estratégicos* 12, 23 (jan-jun): 10-35. <http://www.rest.uff.br/index.php/rest/article/view/208/170>.
- Matos, Patrícia. 2021. “Geopolítica e Programa Espacial Brasileiro: da busca pela autonomia ao acordo de salvaguardas tecnológicas”. *Revista Brasileira de Estudos Estratégicos* 13, 25 (jan-jun): 129-145. DOI:10.29327/230731.13.25-6.
- Missagia, Raquel. 2020. “Brasil e Ucrânia no setor espacial: análise da constituição de uma parceria (1997-2006)”. *Revista Brasileira de História da Ciência* 13, 2 (jul-dez): 188-200. <https://rbhciencia.emnuvens.com.br/revista/article/view/31/13>.
- Portales, Carlos et al. 2014. “El hemisferio en transformación: Regionalismo, multilateralismo y políticas exteriores en un entorno cambiante”. <http://www.cries.org/wp-content/uploads/2014/06/PP-39-web.pdf>.
- Redel, Vanessa. 2018. “A Importância do Programa Espacial Brasileiro e os Impactos para a Defesa Nacional no Século XXI”. Trabalho de Conclusão de Curso, Faculdade de Negócios e Relações Internacionais, Centro Universitário Ritter dos Reis. https://www.gov.br/defesa/pt-br/arquivos/ensino_e_pesquisa/defesa_academia/cmdn/2019/4a_aa_importanciaa_doa_programaa_espaciala_brasileiroa_ea_osa_impactosa_paraa_aa_defesaa_nacionala_noa_seculoa_xxi.pdf.
- Ribeiro, Renata; Vasconcellos, Rodolpho. 2017. “Comparative Perspective of the Brazilian and Indian Space Program”. *Astropolitics* 15, 3 (oct): 217-234. <https://doi.org/10.1080/14777622.2017.1378960>.
- Rosental, Simon. 2008. “Tecnologias Sensíveis”. *Revista da Escola Superior de Guerra* 24 (jul.-dez.): 153-167. <https://revista.esg.br/index.php/revistadaesg/article/view/280/250>.
- Sadeh, Eligar. 2013. *Space Strategy in the 21st Century: theory and policy*. New

York: Routledge.

Santana, Christian. 2022. “El despegue de la Agencia Latinoamericana del Espacio”. <https://www.unav.edu/web/global-affairs/el-despegue-de-la-agencia-latinoamericana-del-espacio>.

Souza, Jaíne Garcia. 2022. “Desenvolvimento do Programa Espacial Indiano (1957-2021): do uso civil à aplicação dual”. Dissertação de Mestrado, Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul. <http://hdl.handle.net/10183/246462>.

Space Foundation. 2022. “Space Foundation Releases The Space Report 2022 Q2 Showing Growth Of Global Space Economy”. <https://www.spacefoundation.org/2022/07/27/the-space-report-2022-q2/>. Acesso em: 10 mar. 2023.

Space Report. 2021. The space report 2021 Q1. Washington: Space Foundation.

Telebras. 2018. “Satélite Geoestacionário de Defesa e Comunicações Estratégicas-SGDC”. <https://www.telebras.com.br/telebras-sat/conheca-o-sgdc/>. Acesso em: 13 mar. 2023.

UCS. 2022. “UCS Satellite Database”. <https://www.ucsusa.org/resources/satellite-database>. Acesso em: 10 mar. 2023.

UNOOSA. 2022. “Online Index of Objects Launched into Outer Space”. https://www.unoosa.org/oosa/osoindex/search-ng.jsp?lf_id=#?c=%7B%22filters%22:%5B%7B%22fieldName%22:%22en%23object.launch.stateOrganization_s%22,%22value%22:%22Brazil%22%7D%5D,%22sortings%22:%5B%7B%22fieldName%22:%22object.launch.dateOfLaunch_si%22,%22dir%22:%22desc%22%7D%5D%7D. Acesso em: 18 out. 2022.

Wood, D. e Weigel, A. 2012. “Charting the evolution of satellite programs in developing countries: the space technology ladder”. *Space Policy* 28 (janeiro): 15-24. Doi:10.1016/j.spacepol.2011.11.001.

RESUMO

O artigo visa compreender em qual estágio encontra-se o Programa Espacial Brasileiro (PEBR) na Terceira Era Espacial. Nesse âmbito, ilustra a crescente presença de Estados na região espacial, resultando na ascensão de potências espaciais emergentes, como no caso do Brasil. Aborda as conquistas e os desafios presentes no PEBR desde os anos 2000, com o intuito de compreender o porquê da estagnação do programa espacial nacional. Conclui-se que mediante às falsas retomadas realizadas nas últimas décadas, o PEBR experienciou ínfimos avanços nacionais no setor espacial e acomodou-se a uma posição de periferia espacial, no qual depende de outras potências espaciais.

PALAVRAS-CHAVE

Brasil; Programa Espacial; Desenvolvimento Espacial Nacional; Terceira Era Espacial.

*Recebido em 2 de maio de 2023
Aprovado em 4 de junho de 2023*

A ENCRUZILHADA ENTRE ATORES, NORMAS, PRÁTICAS E INSTITUIÇÕES: MIGRAÇÃO EM MASSA DA VENEZUELA NA AMÉRICA DO SUL¹

Sérgio Luiz Cruz Aguilar²

Introdução

A crise política, econômica e social na Venezuela, que piorou em 2015, resultou na migração em massa de cidadãos venezuelanos para vários Estados sul-americanos, incluindo Brasil, Colômbia, Equador e Peru. O número de migrantes, refugiados e requerentes de asilo venezuelanos entre 2015 e 2022 atingiu 4.992.215 pessoas (R4Va 2022). Até março de 2022, a Colômbia havia recebido 1,84 milhão de migrantes e refugiados venezuelanos, seguida pelo Peru (1,28 milhão), Equador (513.903), Chile (448.138) e Brasil (325.763) (Dourado & Bittencourt 2022). Consequentemente, a migração em massa da Venezuela foi classificada como crise pelos governos sul-americanos, levando alguns países a implementar políticas restritivas. No que diz respeito à migração venezuelana, portanto, é importante entender as tendências discursivas mais amplas, as normas criadas e acordadas nas instituições e organizações intergovernamentais e as práticas realizadas pelos governos nacionais. Nesse contexto, este artigo discute os vínculos entre os incentivos e normas que emergem das instituições (SCM, Mercosul e CAN) e as práticas adotadas pelos governos durante a crise migratória venezuelana. Através de uma abordagem qualitativa, observações da prática e do discurso, e sua análise crítica, o artigo discute os discursos governamentais dentro das instituições; a emergência de normas coletivas; e as práticas contraditórias empregadas como respostas à crise migratória. Os objetivos principais são: examinar as principais questões que foram abordadas nas três instituições e

¹ Pesquisa financiada pela Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (Fapesp) - Processo 2019/23811-0

² Faculdade de Filosofia e Ciências, Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho. São Paulo, Brasil. E-mail: tcaguilar2012@hotmail.com. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4757-4426>

quais normas surgiram como resultado; entender se, e em caso afirmativo, como os governos brasileiro, colombiano, equatoriano e peruano quebraram as normas pactuadas e adotaram medidas mais restritivas; e explorar possíveis explicações para esse comportamento contraditório. Os dados foram analisados através dos fatores: características das organizações/instituições e o peso da sua influência; impacto dos migrantes em cada país; opinião pública doméstica sobre migrantes; contexto político de cada país; e justificativas para a implementação da restrição.

A OSM, o Mercosul e a CAN foram escolhidos devido ao seu alcance regional, variedade de características e ao fato de que todos tratam explicitamente da migração, seja diretamente ou apenas em circunstâncias específicas. Os quatro países foram escolhidos por serem membros ou associados dessas instituições e estarem entre os mais afetados pela crise venezuelana. O artigo é principalmente descritivo; não se pretende generalizar conclusões, mas sim fornecer constatações e explicações iniciais sobre o cruzamento entre atores, normas, práticas e instituições relacionadas com o caso específico da migração venezuelana contemporânea e destes quatro países sul-americanos. O artigo está dividido em quatro partes. A primeira seção apresenta o referencial conceitual e teórico utilizado para identificar os fatores empregados na análise. A segunda seção apresenta como as questões migratórias foram tratadas pelas organizações intergovernamentais (IGOs) e instituições intergovernamentais (IIs) selecionadas. A terceira seção apresenta a variação das normas nos quatro países. Uma seção final discute possíveis explicações para o comportamento dos Estados em relação à migração venezuelana. A última seção conclui.

Organizações/instituições internacionais, ideias, normas e comportamentos

O termo ‘organizações internacionais’ é usado para se referir a uma ampla variedade de estruturas formais que podem incluir “corporações multinacionais, organizações bilaterais, organizações multilaterais e organizações não governamentais internacionais” (Dijkzeul e Beigbeder 2003, 7)³. Ambos OIs e IIs são lugares onde ideias e pensamentos são compartilhados e decisões coletivas podem mediar comportamentos individuais. Elas envolvem “um conjunto de regras que estipulam as formas pelas quais os Estados devem cooperar e competir uns com os outros [e] prescrevem

3 No original: “multinational corporations, bilateral organizations, multilateral organizations, and international non-governmental organizations” (Dijkzeul and Beigbeder 2003, 7).

formas aceitáveis de comportamento estatal enquanto proscrevem formas inaceitáveis” (Mearsheimer 1994-5, 9). Assim, eles criam normas, “um padrão de comportamento apropriado para atores com uma determinada identidade” (Finnemore e Sikkink 1998, 891)⁴ que podem alterar as preferências do Estado e, portanto, o comportamento do Estado (Mearsheimer 1994-5). As OIs também podem exercer autoridade política sobre seus cidadãos de acordo com suas “áreas de atuação”. Por meio do desempenho dessas funções, as organizações produzem programas de políticas e implementam atividades operacionais e de informação (Rittberger et al 2012).

No entanto, existem diferenças importantes entre os dois. As organizações intergovernamentais (OIs) são estabelecidas por meio de acordos conjuntos que geram obrigações entre governos (UIA 2015) e podem ser consideradas um subconjunto de organizações internacionais. Alguns autores diferenciam entre organizações internacionais públicas, cujos membros são predominantemente Estados, e organizações internacionais privadas, cujos membros são principalmente atores privados. Além disso, os primeiros podem ser intergovernamentais ou supranacionais, dependendo do sistema de tomada de decisão que adotam (Bauer e Knill 2007). As OIs são baseadas em Estados e, como tal, estão sujeitas ao direito internacional, ou seja, possuem direitos e deveres internacionais de acordo com seus tratados e acordos constitutivos. Eles consistem em ramos burocráticos para a execução de tarefas contínuas e são formalmente autônomos. Cada organização tem seu próprio conjunto de regras para orientar os membros a alcançar seus objetivos. Consequentemente, as OIs podem ser vistas como “acordos institucionais que combinam uma estrutura normativa, Estados membros e uma burocracia” (Biermann et al. 2009).

Por outro lado, instituição internacional (II) é um termo usado pelos sociólogos para se referir a “sistemas de normas, regras e procedimentos de tomada de decisão que dão origem a práticas sociais, que atribuem papéis aos participantes nessas práticas e que orientam a interação entre os participantes” (Biermann et al. 2009, 354)⁵. O termo instituição pode ser aplicado tanto à organização formal e/ou aos padrões de comportamento e práticas de uma dada sociedade. Assim, enquanto o termo instituição geralmente se refere a entidades imateriais e físicas, organização refere-se estritamente a uma entidade física. OIs e IIs divergem em suas formas organizacionais, metas

4 No original: “a standard of appropriate behavior for actors with a given identity” (Finnemore and Sikkink 1998, 891).

5 No original: “systems of norms, rules and decision-making procedures that give rise to social practices, that assign roles to participants in these practices, and that guide interaction among participants” (Biermann et al. 2009, 354).

e objetivos, atividades, número de participantes, agendas e funções; eles também podem ser universais ou regionais, dependendo de seus participantes e da escala de sua atividade. À luz dessas distinções, refiro-me ao Mercosul e à CAN como OIs, e ao CSM como instituição internacional.

Os estudiosos também reconheceram diferentes tipos ou categorias de normas: enquanto as normas reguladoras ordenam e restringem o comportamento, as normas constitutivas criam novos atores, interesses ou categorias de ação. Como tal, existem dimensões intersubjetivas e avaliativas envolvidas nas normas, e o que é apropriado (ou não) é definido em conjunto com “os julgamentos de uma comunidade ou sociedade” (Finnemore e Sikkink 1998, 891-892)⁶. Isso significa que a avaliação moral costuma estar vinculada à observância ou não de práticas. As normas muitas vezes limitam o leque de opções disponíveis para os membros e restringem suas ações. Dessa forma, o comportamento de conformidade com a norma ocorre elogiando, ignorando ou desaprovando o comportamento que quebra a norma e estigmatizando certas ações no processo (Finnemore e Sikkink 1998).

Enquanto a abordagem construtivista compreende que ideias compartilhadas, crenças e discurso que envolvem o comportamento apropriado, são a força motriz por trás das estruturas internacionais, da ordem e da estabilidade, a abordagem realista vê ideias e normas e as formas como elas mudam, como produto de poder e interesses (ver Martin e Simmons 2013; Mearsheimer 1994-5). Enquanto o primeiro enfoca em um sistema internacional caracterizado por conceitos de retidão, direitos, obrigações e o senso de responsabilidade do Estado criado por sua comunidade, o segundo assume que as instituições têm influência mínima no comportamento do Estado. A abordagem realista considera que, embora as regras sejam incorporadas às OIs formais, não é a organização em si que obriga os Estados a obedecer às regras, mas sim que os Estados escolhem quais regras obedecer ou não de acordo com seus próprios interesses (Mearsheimer 1994-5). Por esses padrões, as OIs precisam cultivar legitimidade entre aqueles que aspiram governar (membros e audiências) a fim de garantir que os atores relevantes cumpram suas regras e decisões (ver, por exemplo, Chayes e Chayes 1996; Henkin 1979; Franck 1990; e Hurd 2019).

O termo “ideias” tem pelo menos dois significados distintos: crenças compartilhadas ou ferramentas/implementos. As ideias permitem que as pessoas construam significado sobre si mesmas e suas atividades e tornam possíveis certos tipos de ação. Ao mesmo tempo, ao excluir outros tipos de significado e ação, eles também restringem o comportamento (Laffey e Weldes

⁶ No original: “the judgments of a community or a society” (Finnemore and Sikkink 1998, 891-892).

1997). Apesar das restrições do sistema, os Estados ainda têm considerável liberdade de ação e fazem escolhas para proteger os interesses nacionais (Mearsheimer 1994-5).

Finnemore e Sikkink (1998, 895)⁷ destacam um processo de três estágios: emergência da norma, aceitação da norma e internalização da norma, no qual cada estágio “é caracterizado por diferentes atores, motivos e mecanismos de influência”. As normas se estabelecem quando os empreendedores de normas persuadem ou convencem uma massa crítica de Estados membros quanto à adequação ou à conveniência de comportamento em certas questões, principalmente por meio de plataformas organizacionais (Finnemore e Sikkink 1998). As normas sobre migração podem, portanto, ser vistas mediante o prisma de uma percepção compartilhada de humanidade, portanto, a motivação para o cumprimento (ou não) é o reconhecimento de que os migrantes têm direito (ou não) a certos direitos como seres humanos (ver e.g. Monroe 1996).

No entanto, o processo de emergência, aceitação e internalização da norma envolve competir com outras normas e percepções de interesse. As ideias têm um papel constitutivo na geração ou construção de interesses, na definição dos problemas a que as políticas devem responder (Weldes 1996). Ideias são significados que denotam, descrevem, representam, rotulam, descrevem ou expressam um dado fenômeno (Geertz 1980). As ideias são colocadas em palavras e, por meio da linguagem, são transmitidas aos membros (às vezes também traduzidos), que então extraem sua própria interpretação (Lakoff 1995). Os governos se preocupam com a legitimidade internacional e doméstica e assim construir certas categorias e representações para promover formas particulares de vinculação entre as populações, atribuindo valor (ou não) às suas atividades (Starr 1992).

Os atores políticos são racionais e fazem cálculos de meios e fins sobre como alcançar seus objetivos. Tendo em mente a abordagem racionalista e sua distinção entre interesses e ideias, as ideias podem ser consideradas apenas as ferramentas usadas pelos formuladores de políticas para manipular o público, obter determinados interesses materiais e mobilizar apoio (Sikkink 1991). As percepções dos cidadãos e os julgamentos que eles fazem sobre certas questões são fundamentais para a sobrevivência da elite. Algumas situações levam a uma alternância, mudando as percepções sobre situações ou questões específicas. Nesse sentido, mesmo que os governos geralmente cumpram as normas, eles tendem a quebrá-las quando uma alternativa melhor está disponível, pois isso lhes permite manter ou adquirir o apoio

⁷ No original: “is characterized by different actors, motives, and mechanisms of influence” (Finnemore and Sikkink, 1998, 895).

dos cidadãos de seu país. Isso pode levar a contradições entre o discurso e a prática. Embora se possa esperar que as normas migratórias sejam aceitas e internacionalizadas, o impacto de grandes fluxos de migrantes pode resultar em medidas negativas direcionadas a esse grupo, o que contraria o discurso e as normas que o Estado pactuou no âmbito das OIs e/ou IIs, ou seja, o descumprimento do governo.

O tipo particular de ideia que me interessa aqui é o da migração, ou seja, as diferentes crenças, princípios e atitudes em relação a esta questão, e como isso pode levar os governos a decretar medidas restritivas contra as normas que eles concordaram como parte de organizações internacionais e/ou instituições. Utilizo os casos de CSM, CAN e Mercosul para explorar os debates que ocorrem e as decisões que são tomadas em torno da migração nas instituições internacionais. Em seguida, examino como Brasil, Colômbia, Equador e Peru se comportaram diante da migração em massa venezuelana. Minha análise busca explicar por que os Estados adotam medidas restritivas contrárias às ideias compartilhadas e às normas pactuadas. As OIs/IIs escolhidas influenciam o comportamento de seus integrantes de diversas formas. Essa influência varia ao longo do tempo de acordo com o contexto dado em momentos particulares. Assim, procurei estabelecer a proporção de influência emanada do CSM, do Mercosul ou da CAN nos momentos em que os fluxos migratórios venezuelanos eram maiores. Tanto o número de migrantes, quanto a situação econômica do país receptor podem impactar a percepção local dos migrantes, pois eles podem ser usados como bodes expiatórios para o impacto das crises econômicas sobre os habitantes locais. Seguindo essa lógica, procurei verificar se havia correlação entre as variações do PIB de cada país e o aumento dos fluxos migratórios com a adoção de medidas restritivas. Da mesma forma, a opinião pública nos países anfitriões variou significativamente, variando de humanitarismo a casos de discriminação e xenofobia. Para resolver isso, busquei pesquisas de opinião pública de cada um dos quatro países. Os fatores acima influenciam os atores políticos e suas decisões, que são racionais e preocupadas com a legitimidade doméstica. Assim, sua sobrevivência política leva a decisões internas que, por vezes, contradizem o discurso apresentado ao mundo exterior. Para corroborar isso, observei a situação política dos países receptores no momento em que as medidas restritivas foram adotadas (onde ocorreram). Por fim, procuro entender como os governos justificaram a implementação de medidas restritivas e legitimaram suas decisões para o público doméstico e internacional. O que descobri foi que medidas restritivas foram realizadas em nome de razões de segurança percebidas (em oposição a reais), onde o discurso de segurança foi usado para ganhos políticos.

Questões de migração em IGOs e IIs regionais

Três OIs/IIs foram selecionados para este estudo. A Conferência Sul-Americana sobre Migrações (CSM), um processo consultivo regional que trata especificamente da questão migratória, e dois organismos regionais – a Comunidade Andina de Nações (CAN) e o Mercado Comum do Sul (Mercosul) – que, embora mais amplamente preocupados com a integração, também criaram instituições para lidar com questões migratórias.

Conferência Sul-Americana sobre Migrações (CSM)

O CSM é um processo consultivo regional criado há 20 anos como um espaço intergovernamental. O seu objetivo é recomendar iniciativas e programas para promover e desenvolver políticas sobre migração internacional, debater ideias e partilhar boas práticas por meio de reuniões informais e não vinculativas. As conferências anuais são realizadas no território de um país membro que exerça a Presidência Pro-Tempore, nas quais, além de governantes, participam como observadores representantes de organismos internacionais, da sociedade civil e de governos específicos. Sua Secretaria Técnica é realizada pelo Escritório Regional para a América do Sul da Organização Internacional para as Migrações (OIM) com sede em Buenos Aires, Argentina. A CSM mantém o Observatório Sul-Americano de Migrações, que coleta e troca informações relevantes e estratégicas para a formulação de políticas públicas sobre migrações na América do Sul. Nesse quadro, a CSM constitui um espaço de diálogo e consenso para a construção da política migratória regional (SCM, 2022).

De modo geral, a CSM enfatizou que os direitos humanos devem ser colocados no centro das políticas, regulamentações e programas migratórios dos países membros, e que a relação migração-desenvolvimento vai além do aspecto econômico e “deve ser abordada de forma abrangente, incluindo seus aspectos humanos, sociais, perspectiva cultural e ambiental” (SCM 2013, 4)⁸. A Conferência condenou reiteradamente atos de xenofobia, discriminação, racismo e criminalização da migração irregular. Seus membros concordaram que facilitar o procedimento migratório é fundamental para o desenvolvimento

8 No original: “must be addressed comprehensively, including its human, social, cultural and environmental perspective” (SCM 2013, 4)..

humana da sociedade como um todo e que é necessário fortalecer os mecanismos existentes para proteger os direitos dos trabalhadores migrantes e suas famílias (SCM 2013). Em termos práticos, a CSM aprovou as 'Diretrizes Regionais sobre Proteção e Assistência a Pessoas Deslocadas Fronteiriças e Migrantes em Países Afetados por Desastres Naturais' como uma estrutura para facilitar a admissão e permanência de estrangeiros de países afetados por desastres de origem natural e efeitos adversos de mudanças climáticas (SCM 2018). Os membros do SCM também declararam oficialmente: o reconhecimento do direito de migrar de forma segura, sem criminalização; a necessidade de um tratamento multidisciplinar e multilateral da questão; a relevância dos acordos de regularização migratória; o compromisso de prevenir, processar e sancionar o contrabando e o tráfico de migrantes; a importância de manter a coerência regional na definição e aplicação das políticas migratórias; a rejeição do abuso de autoridade, especialmente detenções e deportações arbitrárias aplicadas em alguns países extrarregionais, bem como leis e medidas administrativas unilaterais que sancionam e discriminam os migrantes; um compromisso com a convivência, a inclusão social, a participação cidadã e a inserção dos migrantes, bem como articular ações conjuntas e posturas comuns para a proteção dos migrantes, entre outros (SCM 2010).

As melhores práticas também foram compartilhadas entre os membros. Eles incluíram: a Conferência Nacional Brasileira sobre Migração e Refúgio, que possibilitou a participação de migrantes e refugiados em todas as etapas (SCM n/d a); o Escritório Colombiano de Assistência ao Migrante, que incluiu uma Rede Interinstitucional de entidades nacionais e locais para atender e assessorar os migrantes que retornam do exterior (SCM n/d b); Iniciativas equatorianas para promover políticas públicas transversais sobre mobilidade humana (Plano Nacional de Desenvolvimento - *Plano de Bem Viver* e a Agenda para a Igualdade da Mobilidade Humana) (SCM n/d c); e a Comissão Multissetorial de Gestão da Migração Peruana, criada em 2011 como um espaço multissetorial para coordenar, avaliar, propor, priorizar e supervisionar políticas e ações relacionadas com a gestão integral da migração (SCM n/d d).

O Mercado Comum do Sul (Mercosul)

O Mercosul é um processo de integração de caráter intergovernamental, no qual as decisões devem ser tomadas por consenso. O bloco é formado por Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai, Venezuela (atualmente suspenso) e Bolívia (atualmente em processo de adesão), e inclui países associados (Chile, Colômbia, Equador, Guiana, Peru e Suriname). Uma vez aprovadas, suas

normas são obrigatórias e, quando necessário, incorporadas aos ordenamentos jurídicos nacionais mediante os procedimentos previstos na legislação de cada país. Ao longo do tempo e para fins de implementação de suas políticas regionais, o Mercosul criou vários órgãos permanentes, entre eles a Reunião de Ministros do Interior e seu Fórum Especializado em Migração (FEM) (Mercosul 2022). O FEM é um espaço onde foram negociados os acordos migratórios mais avançados do bloco. As resoluções do FEM são adotadas por consenso e enviadas aos Ministros do Interior para consideração e aprovação, podendo se tornar instrumentos vinculantes.

Alguns dos principais temas que o FEM tem discutido e decidido estão relacionadas com: a troca de informações sobre a legislação migratória dos Estados membros e a harmonização dessa legislação; facilitar a circulação de pessoas, incluindo canais preferenciais para cidadãos e residentes dos países membros (Mercosul 2002, 2010, 2012, 2017) e o trânsito com identidade pessoal (Mercosul 2008); trânsito transfronteiriço; tráfico de migrantes (Mercosul 2001, 2005); a declaração de princípios sobre política migratória (Mercosul 2004); crianças e adolescentes vulneráveis (Mercosul 2006); refugiados e apátridas (Mercosul 2012); entre outros.

Os mais de 20 anos de atuação do Encontro de Ministros do Interior e do FEM podem ser divididos em duas fases: a primeira focada em garantir a circulação no território do bloco, relacionada ao controle de fronteiras e ao turismo; enquanto a segunda se concentrou em colocar os migrantes como seres humanos no centro da política migratória. Em geral, as discussões e ações têm sido muito mais voltadas para os cidadãos dos Estados membros (e associados) do que para os nacionais de Estados terceiros. Entre 2017 e 2021, os comunicados sobre migração foram direcionados a países fora do Mercosul. Além disso, embora a aprovação de novos acordos tenha constituído um valioso motor de mudança, rapidamente foram identificadas dificuldades na sua implementação, assim como a ausência de ações de acompanhamento e avaliação para monitorar o cumprimento (IPPDH 2012).

Comunidade Andina de Nações (CAN)

A CAN foi fundada em 1969 e atualmente é formada por Bolívia, Colômbia, Equador, Peru e países associados (Argentina, Brasil, Chile, Paraguai e Uruguai)⁹. Suas decisões são obrigatórias e fazem parte do ordenamento jurídico da Comunidade. Em 1999, foi criado o Comitê Andino de Autoridades Migratórias para analisar e recomendar decisões sobre

⁹ A Venezuela era membro e se retirou em 2011, assim como o Chile, que se retirou em 1976.

migração (CAN 1999).

Várias questões de segurança social (CAN 1978) e migração laboral foram assim decididas igualmente dentro do bloco (CAN 2003a; CAN 2004a, b; CAN 2005), incluindo procedimentos para contratação e proteção de trabalhadores e suas famílias, igualdade entre os direitos trabalhistas de trabalhadores imigrantes e nacionais e não discriminação no local de trabalho. Cronologicamente, as principais conquistas em matéria migratória foram: a criação da Carteira Andina de Migração (TAM) (CAN 1996; CAN 2001e, f); oportunidade para os membros (e se for o caso, países terceiros) estabelecerem Zonas de Integração Fronteiriça mediante mecanismos bilaterais, visando promover a livre circulação de pessoas simplificando os procedimentos de migração, entre outras coisas (CAN 2001a); a criação de Centros Binacionais de Atenção Fronteiriça com procedimentos administrativos e operacionais harmonizados para o controle e gerenciamento eficiente e integrado da entrada e saída de pessoas (CAN 2001b); autorização para viajar pela sub-região com documentos de identificação nacional, sem passaportes ou vistos, bem como a criação do Passaporte Andino (CAN 2001c); e, janelas de entrada nos aeroportos para nacionais e estrangeiros residentes nos países da CAN (CAN 2002). Além disso, a organização estabeleceu um mecanismo de cooperação entre os serviços de assistência e proteção consular em benefício de qualquer cidadão da CAN fora de seu país de origem (CAN 2003b; CAN 2013).

Em 2021, foi aprovado o Estatuto Migratório Andino. O Estatuto regulamentou a circulação e residência dos cidadãos andinos e suas famílias, bem como residentes permanentes não comunitários nos países da CAN. Incorporou as conquistas supracitadas e reforçou outras, entre elas: a não discriminação por motivos de nacionalidade, raça, sexo, credo, condição social ou qualquer outro motivo; a proibição da criminalização da migração; apoio nacional para quem obteve residência temporária ou permanente; procedimentos de residência temporária e reagrupamento familiar; e vários outros direitos (educação, sufrágio, transferência de remessas). No entanto, o Estatuto reconhecia que os direitos nele previstos poderiam ser limitados pelos associados em razão da necessidade de preservação da vida e da saúde das pessoas, da ordem pública e de interesses essenciais à segurança nacional. Além disso, os direitos relativos à mobilidade estão sujeitos ao regulamento interno de cada Membro (CAN 2021).

Fluxo e Questões migratórias, da solidariedade às restrições: quatro casos

Para explorar os debates que estão no centro deste estudo, escolhi Brasil, Colômbia, Equador e Peru, por fazerem parte das três OIs/IIIs mencionadas (como membros ou associados), além do fato de que este estudo faz parte de um projeto de pesquisa mais amplo relacionado à migração venezuelana nesses países.

Brasil

A migração venezuelana para o Brasil começou a aumentar em 2015 e atingiu seu pico em 2018. Impactou particularmente o norte do estado de Roraima, especialmente a cidade fronteiriça de Pacaraima. Em resposta, o governo brasileiro implantou as operações militares *Acolhida e Controle* e, em certa medida, militarizou a fronteira com a Venezuela.

Em março de 2017, a Resolução Normativa n. 126 instituiu o visto de residência temporária por prazo de até dois anos, a fim de promover a regularização migratória dos venezuelanos. Além disso, em 2017, o Brasil publicou uma nova lei de migração, que apresentou um avanço nos padrões normativos e se mostrou mais protetora dos migrantes do que sua antecessora. A lei incluiu a descriminalização dos migrantes, a abolição das prisões para fins de deportação e expulsão e a garantia de vistos temporários de acolhimento humanitário (Brasil 2017).

Em 2018, cerca de 128.000 venezuelanos entraram no país. As autoridades brasileiras relataram com orgulho uma série de iniciativas para lidar com a crise, incluindo vacinação, assistência médica, abrigos, centros de acolhimento e medidas para transferir os migrantes que desejavam seguir para outras regiões do país (Brasil 2018e). Porém, após a visita da Comissão Interamericana de Direitos Humanos ao Brasil, ficou exposta a precária realidade da recepção em Roraima na época. A Comissão levantou casos de violação de direitos, discurso de ódio, episódios de xenofobia e encontrou uma série de fatores de risco, em particular envolvendo migrantes sem-teto (OEA 2018).

Em fevereiro de 2018, a Medida Provisória nº 820 disponibilizou medidas emergenciais para atender pessoas em situação de vulnerabilidade em decorrência de crise humanitária e detalhou áreas prioritárias de atuação como proteção social, saúde, direitos humanos, entre outras (Brasil 2018d, convertido na Lei 13.684 de 21 de junho de 2018). As medidas incluíram segurança e o reforço do controle fronteiriço, bem como o apoio à interiorização das referidas populações. A Portaria Interministerial n. 9 de março de 2018

disponibilizou aos bolsistas uma autorização de residência que beneficiou os imigrantes venezuelanos (Brasil 2019).

Decretos federais reconheceram a situação de vulnerabilidade decorrente do fluxo migratório para o Estado de Roraima e estruturaram um órgão de gestão conjunta para a crise. Como resultado dos decretos, o Ministério da Defesa estabeleceu parâmetros e responsabilidades para a execução das Operações de Acolhimento e Controle (Brasil 2018a, b). Decreto Presidencial n. 9.483 deu poder de polícia às Forças Armadas e legitimou o uso da força se necessário, inicialmente limitado à cidade fronteiriça de Pacaraima por causa da violenta investida de brasileiros contra o acampamento de venezuelanos, posteriormente expandido para a capital Boa Vista (Brasil 2018f).

Em junho de 2019, o Brasil reconheceu formalmente a gravidade das violações dos direitos humanos na Venezuela por meio de uma Lei de Refúgio que incorpora a Declaração de Cartagena (Brasil 1997). Isso proporcionou um meio mais eficiente de conceder o status de refugiado e asilo a nacionais da Venezuela por meio de um procedimento simplificado (ACNUR 2019). Em 2021, o procedimento simplificado foi estendido até o final de 2022, e entre junho de 2019 e junho de 2021 foram reconhecidos mais de 50.000 pedidos de asilo (Correio Braziliense 2021).

Em março de 2020, o governo federal restringiu a entrada de imigrantes venezuelanos no Brasil por causa do avanço do coronavírus, e a fronteira foi fechada sob o argumento de prevenir e reduzir riscos em emergências que possam afetar a vida das pessoas (com base na Política Nacional de Segurança Pública Segurança e Defesa Social) (Brasil 2018c), os impactos potenciais no sistema nacional de saúde e a propagação potencial do coronavírus (Brasil 2020).

Colômbia

A Colômbia experimentou um ponto de inflexão na natureza da mobilidade. Da tradicional preocupação com a saída de seus próprios nacionais devido a conflitos internos que duravam várias décadas, o país teve que lidar com o inverso, pois o fluxo de migrantes chegava da Venezuela.

O Decreto 1.239 (2003) criou a Comissão Nacional Intersetorial de Migração, destinada a coordenar e orientar a implementação da política migratória (Colômbia 2003). A Lei 1.465 de 2011 criou o Sistema Nacional de Migração para acompanhar o governo na preparação, execução, desenvolvimento e avaliação da Política Integral de Migração (Colômbia 2011b). Uma Unidade Administrativa Especial (*Migración Colombia*) foi criada

para desempenhar as funções de vigilância e controle da migração (Colômbia 2011a). Embora a Venezuela tenha saído da Comunidade Andina em 2011, foi mantida a livre circulação entre colombianos e venezuelanos residentes em cidades fronteiriças. Os termos e procedimentos para a autorização de entrada e permanência, bem como as autorizações de residência temporária, foram estabelecidos em 2012 (Colômbia 2012, 2021b). Em 19 de agosto de 2015, a Venezuela ordenou o fechamento de suas fronteiras com a Colômbia por causa de divergências políticas entre os governos e deportou 2.200 colombianos. Um ano depois, a Colômbia criou o Cartão de Imigração de Trânsito Fronteiriço (*Tarjeta Migratoria de Tránsito Fronterizo*) para permitir a entrada e o trânsito dessas pessoas nas áreas de fronteira entre os dois países, enquanto a Venezuela reabriu totalmente a fronteira. A Lei 1.873 de 2017 estabelecia que, diante da emergência social na fronteira com a Venezuela, formularia uma política de atendimento humanitário e alocaria recursos para implementá-la (Colômbia 2017a). Em 2019, a Lei 1997 emitiu um regime especial e excepcional para os venezuelanos adquirirem a nacionalidade colombiana (Colômbia 2019).

Não obstante, o país implementou algumas medidas que restringiram a entrada de venezuelanos. O governo criou a *Permiso Especial de Permanencia* (PEP) para os venezuelanos que ingressaram no país por meio do controle migratório, habilitados com passaporte e sem antecedentes judiciais, bem como regulamentando as medidas de expulsão ou deportação (Colômbia 2017b), e estabeleceu a *Permiso de Ingreso y Permanencia de Tránsito Temporal* (PIP-TT) para migrantes em trânsito (Colômbia 2018b). Em 2018, o presidente Santos anunciou que o Cartão de Imigração de Trânsito Fronteiriço não seria mais emitido, pois a realidade havia mudado, e somente quem tivesse passaporte ou já tivesse cartão de imigração poderia entrar na Colômbia. Além disso, todos aqueles que tivessem entrado em território nacional e não tivessem esse documento seriam considerados ilegais, correndo o risco de serem deportados quando identificados. No mesmo ano, o Decreto 542 determinou medidas para um Registro Administrativo de Migrantes Venezuelanos (RAMV) com o objetivo de desenhar uma política de atenção humanitária e obter mais informações sobre o fenômeno migratório dos venezuelanos no país (Colômbia 2018a).

Em março de 2020, o governo determinou o fechamento da fronteira da Colômbia com a Venezuela como medida para conter a propagação do novo coronavírus (Colômbia 2020). Em 2021, foi instituído o Estatuto Temporário de Proteção ao Migrante. Era composto pelo Registro Único de Migrantes Venezuelanos e pela Autorização de Proteção Temporária destinada à regularização dos migrantes venezuelanos (Colômbia 2021a).

Equador

O Equador foi pioneiro na defesa da cidadania universal. Sua Constituição de 2008 (modificada em 2021) estabelece que nenhum ser humano será considerado ilegal por causa de seu status migratório (Equador 2008). A legislação e os documentos equatorianos incluem: o “Acordo Quadro de Cooperação Interinstitucional entre o Ministério das Relações Exteriores e Mobilidade Humana, o Ministério do Interior e o Ministério da Inclusão Econômica e Social”; o “Plano Integral de Atenção e Proteção de Direitos no contexto do aumento do fluxo migratório venezuelano no Equador”; e, principalmente, a Lei Orgânica da Mobilidade (2017), que definiu procedimentos para o acolhimento e regularização de imigrantes no país. Os princípios orientadores da Lei são: a proibição da criminalização, a igualdade perante a lei e a não discriminação, a interpretação mais favorável à pessoa em mobilidade, garantias para crianças e adolescentes, e *non-refoulement* (Equador 2017). Além disso, o país destacou-se na Declaração de Quito sobre a Mobilidade Humana dos Cidadãos Venezuelanos na Região e no Plano de Ação do Processo de Quito sobre a Mobilidade Humana dos Venezuelanos na Região, ambos destinados a garantir a gestão adequada dos fluxos migratórios com enfoque nos direitos humanos dos estrangeiros em contextos de mobilidade humana.

No entanto, após a intensificação dos fluxos de venezuelanos e a eleição do presidente Lenín Moreno, o país adotou medidas mais restritivas para a recepção de migrantes, principalmente da Venezuela. Em março de 2018, foi criado o Comitê Nacional para a Segurança Integral da Fronteira com base no aumento da insegurança na fronteira norte e nos riscos associados ao tráfico de drogas e armas, entre outros, seguido pela militarização da fronteira com a Colômbia (Equador 2018a). Uma série de resoluções ministeriais foram publicadas a partir de agosto de 2018, estabelecendo requisitos mais rígidos para a entrada desse grupo no território. Como exemplo, a Resolução 152 declarou estado de emergência nas áreas fronteiriças de Carchi, El Oro e Pichincha, onde circulava um grande número de migrantes venezuelanos, permitindo ações imediatas para mitigar o fluxo migratório na região (Equador 2018c). Lenín Moreno argumentou que se baseava na segurança dos próprios migrantes (UOL 2018). A Resolução nffl 242 determinou a necessidade de os venezuelanos apresentarem passaporte para entrar no país. A resolução foi alterada no mesmo mês para permitir que os venezuelanos entrassem apenas com sua carteira de identidade, porém, eles deveriam apresentar um certificado validando-a, emitido por uma organização regional ou internacional

reconhecida pelo Equador ou Venezuela (Equador 2018b). Além disso, devido a crimes cometidos por venezuelanos, especialmente um feminicídio na cidade de Ibarra em 2019, o país registrou vários protestos e casos de xenofobia (Escaracas 2019), com uma resposta desproporcional desencadeada pelas instituições do país. A passagem de pedestres na Ponte Internacional de Rumichaca foi restrita, e o presidente afirmou que “abrimos as portas, mas não vamos sacrificar a segurança de ninguém” (Moreno.... 2019), anunciando a exigência de certificado de antecedentes criminais para venezuelanos (Equador 2019a). O governo usou o caso para justificar a exigência de visto para os venezuelanos ao custo de 50 dólares (uma quantia quase impossível para os migrantes), contrariando a Lei de Mobilidade Urbana promulgada em 2017 (Equador 2017). No mês seguinte, o Acordo Interministerial n. A Resolução 002 revogou essa exigência para alguns migrantes (Equador 2019b) e a Resolução 826 concedeu anistia aos venezuelanos em situação irregular e concedeu vistos de residência temporária por motivos humanitários, mas validou a exigência de visto para venezuelanos entrarem no país (Equador 2019c). Essas mudanças nas normas de imigração preocuparam a CIDH (OEA 2019).

Em meados de março de 2020, foi decretado o Estado de Exceção por causa da pandemia, e foi estabelecido um protocolo para o funcionamento dos centros de fronteira, permitindo a entrada apenas de equatorianos e residentes estrangeiros (Equador 2020).

Peru

Houve mudanças fundamentais na legislação de imigração peruana, que foi cronologicamente baseada em três estatutos primordiais: a Lei de Imigração de 1991 (Peru 1991), que se concentrou na segurança e passou pelo escrutínio de instituições como a *Comisión de Andina de Juristas*, e o *Comité de Protección de los Derechos* e a *Defensoría del Pueblo* (Blouin 2021, 146); a Lei de Imigração de 2015 (Peru 2015); e a Lei de Imigração, que foi promulgada em 2017 e alterada em 2021 (Peru 2021), e permanece em vigor até hoje. Enquanto isso, em 2012, o Decreto Legislativo 1.130 criou a Superintendência Nacional de Migração (denominada *Migraciones*) no Ministério do Interior para regular serviços e políticas em matéria de migração, o que envolveu a criação de um sistema de sanções e elementos de controle (Barbieri 2020, 227).

Resumidamente, o Decreto Legislativo n. 1.350 seguiu uma abordagem baseada nos direitos humanos, reconhecendo a migração como um

fenômeno complexo e expressando “o compromisso do Estado em fornecer respostas abrangentes e multidimensionais” (Said e Jara 2020, 5). Adotado no marco da intensificação do ingresso de venezuelanos, apresentou alguns avanços em matéria de direitos humanos em relação à legislação anterior. No entanto, apesar de sua aparência humanitária, não suplantou a ideia de controle migratório e governabilidade (Blouin 2021), pois prevê sanções como impedimentos de entrada e expulsões por motivos de segurança nacional, saúde pública e ordem pública (Peru 2017). Neste sentido, com o apoio da Polícia Nacional à *Migraciones*, se pode realizar expulsões e retenções que ilustram o controle onipresente dos migrantes (Blouin 2021).

Embora o Peru seja signatário da Declaração de Cartagena (1984) e, portanto, reconheça sua definição de refugiado, a Lei de Asilo (nfl 27.840/2002) e a Lei de Refúgio (nfl 27.891/2002) promulgaram instrumentos alternativos para regular a entrada e permanência no território nacional, que oscilava entre restrições de abertura e fechamento de acordo com o governo em vigor (Jubilut e Fernandes 2020). Por exemplo, o governo de Pedro Kuczynski (2016-2018) estabeleceu a Autorização de Residência Temporária (PTP), enquanto o Decreto Supremo N° 007 (2017) acrescentou uma nova qualidade migratória de ‘Residência Especial’ (Peru 2017). Por cerca de um ano, o PTP foi a forma mais recorrente de regularização, permanência e acesso a direitos e trabalho dos venezuelanos no Peru. O PTP foi considerado por agentes do Estado e organizações internacionais como um mecanismo inédito de solidariedade aos migrantes venezuelanos na região. No entanto, Blouin notou demasiada ênfase colocada na questão da regularização dos migrantes e como esta, em certa medida, contrariava o seu âmbito humanitário pela temporalidade (um ano) e excepcionalidade do mecanismo que traduzia a vontade de enquadrar o “fluxo numa perspectiva conveniente, neste caso de curta duração, para o país” (Blouin 2021, 151-152, tradução nossa). Além disso, durante o governo interino de Martín Vizcarra (2018-2020), essa permissão foi encerrada quando a política migratória gradualmente se moveu para uma situação mais restritiva baseada em um discurso de securitização (Said e Jara 2020). Passou a ser exigido um passaporte “para garantir a segurança e permitir à polícia fazer o devido registro, com fotografias e impressões digitais” (GI 2018, tradução nossa), foi estipulado um visto humanitário como requisito de entrada *sine qua non*, e a política de asilo assumiu uma forma ainda mais restritiva (ver Blouin 2021). Neste contexto, fecharam-se as fronteiras aos cidadãos venezuelanos e reforçou-se o policiamento nos postos de controle migratório, bem como a obrigatoriedade de passaporte, visto e ‘ficha limpa’ para a entrada e permanência de estrangeiros no país. O visto humanitário só podia ser emitido em alguns consulados fora do Peru e incluía uma série

de requisitos e documentação, funcionando como uma barreira para conter a entrada de venezuelanos. O foco estava na vigilância, regularização e controle de quem entra e sai (Blouin 2021). Assim, enquanto o uso de mecanismos regionais de trânsito e migração (por exemplo, o Cartão Andino de Migração e o Visto Mercosul, que foi suspenso para venezuelanos em 2017) demonstram cooperação internacional para responder à emergência do fluxo, e enquanto a Lei de Migração é supostamente informada pelos direitos humanos, eles contradizem os mecanismos nacionais de regularização, controle e segurança do Peru (ver Barbieri 2020; Blouin 2021). Além disso, durante o processo eleitoral de 2021, a migração esteve entre as questões centrais levantadas. Por exemplo, Pedro Castillo (então candidato à Presidência) afirmou que “é preciso ordenar a casa, é preciso ordenar o país. Aqui nos ratificamos: assumindo o mandato, emitiremos um decreto supremo para que as pessoas que vierem de outro país e não respeitarem a nossa pátria, tenham 72 horas para retornar ao seu país” (Pedro 2021).

OIs/IIs, discursos, normas e práticas contraditórias sobre migração

As seções descritivas acima indicam que todas as três OIs/IIs apresentaram discussões e decisões sobre a questão da migração. O discurso dos governos dentro dessas OI/IIs e em seus países foi geralmente focado na solidariedade com os migrantes. No entanto, em determinadas situações, especialmente com o grande aumento da entrada de venezuelanos, as práticas têm indicado a adoção de medidas restritivas, o fechamento de fronteiras e até o uso de militares para acolher e controlar ações.

Os Estados variaram desde a adoção de políticas e mecanismos que facilitam a migração até uma série de medidas que dificultam e restringem a migração venezuelana. Uma explicação inicial para essas atitudes pode ser encontrada nas próprias características das OIs/IIs, bem como no peso de sua respectiva influência nas decisões dos membros. O CSM é um fórum de discussão; não tem força de cumprimento obrigatório, ao contrário do Mercosul e da CAN. As regras migratórias têm potencial para serem aceites mesmo quando causam constrangimentos, ao passo que as influências e incentivos relativos a esta matéria, tanto internacionais como nacionais, têm mesmo permitido alterações na abordagem – e.g. Mercosul, que passou de um foco na circulação intrabloco para uma abordagem mais abrangente e humanitária. A CSM, por sua abrangência, trabalhou com ideias e crenças que levariam a uma postura mais humanitária das políticas, regulamentações

e programas dos países sul-americanos em geral. Procurou por meio de boas práticas incentivar sua adoção no âmbito da Conferência. No âmbito do Mercosul e da CAN, as decisões foram muito mais focadas no interior do bloco e nas fronteiras comuns de seus membros, implicando também no controle migratório. No entanto, buscaram garantir o direito à mobilidade, a proteção dos migrantes nesses movimentos e a garantia de direitos nos países de acolhimento.

O Mercosul passou por inúmeras fases de avanços e retrocessos em seus 30 anos de existência. Se durante os anos 2000 o Mercosul fortaleceu sua agenda política, social e cidadã, na década seguinte o bloco se esvaziou devido ao avanço de governos de direita, sobretudo com divergências ideológicas entre os presidentes do Brasil e da Argentina a partir de 2019. Isso ficou claro com a saída abrupta do presidente brasileiro da reunião virtual das comemorações dos trinta anos do bloco, em março de 2021 (Gavião 2021). No que diz respeito à CAN, na última década, a contestação das políticas neoliberais por parte dos governos, o desenvolvimento de iniciativas alternativas com características ideológicas distintas (por exemplo, ALBA), o descrédito funcional e social da integração andina, a falta de liderança, o baixo poder de decisão a valorização do papel das instituições supranacionais andinas e a priorização dos interesses nacionais, entre outros fatores, decretaram o rompimento da integração andina (Bressan e Luciano 2018). Consequentemente, durante a crise migratória venezuelana, tanto o Mercosul quanto a CAN sofreram golpes em seu grau de legitimidade, especialmente em relação à sua agenda social. Como resultado, o peso de suas respectivas influências nas decisões estatais no campo migratório pode ser considerado baixo.

Um segundo fator na formação da política do Estado pode ser o impacto dos migrantes. Enquanto no Brasil a relação entre a população do país e o número de venezuelanos que entraram foi de 0,11%, na Colômbia foi de 3,2%, no Equador foi de 2,18% e no Peru de 2,6%. Consequentemente, enquanto o impacto foi ausente no Brasil, a proporção na Colômbia, Equador e Peru impactou potencialmente as condições do país e a opinião pública em relação à migração venezuelana. O impacto também pode estar relacionado às condições econômicas. No Brasil, a migração venezuelana para o Brasil começou a crescer em 2015 e atingiu seu pico em 2018, com queda nos números a partir de 2019. No mesmo período, a economia (medida em relação ao PIB) cresceu de -3,546% em 2015, para 1,784% (2018) e 1,41% (2019), caindo para -4,059% em 2020 por causa da pandemia de COVID 19 (Banco Mundial 2022). As operações Controle e Acolhimento foram implantadas em 2017, quando o PIB estava crescendo. Portanto, pode-se inferir (dependendo de evidências de suporte na continuação desta pesquisa) que, apesar de

sua escala, o fluxo venezuelano não afetou o país. Como resultado, o tema não apareceu no debate político do processo eleitoral de 2018 no Brasil. No máximo, as consequências do movimento migratório ficaram restritas ao estado de Roraima, no norte do país. As justificativas do governo para o envio de militares foram muito mais para proteger os migrantes do que para controlar ou restringir seus movimentos. Na verdade, foi a falta de capacidade do estado de Roraima para lidar com o fluxo de venezuelanos que levou suas autoridades a pedir apoio federal.

No caso da Colômbia, a migração venezuelana começou a crescer em 2014 e atingiu seu pico em 2018, entrando em declínio a partir de 2020. O PIB do país variou de 4,49% em 2014, para 2,95% (2015), 2,08% (2016) e 1,35% (2017), subindo novamente para 2,56% em 2018 e 3,28% em 2019, e caindo para -6,79% em 2020. Nos anos de maior fluxo de venezuelanos (2018 a 2019), o PIB estava em alta. Foi apenas em 2020 que caiu acentuadamente, seguindo a tendência mundial devido à pandemia de COVID-19 (Banco Mundial, 2022). No entanto, certas medidas restritivas entraram em vigor em 2017-2018, quando o PIB estava crescendo. O discurso oficial que justificava as restrições estava relacionado à segurança pública, embora não haja evidências de que os crimes cometidos pelos migrantes venezuelanos justificariam as medidas.

No Equador, o número de migrantes venezuelanos cresceu consideravelmente desde o início da crise, passando de 102.910 chegadas em 2016 para 285.634 em 2017, atingindo seu maior número em 2018, quando 955.488 venezuelanos cruzaram as fronteiras (Equador 2022). Entre 2017 e 2018, cerca de 1.200.000 venezuelanos entraram no país, excluindo passagens informais de fronteira. O fluxo migratório provocou uma reação política e, a partir de 2017, a legislação de imigração do Equador tornou-se mais restritiva (Equador 2017). O PIB do país passou de -1,22% (2016) para 2,36% (2017). Nos anos de maior afluência venezuelana, o PIB caiu para 1,78% (2018) e para 0,01% (2019). A saída acentuada de migrantes em 2020 aconteceu no mesmo ano em que o PIB caiu -7,75% (Banco Mundial 2022). Durante o maior afluxo de migrantes, o país viu uma recessão econômica. Esses fatores coincidiram com medidas migratórias mais restritivas sendo adotadas pelo governo.

No Peru, país cujo fluxo de migrantes venezuelanos era praticamente insignificante antes de 2015, aproximadamente 223.000 migrantes venezuelanos entraram pelas fronteiras do país em 2017 e 815.000 em 2018 (Migraciones 2020). A partir de 2018, a política migratória passou a ter uma abordagem mais restritiva. Essa mudança no caráter da política migratória foi resultado de mudanças na opinião pública interna quando o número de

migrantes venezuelanos residentes no país aumentou (Said e Jara 2020). As entradas caíram pela metade em 2019 (440.925). O PIB do Peru cresceu de 2,51% (2017) para 3,96% (2018), caindo para 2,20% em 2019 e -11,14% em 2020 (Banco Mundial 2022). Assim, no auge da entrada de venezuelanos no país, o PIB aumentava consideravelmente, mesmo ano em que medidas mais restritivas começaram a ser adotadas.

No Brasil não há relação percebida entre a chegada de migrantes, a variação do crescimento econômico e a necessidade de medidas restritivas relacionadas à segurança. Na Colômbia, no período entre 2015 e 2021, o pico dos fluxos migratórios venezuelanos ocorreu no mesmo ano em que a economia estava em ascensão. Desta forma, esta avaliação inicial não nos permitiu estabelecer uma relação entre a chegada de migrantes venezuelanos, variação econômica, nem por motivos de segurança. No Equador, existe uma correlação potencial entre a chegada de migrantes venezuelanos e a variação econômica no país, embora não haja evidências de que as preocupações com a segurança tenham atuado como uma motivação central para as medidas restritivas adotadas pelo governo. No Peru, não há correlação possível entre o aumento da migração venezuelana, a variação econômica e as medidas restritivas adotadas pelo país. Também não há evidências de razões reais de segurança para medidas restritivas.

A opinião pública doméstica sobre a migração venezuelana também pode influenciar os governos a adotar medidas restritivas. No Brasil, um estudo de 2018 da Fundação Getúlio Vargas (FGV) analisando postagens de blogs, sites de notícias e publicações no Twitter relacionadas a notícias indicou que a imigração era muito mais provável de ser usada para criticar a ideologia de esquerda do que para discutir a questão da própria migração. Enquanto parte dos debatedores era contra a entrada irrestrita de venezuelanos, outros eram a favor de acolhê-los. A Lei de Migração de 2017 foi o principal ponto de discórdia de atores e grupos críticos à recepção de imigrantes. Neste contexto, o ministro das Relações Exteriores, Aloysio Nunes, foi criticado por “abrir portas” aos venezuelanos, “referindo-se a uma política socialista de acolhimento de estrangeiros” e privilegiando os imigrantes em detrimento dos cidadãos brasileiros que enfrentam “vários problemas de acesso aos serviços públicos e sofrerá com a concorrência dos venezuelanos por emprego e benefícios sociais” (Calil e Barboza, 2018, tradução minha). Na Colômbia, pesquisas sobre a percepção da migração realizadas pelo *Venezuela Migration Project* mostraram que 62% acreditam que a migração venezuelana leva ao aumento dos níveis de pobreza, enquanto apenas 34% acreditam que representam uma oportunidade de desenvolvimento. 72% também consideraram que a irregularidade migratória implica maior criminalidade ou insegurança cidadã,

e entre 59% e 61% perceberam que os venezuelanos geraram nenhuma/baixa confiança (Proyecto... 2021). De acordo com a pesquisa do Barômetro das Américas, 54% dos respondentes equatorianos expressaram a crença de que os migrantes pioraram a criminalidade no país, onde 71% indicaram migrantes em geral e 56% indicaram migrantes venezuelanos em particular por piorar a criminalidade. Na Sierra equatoriana, 62% acreditam que os migrantes venezuelanos contribuíram para o aumento da criminalidade, em comparação com 50% dos habitantes do litoral (Banco Mundial 2020). No Peru, 70% consideraram que o deslocamento venezuelano tem um impacto negativo, destacando o aumento da insegurança cidadã e da criminalidade (63%) e maior nível de informalidade e menos empregos no país (39%). Em contraste, 8% consideraram que a chegada de refugiados e migrantes venezuelanos teve um impacto positivo (ACNUR 2021). Assim, com exceção do Brasil, onde a questão migratória esteve associada ao debate político-ideológico, a opinião pública negativa em relação aos venezuelanos esteve amplamente associada a questões de segurança pública (criminalidade).

Os contextos políticos também podem influenciar as atitudes em relação à migração venezuelana. Em agosto de 2017, quando a Venezuela estava no meio de uma onda de protestos e atos de repressão do regime de Maduro, e a saída de venezuelanos do país aumentou drasticamente, o governo Trump endossou o líder da oposição Juan Guaidó e tentou apoiar os manifestantes por meio de uma política agressiva de sanções (Wilson 2019; Jraissati e von Laer 2021). Nesse mesmo mês, o Mercosul suspendeu a Venezuela do bloco com base no Protocolo de Ushuaia de Compromisso Democrático (Mercosul 2017).

No entanto, a postura dos governos dos países estudados neste artigo variou, assim como a possível relação entre eles e as políticas voltadas para os migrantes venezuelanos. No Brasil, desde o governo Temer de 2016, a divisão ideológica entre direita e esquerda polarizou o debate político sobre imigração, que é utilizado como forma de crítica mais ampla à ideologia de esquerda. Apesar da guinada à direita com o governo Bolsonaro, que adotou forte postura crítica e de isolamento de Maduro, não houve restrições aplicadas aos migrantes, a Operação Acolhida foi mantida e as regulamentações permitiram um reconhecimento mais fácil da condição de refugiado para os venezuelanos.

Na Colômbia, o maior fluxo de venezuelanos coincidiu com o segundo mandato de Juan Manuel Santos (2014-2018) e a presidência de Ivan Duque (2018-2022). O primeiro era membro do *Partido de la Unidad Nacional*, que propunha uma terceira via composta tanto por liberais quanto por conservadores. Este último, do *Centro Democrático*, partido fundado

por Alvaro Uribe e que se autodenomina centro, embora alguns membros o considerem de direita (La Derecha 2014; Presidente... 2013). Durante este período particular de afluxo migratório venezuelano, os discursos destacaram a necessidade de solidariedade e uma atitude fraterna para com os imigrantes. Quando o Equador passou a exigir visto humanitário para imigrantes venezuelanos, em 2019, e o retorno à Colômbia na ausência dos requisitos para entrar no país, o Ministério das Relações Exteriores da Colômbia criticou essa atitude. No entanto, os governos endureceram seus discursos. O presidente Iván Duque declarou que os considerados ilegais não poderiam entrar no território colombiano e, se o fizessem, seriam deportados; que qualquer conduta criminosa ou ilegal por parte dos venezuelanos não seria tolerada e resultaria em sanções criminais e de imigração apropriadas, incluindo a deportação imediata. Além disso, o Grupo Especial de Migração foi criado com claras intenções de segurança em relação ao respeito à ordem e ao espaço público e ao controle da prostituição, do contrabando e da migração ilegal, especialmente para levar as pessoas aos tribunais (Colômbia 2018c). No contexto da pandemia, os discursos oficiais indicaram preocupações em torno dos migrantes irregulares, incluindo ameaças de tornar as vacinas contra a Covid-19 indisponíveis para eles (Nexo Journal 2020). As relações com Maduro permaneceram conflituosas durante os governos de Santos e Duque independentemente das ideologias políticas, portanto pode-se dizer que as restrições aplicadas aos venezuelanos estavam muito mais ligadas aos migrantes irregulares e à pressão para regularizar a situação daqueles que estavam no país do que as relações conflituosas entre os dois governos ou a pressão externa contra Maduro.

No Equador, Lenín Moreno havia sido vice-presidente de Rafael Correa e chegou ao poder com um discurso de continuidade com o governo anterior. No entanto, ele rompeu com o *'correrismo'* e investiu em reformas neoliberais impopulares, que resultaram em intensos protestos em todo o país. No que diz respeito à Venezuela, após uma grande proximidade entre os governos dos dois países durante o governo de Rafael Correa (Pincay 2018), as relações entre Equador e Venezuela se deterioraram com o governo de Moreno, especialmente em outubro de 2018 (González 2019), mesmo com o presidente liderando Alianza País, mesmo partido de seu antecessor e considerado de esquerda. O índice de aprovação inicial do governo Moreno de 66% atingiu apenas 4,8% ao final de seu mandato (Rueda 2021). Isso pode fornecer alguma explicação sobre a mudança de discurso do país. Inicialmente baseada na solidariedade e na garantia dos direitos humanos, a política do país passou a priorizar a segurança dos equatorianos e a usar a associação dos venezuelanos com o crime como forma de justificar a adoção

de medidas restritivas. Assim, as mudanças na legislação para a recepção dos venezuelanos e as medidas de securitização adotadas pelo governo podem estar vinculadas tanto às relações conflituosas com o regime venezuelano quanto à política interna do Equador.

No Peru, a conjuntura política no período de maior fluxo venezuelano deve ter influenciado as medidas restritivas adotadas. Pedro Kuczynski que foi eleito em 2016, renunciou em 2018 (Ya es... 2018). Embora eleito pelo partido de centro-direita *Peruanos por el Kambio*, a princípio, a abordagem de Kuczynski era defender a garantia dos direitos dos migrantes venezuelanos. Mas isso mudou quando o número de venezuelanos que entraram no país aumentou e o Congresso avançou um debate sobre seu impeachment. Durante a crise venezuelana de 2017, Kuczynski retirou seu embaixador de Caracas e condenou o regime de Maduro (Peru... 2021). Além disso, durante seu governo, o Grupo de Lima foi criado como fórum de articulação política composto por 14 países americanos para monitorar a situação na Venezuela (Rossi 2019). O vice-presidente Martín Vizcarra assumiu a presidência e governou como independente até ser deposto pelo Congresso em novembro de 2020 (BBC 2020). Quando na presidência, a postura de Vizcarra enfatizou a expulsão de 140 venezuelanos afirmando que “não vamos permitir que pessoas que trazem delinquência continuem [...] os criminosos serão expulsos para seu país de origem [...] queremos garantir uma migração ordenada e segura [...] por meio de um melhor controle da entrada de cidadãos da Venezuela” (Perú... 2019, tradução minha), e acrescentou que “agora vamos ser mais rigorosos no controle das pessoas que entram. E quem entrou ilegalmente será expulso” (Latina Noticias 2019, tradução minha). O endurecimento dos requisitos de entrada no país pelo presidente Vizcarra pode ser visto como uma tentativa de obter apoio público e legitimar seu governo. Assim, as mudanças na postura em relação aos migrantes venezuelanos podem estar ligadas tanto às relações conflituosas com o regime venezuelano quanto à política interna do Peru. Quando Pedro Castillo do partido de esquerda *Peru Libre* assumiu o poder em julho de 2021, as relações diplomáticas com a Venezuela foram restabelecidas (Peru..., 2021).

Por fim, as justificativas dos governos para a implementação de restrições e (em alguns casos) o envio de militares estavam frequentemente relacionadas a razões de segurança. No Brasil, forças federais foram enviadas a Roraima em 2018 com o objetivo de garantir a segurança dos migrantes após incidentes de violência contra eles (Mendonça 2018). Enquanto isso, o estabelecimento da Operação Controle visava coibir crimes transfronteiriços e impedir a entrada de migrantes por rotas clandestinas. Na Colômbia, as medidas foram justificadas pela necessidade de controlar o movimento

migratório em prol da segurança. No Equador, a criação do Comitê Nacional de Segurança Integral da Fronteira e a militarização da fronteira norte com a Colômbia foram justificadas pelo aumento da insegurança na fronteira norte e pelos riscos associados ao tráfico de drogas e armas, entre outros (Equador 2018a). No Peru, as restrições impostas ocorreram dentro de um quadro discursivo que associava os migrantes ao aumento da criminalidade.

O gráfico abaixo resume essa explicação.

Figura 1

	Efeito vinculativo	Peso da influência durante a crise migratória		
CSM	Não	Baixo		
Mercosul	Sim	Baixo		
CAN	Sim	Baixo		
↓				
	Brasil	Colômbia	Equador	Peru
Efeito da razão população local vs população migrante	Não	Sim	Sim	Sim
Condições econômicas	Não	Não	Sim	Não
Opinião pública negativa	Parcial	Sim	Sim	Sim
Contexto político	Divisão ideológica; Sem preocupações com a migração; Medidas que facilitam os migrantes	Solidariedade	Solidariedade	Solidariedade
		↓	↓	↓
		Interesse Político	Interesse Político	Crise Política
		↓	↓	↓
		Restrições	Restrições	Restrições
Justificativa para restrições	Não	Segurança	Segurança	Segurança

Fonte: Elaborado pelo autor.

Conclusões

Este artigo buscou analisar como a questão migratória tem sido tratada em três OIs/IIs sul-americanas por meio de práticas em torno da migração venezuelana para o Brasil, Colômbia, Equador e Peru. O objetivo

do artigo foi examinar práticas contraditórias e discrepâncias entre, por um lado, as discussões e decisões dessas OIs/IIs e, por outro lado, as medidas adotadas pelos Estados durante a crise migratória venezuelana de 2015. Explorando fatores selecionados, procuramos explicar esse comportamento contraditório. As observações levaram às seguintes conclusões. As OIs/IIs em questão buscaram incentivar e criar normas para facilitar os movimentos migratórios e garantir os direitos dos migrantes, de forma mais ampla no caso do SMC, e de forma mais intrabloco nos casos do Mercosul e da CAN. No entanto, durante a crise venezuelana, tanto o Mercosul quanto a CAN sofreram um esvaziamento da agenda social que pode ter levado a uma baixa capacidade de influenciar seus membros em questões migratórias. Com exceção do Equador, que experimentou uma desaceleração da economia durante o pico de ingressos venezuelanos, não foi possível estabelecer uma correlação entre a queda do PIB e as medidas restritivas implementadas internamente. Embora o impacto relativo dos influxos migratórios tenha sido significativo na Colômbia, Equador e Peru, e possa ter influenciado a opinião pública negativa e as medidas restritivas adotadas por esses países, no Brasil o impacto parece ter sido sentido apenas em Roraima, um estado que atuou como porta de entrada para migrantes e que careciam de meios para lidar com o problema. Por fim, a opinião pública, aliada à situação política dos países, pode ter sido a principal causa de comportamento contraditório (por mudança de discurso e adoção de medidas restritivas). Consequentemente, a migração foi possivelmente politizada na Colômbia, Equador e Peru, levando a elite política a romper com as normas previamente acordadas para ganhos políticos e usar um discurso de segurança para justificar medidas restritivas e legitimar decisões em benefício do público doméstico e internacional.

Referências

- ACNUR Peru. 2021. Estudio de Opinión sobre la Población Extranjera en el Perú. <https://www.acnur.org/60b8502f4.pdf>.
- Barbieri, Nicolás Gissi et al. 2020. Respuestas de los Países del Pacífico Suramericano ante la Migración Venezolana: Estudio Comparado de Políticas Migratorias en Colombia, Ecuador y Perú. *Diálogo Andino*, n. 63, 219-233.
- Bauer, Michael W, and Christoph Knill (Eds.). 2007. Management reforms in international organizations. Baden-Baden: Nomos.
- BBC News. 2020. Congresso peruano aprova impeachment de presidente Martín Vizcarra. 09 de novembro. <https://www.bbc.com/portuguese/internacional-54883112>.

- Biermann, F. et al. 2009. "Environmental policy integration and the architecture of global environmental governance". *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics*, 9, 351-369. <https://doi.org/10.1007/s10784-009-9111-0>.
- Blouin, Cécile. 2021. "Complejidades y contradicciones de la política migratoria hacia la migración venezolana en el Perú". *Colombia Internacional*, 106, 141-164. <https://doi.org/10.7440/colombiaint106.2021.06>.
- Brazil. 1997. Lei 9.474. Brasília. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9474.htm.
- Brazil. 2017. Lei 13.445. Brasília. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13445.htm.
- Brazil. 2018a. Diretriz Ministerial nffl 03/2018. 28 Fev. https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/exercicios-e-operacoes/acoes-humanitarias/operacao-acolhida/arquivos/diretriz-no-3_operacao-acolhida.pdf.
- Brazil. 2018b. Diretriz Ministerial nffl 04/2018. Ministério da Defesa.
- Brazil. 2018c. Lei 13.675. 11 Jun. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/L13675.htm.
- Brazil. 2018d. Medida Provisória 820. 15 Fev. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/MPv/mpv820.htm.
- Brazil. 2018e. MRE. Ministério das Relações Exteriores. Intervenção do Embaixador Fernando Simas na OEA sobre a crise migratória originada pela situação na Venezuela. 5 Set. <https://www.gov.br/mre/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/discursos-artigos-e-entrevistas/diplomatas/discursos/intervencao-do-embaixador-fernando-simas-na-oea-sobre-a-crise-migratoria-originada-pela-situacao-na-venezuela-2013-5-de-setembro-de-201>.
- Brazil. 2018f. Decreto Presidencial n. 9.501. Brasília, 12 Sep. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/D9501.htm.
- Brazil. 2019. Acordo Interministerial No. 0002/2019. Brasília.
- Brazil. 2020. Portaria Interministerial nffl 120/2020. Brasília: Diário Oficial da União. 17 Mar. <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-120-de-17-de-marco-de-2020-248564454>.
- Bressan, Regiane Nitsch and Bruno Theodoro Luciano. 2018. "A Comunidade Andina no século XXI: entre bolivarianos e a Aliança do Pacífico". *Revista Sociologia e Política*, 26(65), 62-80. <https://doi.org/10.1590/1678-987317266504>.
- Calil, Lucas and Polyana Barboza. 2018. "Análise de redes sobre imigrantes venezuelanos aponta para o desafio migratório em Roraima".

- FGV DAPP. <http://dapp.fgv.br/analise-de-redes-sobre-refugiados-venezuelanos-aponta-para-o-desafio-migratorio-em-roraima/>.
- CAN. 1969. Acuerdo de Integración Subregional Andino (Acuerdo de Cartagena). 26 May. [https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con_uibd.nsf/6420974C1C2DC776052575530079E7BB/\\$FILE/acuerdo_cartagena.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con_uibd.nsf/6420974C1C2DC776052575530079E7BB/$FILE/acuerdo_cartagena.pdf).
- CAN. 1978. Decisión 113 - Instrumento Andino de Seguridad Social. 17 Mar. <http://www.sice.oas.org/trade/junac/decisiones/Dec113s.asp>.
- CAN. 1996. Decisión 397 - Tarjeta Andina de Migración (TAM). 16 Set. <http://www.sice.oas.org/trade/junac/decisiones/dec397s.asp>.
- CAN. 1999. Decisión 471 - Reglamento de la Comisión de la Comunidad Andina. 12 Ago. <https://www.mincit.gov.co/ministerio/normograma-sig/procesos-misionales/administracion-profundizacion-y-aprovechamiento-de/decisiones/decision-471.aspx>.
- CAN. 2001a. Decisión 501 - Zonas de Integración Fronteriza (ZIF) en la Comunidad Andina. 22 Jun. <http://www.sice.oas.org/trade/junac/decisiones/dec501s.asp>.
- CAN. 2001b. Decisión 502 - Centros Binacionales de Atención en Frontera (CEBAF) en la Comunidad Andina. 22 Jun. <http://www.sice.oas.org/trade/junac/decisiones/dec502s.asp#:~:text=%2D%20Constituye%20objetivo%20general%20de%20esta,control%20integrado%20en%20los%20mismos>.
- CAN. 2001c. Decisión 503 - Reconocimiento de documentos nacionales de identificación. 22 Jun. <https://biblio.aladi.org/cgi-bin/koha/opac-detail.pl?biblionumber=58729>.
- CAN. 2001d. Decisión 504 - Creación del Pasaporte Andino. 22 Jun. <https://www.sela.org/es/centro-de-documentacion/base-de-datos-documental/bdd/73129/decision-504-creacion-del-pasaporte-andino>.
- CAN. 2001e. Decisión 750 - Sistema Estadístico de la Tarjeta Andina de Migración (SETAM) en la Comunidad Andina. 27 May. <http://www.sice.oas.org/trade/junac/Decisiones/DEC750s.pdf>.
- CAN. 2001f. Resolución 527 - Modificación del Contenido y Formato de la Tarjeta Andina de Migración (TAM). 11 Julio. <https://www.comunidadandina.org/DocOficialesFiles/Gacetas/GACE687.PDF>.
- CAN. 2002. Decisión 526 - Ventanilla Única Especial. 7 Jul. <http://www.sice.oas.org/trade/junac/decisiones/dec526s.asp>.
- CAN. 2003a. Decisión 545 - Instrumento Andino de Migración Laboral. 24-15 Junio. <https://www.comunidadandina.org/StaticFiles/DocOf/>

DEC545.pdf.

- CAN. 2003b. Decisión 548 - Mecanismo Andino de Cooperación en materia de Asistencia y Protección Consular y Asuntos Migratorios. 24-25 Jun.
- CAN. 2004a. Decisión 583 - Instrumento Andino de Seguridad Social. 7 Mayo. <http://www.sice.oas.org/trade/junac/decisiones/dec583s.asp>
- CAN. 2004b. Decisión 584 - Instrumento Andino de Seguridad y Salud en el Trabajo. 17 Mayo. <https://andina.vlex.com/vid/sustitucion-seguridad-salud-trabajo-32939011>
- CAN. 2005. Resolución 957 - Reglamento del Instrumento Andino de Seguridad y Salud en el Trabajo. 23 Setiembre. <https://www.comunidadandina.org/StaticFiles/DocOf/RESO957.pdf>
- CAN. 2007. Declaración de Tarija. 14 Jun. <https://www.comunidadandina.org/ressources/declaracion-de-tarija/>.
- CAN. 2013. Resolución 1546 - Mecanismo Andino de Cooperación en materia de Asistencia y Protección Consular y Asuntos Migratorios. 20 Feb. <https://www.sela.org/media/3222143/mecanismo-andino-de-cooperacion-en-asuntos-migratorios.pdf>.
- CAN. 2021. Decisión 878 - Estatuto Migratorio Andino. 12 May. <https://www.comunidadandina.org/DocOficialesFiles/Gacetas/Gaceta%204239.pdf>.
- Chayes, A., and A. H. Chayes. 1996. *The new sovereignty: Compliance with international regulatory agreements*. Cambridge: Harvard University Press.
- Colombia. 2003. Decreto 1239. 20 May. https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/Normograma/docs/decreto_1239_2003.htm.
- Colombia. 2011a. Decreto Ley 4.062. 31 Oct. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=44541>.
- Colombia. 2011b. Ley 1.465. 29 Jun. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=43219>.
- Colombia. 2017a. Ley 1873. 20 Dic. https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma_pdf.php?i=85679.
- Colombia. 2017b. Resolución 5797. 25 Jul. <https://www.migracioncolombia.gov.co/jdownloads/Resoluciones/Resoluciones%20-%202017/resolucion%205797-PEP%20venezolanos.pdf>.
- Colombia. 2018a. Decreto 542. 21 Mar. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=85642>.
- Colombia. 2018b. Resolución 3346. 21 Dic. <https://vlex.com.co/vid/>

resolucion-numero-3346-2018-752579277.

Colombia. 2018c. Consejo Nacional de Política Económica y Social República de Colombia. Estrategia para la Atención de la Migración desde Venezuela. Bogotá. 23 Nov. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3950.pdf>.

Colombia. 2019. Ley 1997

Colombia. 2020. Decreto Legislativo 402. 13 Mar. <https://dapre.presidencia.gov.co/>.

Colombia. 2021a. Resolución 971. 28 Abr. https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/Normograma/docs/resolucion_uaemc_0971_2021.htm.

Colombia. 2021b. Ley 2.136. 4 Ago. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=168067>.

Correio Braziliense. 2021. Governo prorroga até 2022 processo para pedido de refúgio de venezuelanos. 08 Ago. <https://www.correio braziliense.com.br/politica/2021/08/4942444-governo-prorroga-ate-2022-processo-para-pedido-de-refugio-de-venezuelanos.html>.

Dijkzeul, Dennis and Yves Beigbeder (Eds.). 2003. Rethinking international organizations: pathology and promise. Oxford-NY: Berghahn Books.

Dourado, Carina and Gracielly Bittencourt. 2022. Brasil é o quinto país mais buscado por imigrantes venezuelanos. Agência Brasil. 30 Abr. <https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2022-04/brasil-e-o-5o-pais-mais-buscado-por-imigrantes-venezuelanos>.

Ecuador. 2008. Constitución de la República del Ecuador. 20 Oct. https://www.defensa.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2021/02/Constitucion-de-la-Republica-del-Ecuador_act_ene-2021.pdf.

Ecuador. 2017. Ley Orgánica de Movilidad Humana. Registro Oficial Suplemento 938. 06 Feb. https://oig.cepal.org/sites/default/files/2017_leymovilidadhumana_ecu.pdf.

Ecuador. 2018a. Ministerio de Defensa Nacional. Planejamento estratégico de seguridad integral transfronteiriça frontera norte. https://www.defensa.gob.ec/wp-content/uploads/2018/12/Plan_Estrategico_De_Seguridad_Integral_Fronteriza_Frontera_Norte_ok.pdf.

Ecuador. 2018b. Acuerdo Ministerial 244/2018. 22 Ago. https://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2018/09/acuerdo_ministerial_244_de_documento_de_identidad_venezolanos.pdf.

Ecuador. 2018c. Resolución n. 00152. 9 Ago. https://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2020/07/resolucion_152_estado_de_

emergencia_2018.pdf.

- Ecuador. 2019a. Acuerdo Interministerial 001/2019. Quito: Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana - Ministerio del Interior.
- Ecuador. 2019b. Acuerdo Interministerial 002/2019. Quito: Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana - Ministerio del Interior.
- Ecuador. 2019c. Decreto n. 826. 26 Jul. https://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2019/09/acuerdo_ministerial_103_medidas_migratorias_a_favor_de_ciudadanos_venezolanos0169571001567716139.pdf
- Ecuador. 2020. Protocolo de operatividade para os centros de atenção nas fronteiras CEBAF e CENAF frente à Declaração de Emergência pelo COVID-19. <https://www.gestionderiesgos.gob.ec/wp-content/uploads/2020/06/PROTOCOLO-DE-OPERATIVIDAD-CEBAF-COVID-19-VF.pdf>. Acesso em: 12/04/2022.
- Ecuador. 2022. Ministerio del Gobierno. <https://www.ministeriodegobierno.gob.ec/nacionalidad-y-puerto-mes-a-mes-para-pagina-web-del-mdi-2010-20203/>.
- Escaracas. Venezolanos son atacados con piedras tras caso de femicidio en Ecuador. 20 Jan. 2019. <https://escaracas.com/ccsnews/2019/01/20/venezolanos-femicidio-ecuador/>.
- Finnemore, M. and K. Sikkink. 1998. International Norm Dynamics and Political Change. *International Organization*, 52, 887-917. doi:10.1162/002081898550789.
- Franck, T. M. 1990. *The power of legitimacy among nations*. Oxford: Oxford University Press.
- GI. Peru passa a exigir passaporte de venezuelanos. 17 Aug 2018. <https://g1.globo.com/mundo/noticia/2018/08/17/peru-passa-a-exigir-passaporte-de-venezuelanos.ghtml>.
- Gavião, Leandro and Paulo Velasco Jr. 2021. O Mercosul aos 30 anos: ajustes e reflexão em um cenário de incertezas. *Le Monde Diplomatique*. 22 Abr. <https://diplomatique.org.br/o-mercosul-aos-30-anos-ajustes-e-reflexao-em-um-cenario-de-incertezas/>.
- Geertz, Clifford. 1980. *Negara: The Theatre State in Nineteenth-Century Bali*. Princeton: Princeton University Press.
- González, Mario Alexis. 2019. Ecuador y Venezuela amplían la distancia en relaciones diplomáticas. *El Comercio*. 9 Jan. <https://www.elcomercio.com/actualidad/politica/ecuador-venezuela-diplomacia-posesion-maduro.html>.

- Henkin, L. 1979. *How nations behave: law and foreign policy*. New York: Columbia University Press.
- Hurd, I. 2007. *After anarchy: Legitimacy and power in the UN Security Council*. Princeton: Princeton University Press.
- Hurd, I. 2019. 'Legitimacy and contestation in global governance: Revisiting the folk theory of international institutions'. *The Review of International Organizations*, 14, 717-729.
- IPPDH. 2012. *Informe de Actividades 2012*. <https://www.ippdh.mercosur.int/wp-content/uploads/2014/11/Informe-actividades-20121.pdf>.
- Jraissati, Jorge; von Laer, Wolf. 2021. *How Maduro Beat Sanctions*. *Foreign Policy*. 3 Jun. <https://foreignpolicy.com/2021/06/03/maduro-sanction-trump-biden-stronger/>.
- La derecha es la nueva fuerza política del país. 2014. *Semana*. 5 Jul. <https://www.semana.com/nacion/articulo/la-derecha-es-la-nueva-fuerza-politica-del-pais/394412-3/>.
- Laffey, M. and J. Weldes. 1997. *Beyond Belief: Ideas and Symbolic Technologies in the Study of International Relations*. *European Journal of International Relations*, 3(2), 193-237. <https://doi.org/10.1177/135406619700300200>.
- Lakoff, George. 1995. *Body, Brain and Communication*. In *Resisting the Virtual Life: Culture and Politics of Information*. Edited by James Brook and Iain Boal. San Francisco: City Lights, 115-129.
- Latina Noticias. 2019. *Declaración del presidente Vizcarra sobre la expulsión de personas venezolanas*. 6 Jun. <https://www.youtube.com/watch?v=iBeYtF24lw8>.
- Martin, Lisa L. and Beth A. Simmons. 2013. *International Organizations and Institutions*. In *Handbook of International Relations*. Edited by Walter Carlsnaes, Thomas Risse and Beth A. Simmons. London: Sage, 326-351.
- Mearsheimer, John J. 1994-1995. *The false promise of international institutions*. In: *International Organization*. *International Security*, 19(3), 5-49.
- Mendonça, Heloísa. 2018. *Temer fala em senha para regular entrada de venezuelanos e depois retifica*. *El País Brasil*. 29 Ago. https://brasil.elpais.com/brasil/2018/08/29/politica/1535496222_378989.html
- Mercosul. 2017. *Decisão sobre a suspensão da Venezuela no Mercosul*. São Paulo, 5 Aug. <https://www.mercosur.int/pt-br/decisao-sobre-a-suspensao-da-republica-bolivariana-da-venezuela-no-mercosul/>.

- Mercosur. 2001. Declaração de Assunção em matéria de Tráfico de Pessoas e Tráfico Ilícito de Imigrantes. 8 de junho.
- Mercosur. 2002. Residence Agreements of Mercosur and Associated States.
- Mercosur. 2004. Declaração de Princípios sobre a política migratória no Mercosul e Estados Associados. Maio.
- Mercosur. 2005. Declaração de Montevideu contra o tráfico de pessoas no Mercosul e Estados Associados. 18 de novembro.
- Mercosur. 2006. Agreement on the procedure for verifying the documentation of departure and entry of minors between the States Parties to MERCOSUR and Associated States.
- Mercosur. 2008. MERCOSUL/CMC/DEC Nffl 18/08. Documentos de Viagem dos Estados Partes do Mercosul e Estados Associados. 30 June. [https://www.sindetur-rj.com.br/tabelas/legislacao/2008RMI_Acordoo1\[1\].pdf](https://www.sindetur-rj.com.br/tabelas/legislacao/2008RMI_Acordoo1[1].pdf)
- Mercosur. 2012. Declaração de Princípios do Mercosul sobre Proteção Internacional dos Refugiados. 23 Nov.
- Mercosur. 2022. Quem somos. <https://www.mercosur.int/pt-br/quem-somos/funcionamento-do-mercossul/>.
- Migraciones (Peru). 2020. Características Sociodemográficas de la Migración Venezolana en el Perú. <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1260593/Caracteristicas-sociodemograficas-de-ciudadanos-venezolanos-julio2020.pdf>.
- Monroe, Kristen Renwick. 1996. The Heart of Altruism: Perceptions of a Common Humanity. Princeton: Princeton University Press.
- Moreno: Ecuador abrió las puertas a venezolanos pero no sacrificará la seguridad. 2019. Agencia EFE. 20 Ene. <https://www.efe.com/efe/america/portada/moreno-ecuador-abrio-las-puertas-a-venezolanos-pero-no-sacrificara-la-seguridad/20000064-3872948>.
- Nexo Jornal. 2020. A decisão da Colômbia de não vacinar venezuelanos por João Paulo Charleaux. 22 Dez. <https://www.nexojornal.com.br/expresso/2020/12/22/A-decis%C3%A3o-da-Col%C3%B4mbia-de-n%C3%A3o-vacinar-venezuelanos>.
- OEA - Organização dos Estados Americanos. 2019. CIDH expressa preocupação por novas medidas para responder à migração forçada de pessoas venezuelanas ao Equador. 27 Fev. <https://www.oas.org/pt/cidh/prensa/notas/2019/047.asp>.
- OEA. 2018. CIDH conclui visita ao Brasil. 12 Nov. <https://www.oas.org/pt/cidh/prensa/notas/2018/238.asp>.

- Pedro Castillo anuncia decreto supremo para que extranjeros que cometan delitos se retiren del país en 72 horas. 2021. El Comercio. 21 May. <https://elcomercio.pe/politica/elecciones/pedro-castillo-anuncia-decreto-supremo-para-que-extranjeros-que-cometieron-delitos-se-retiren-del-pais-en-72-horas-peru-libre-nndc-noticia/>.
- PERÚ anuncia expulsión de miles de venezolanos con pasado criminal y endurece normas de ingreso. 2019. Reuters. 6 Jun. <https://www.reuters.com/article/peru-venezuela-idLTAKCN1T72Z8>.
- Peru. 1991. Decreto Legislativo 703 - Ley de Extranjería. [https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con3_uibd.nsf/032CCAA9E569DD2F0525786500623BE7/\\$FILE/Ley_extranjer%C3%ADa.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con3_uibd.nsf/032CCAA9E569DD2F0525786500623BE7/$FILE/Ley_extranjer%C3%ADa.pdf).
- Peru. 2015. Decreto Legislativo 1236 - Decreto Legislativo de Migraciones. 25 Sep. <https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/decreto-legislativo-de-migraciones-decreto-legislativo-n-1236-1292707-6/>.
- Peru. 2017. Decreto Legislativo 1350 - Ley de Migraciones. 6 Jan. <https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/decreto-legislativo-de-migraciones-decreto-legislativo-n-1350-1471551-2/>.
- Peru. 2021. Decreto Legislativo 1350 - Ley de Migraciones. 6 Feb. https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1654512/Decreto_Legislativo_N_1350.pdf.
- Peru e Venezuela restabelecem relações. 2021. Estadão. 16 Oct. <https://www.estadao.com.br/internacional/peru-e-venezuela-restabelecem-relacoes/>.
- Pincay, Cristhian Marcelo Gorozabel. 2018. Las Relaciones Venezuela - Ecuador y la Influencia del Chavismo Durante el Período Correa. Unila. Foz do Iguaçu.
- Presidente Santos reafirmó que pertenece al partido de La U. 2013. El Universal. 16 Sep. <https://www.eluniversal.com.co/politica/presidente-santos-reafirmo-que-pertenece-al-partido-de-la-u-134959-KQEU223449>.
- Proyecto Migración Venezuela. 2021. Percepción de los colombianos acerca de la población migrante: incidencia en las políticas públicas. https://s3.amazonaws.com/semanaruralvzla/documentos/1628115278_boletin_21_percepciOnpdf.
- R4Va. 2022. Refugiados y Migrantes Venezolanos en la Región. <https://www.r4v.info/es/document/r4v-america-latina-y-el-caribe-refugiados-y-migrantes-venezolanos-en-la-region-febrero-1>.
- Rittberger, V. et al. 2012. International Organization: Polity, Politics and

- Policies. New York: Palgrave Macmillan.
- Rossi, Amanda. 2019. Crise na Venezuela: o que é o Grupo de Lima, que reúne representantes de 14 países. BBC News. São Paulo, 25 Feb. <https://www.bbc.com/portuguese/internacional-47339120>
- Rueda, Carlos. 2021. Desgaste institucional en el ocaso de las funciones. Expreso. 19 Mar. <https://www.expreso.ec/actualidad/desgaste-institucional-ocaso-funciones-100942.html>.
- Said, V. and S. Jara. 2020. 'Reacting to Change within Change: Adaptive Leadership and the Peruvian Response to Venezuelan Immigration'. International Migration 60(1), 57-76. <https://doi.org/10.1111/imig.12761>.
- SCM. 2013. Declaración de Buenos Aires. 28 Ago.
- SCM. 2010. Declaration of Migration Principles and Overall Guidelines. <https://www.iom.int/sites/g/files/tmzbd1486/files/2018-07/Declaration-of-Migration-Principles-and-Overall-guidelines-English.pdf>.
- SCM. 2016. Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Conferencia Suramericana sobre Migraciones. 3-4 Nov.
- SCM. 2018. Lineamientos regionales en materia de protección y asistencia a personas desplazadas a través de fronteras y migrantes en países afectados por desastres de origen natural. Buenos Aires: OIM.
- SCM. 2022. Quienes Somos. <https://csmigraciones.org/es/quienes-somos/que-es-la-csm>.
- SCM. n/d a. Successful Experience in Migration Policies and Management - Brazil. Buenos Aires.
- SCM. n/d b. Successful Experience in Migration Policies and Management - Colombia. Buenos Aires.
- SCM. n/d c. Successful Experience in Migration Policies and Management - Ecuador. Buenos Aires.
- SCM. n/d d. Successful Experience in Migration Policies and Management - Peru. Buenos Aires.
- Starr, Paul. 1992. Social Categories and Claims in the Liberal State. Social Research, 59(2), 263-295.
- UIA - Union of International Associations. 2015. Yearbook of International Organizations. <https://uia.org/yearbook>.
- UNHCR. 2019. ACNUR parabeniza Brasil por reconhecer condição de refugiado de venezuelanos com base na Declaração de Cartagena.

- 29 Jul. <https://www.acnur.org/portugues/2019/07/29/acnur-parabeniza-brasil-por-reconhecer-condicao-de-refugiado-de-venezuelanos-com-base-na-declaracao-de-cartagena/>
- UOL 2018. Equador declara estado de emergência por aumento de imigrantes venezuelanos na fronteira. 9 Aug. <https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/reuters/2018/08/09/equador-declara-estado-de-emergencia-por-aumento-de-imigrantes-venezuelanos-na-fronteira.htm>
- Weldes, Jutta. 1996. "Constructing National Interests". *European Journal of International Relations*, 2(3), 275-318.
- Wilson, Audrey. 2019. Trump Turns Up the Pressure on Maduro. *Foreign Policy*. 07 Aug. <https://foreignpolicy.com/2019/08/07/what-to-make-of-the-u-s-pressure-campaign-on-maduro-venezuela-sanctions-asset-freeze-donald-trump-guaido-turkey-syria-safe-zone-kashmir/>.
- World Bank. 2020. Retos y oportunidades de la migración venezolana en Ecuador. <https://documents1.worldbank.org/curated/en/453941593004490155/pdf/Retos-y-Oportunidades-de-la-Migracion-Venezolana-en-Ecuador.pdf>.
- World Bank. 2022. GDP growth (annual %). <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.KD.ZG>.
- Ya es un hecho PPK renunció a la presidencia del Perú. 2018. *Gestión*. 21 Mar. <https://gestion.pe/peru/pedro-pablo-kuczynski-renuncia-presidencia-peru-229887-noticia/>.

RESUMO

Organizações e instituições intergovernamentais são geralmente criadas para discutir e encontrar soluções coletivas para problemas que transcendem as fronteiras nacionais e as capacidades de cada Estado. No entanto, certas crises pressionam por ações isoladas, tipicamente restritivas, dos governos, tornando o papel dessas instituições um tanto obscuro. A Conferência Sul-Americana de Migração (CSM), o Foro Especializado em Migração do Mercado Comum do Sul (Mercosul) e o Comitê Andino de Autoridades Migratórias da Comunidade Andina de Nações (CAN) são três fóruns intergovernamentais criados com o objetivo de negociar acordos, criar e implementar legislação comunitária e concretizar a política regional em matéria de migração. No entanto, a partir de 2015, a migração em massa da Venezuela, considerada uma crise pelos governos sul-americanos, levou a políticas restritivas em alguns países. Nesse contexto, este artigo discute os vínculos entre instituições, atores, normas e práticas, examinando as interações entre SCM, Mercosul e CAN e as práticas do Brasil, Colômbia, Equador e Peru em relação à crise migratória venezuelana. Através de uma abordagem qualitativa, observações da prática e do discurso, e sua análise crítica, este artigo discute debates e decisões nas instituições; o surgimento e descumprimento de normas coletivas; e as práticas contraditórias empregadas como respostas à crise migratória.

PALAVRAS-CHAVE

Migração Venezuelana; Instituições Internacionais; Normas Internacionais

Recebido em 10 de novembro de 2022

Aprovado em 31 de março de 2023

Traduzido por Bruno Magno

ESTRATÉGIAS DE SAÍDA DO MERCOSUL E PÓS-COVID 19 EM TERMOS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL: ENERGIAS RENOVÁVEIS E MUDANÇA CLIMÁTICA

Amalia Margarita Stuhldreher¹

Virginia Morales Olmos²

Introdução:

O início da terceira década do século XXI colocou o mundo diante do desafio de uma pandemia global, na qual as condições foram impostas por um ambiente internacional definido desde a virada do milênio por rápidas mudanças, riscos e incertezas, junto ao que Hirst e Malacalza (2020) chamam de reconfiguração do multilateralismo sem uma direção clara. Com a crise do coronavírus, tornou-se repentinamente necessário responder a um desafio de âmbito global, embora seja de realçar a existência de precedentes e alertas que não foram devidamente considerados: inúmeras análises da Organização Mundial de Saúde (OMS) delinearam cenários de pandemia, estabelecendo a necessidade de ambientes saudáveis para a prevenção de possíveis pandemias e sublinhando os riscos ambientais como um fator que afeta diretamente a morbidade em nível global e regional (Prüss-Üstün 2006). Da mesma forma, as abordagens do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) indicaram que o surgimento de doenças zoonóticas propensas a serem transmitidas aos seres humanos está frequentemente ligada a distúrbios ambientais e são estimuladas por fenômenos como eventos

¹ Instituto de Desarrollo Sostenible, Innovación e Inclusión Social. Universidad de la República. Montevideo, Uruguai. E-mail: astuhldreher@hotmail.com. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0918-3099>

² Departamento de Ciencias Económicas. Universidad de la República. Montevideo, Uruguai. E-mail: vmolmos@gmail.com. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3963-7864>

climáticos, inundações e fome (UNEP 2016).

Ao complexo cenário pós-pandêmico e de disputas hegemônicas em nível internacional, uma questão na área de segurança foi adicionada em fevereiro de 2022, com a Guerra na Ucrânia. Isso representa uma forte reintrodução de considerações geopolíticas também em questões energéticas. Diante disso, este estudo adota uma perspectiva de governança multinível para identificar oportunidades e desafios do regionalismo latino-americano e seu potencial para a coordenação de instrumentos como a Agenda 2030 e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) no nível do Mercado Comum do Sul (Mercosul). Assumindo uma perspectiva conceitual de desenvolvimento humano sustentável (Griffin 2001, Bertoni et al. 2011), este artigo analisa a dinâmica do Bloco em termos de arcabouço normativo-institucional e papéis dos atores na promoção de energias renováveis, dada a sua contribuição para o combate às mudanças climáticas. Exploramos elementos que poderiam eventualmente apoiar a futura governança climática regional enquanto levantamos questões de economia política, bem como diferenças entre políticas implementadas nos últimos anos e suas tensões inerentes.

Com base em uma abordagem de métodos combinados, um componente qualitativo é desenvolvido por um lado, abrangendo revisão jornalística, bibliográfica e documental (dados secundários), bem como dados primários de entrevistas semiestruturadas realizadas entre 2017 e 2022 com atores qualificados no Uruguai: são consideradas as percepções sobre oportunidades e desafios do desenvolvimento de políticas energéticas no Mercosul, com foco em energias renováveis, mudança climática e a situação no Uruguai. A ascensão do novo governo brasileiro em 2023 também é considerada aqui, com um relançamento da agenda “verde”, que pode influenciar o posicionamento externo do Bloco. O componente quantitativo analisa a evolução dos investimentos em energias renováveis no Uruguai durante a última década, apresentando a evolução das exportações de energia elétrica devido ao processo de investimento já mencionado. Finalmente, as mudanças na matriz energética do país são analisadas e comparadas com as matrizes energéticas da Argentina e do Brasil.

Quadro analítico

Os desenvolvimentos das últimas décadas se entrelaçam com momentos de ruptura e questionamento da governança internacional, o que leva autores como Sanahuja (2020) a descrever eventos como a crise de

2008 como questões emergentes que transcendem as circunstâncias. São, antes, indícios de uma ampla crise de globalização, entendida como modelo e narrativa hegemônica, após o fim do período pós-Guerra Fria, marcado pela promoção de uma versão ocidental da democracia, do internacionalismo liberal e da globalização econômica. A nova etapa da chamada “pós-globalização” traz desafios para as políticas externa e de desenvolvimento da América Latina. Por outro lado, o advento da pandemia de COVID 19 representa nesta visão uma “conjuntura crítica” – plausivelmente entendida como uma “crise dentro de uma crise”. Isso teria conotações de redimensionamento de correlações de forças, de redefinição de normas e instituições da estrutura social, econômica e política, com vistas à construção de novos princípios e critérios de legitimidade. Seguindo o autor em recente obra de inspiração neogramsciana (Sanahuja, 2022a), a expressão “interregno” poderia ser aplicada a uma descrição assertiva do período histórico atual. Isso implicaria uma crise orgânica marcada por contradições em uma economia global altamente transnacionalizada e financeirizada, mas transcendendo o fenômeno econômico para abarcar a política internacional, imersa em um estágio de instabilidade sistêmica e erosão do consenso vigente nas décadas anteriores, tanto no plano internacional quanto em níveis políticos domésticos. Contrariando essa visão, para Rodrik (2020), a pandemia reforçaria tendências já presentes, sem vislumbrar um novo rumo para a dinâmica política e econômica global. Em vez disso, o autor enfatiza os riscos das mudanças climáticas, que se tornariam a “próxima crise anunciada”.

Na América Latina, o conceito de governança vem sendo debatido desde a década de 1990 em relação ao papel do regionalismo na nova arquitetura global proposta pela Comissão de Governança Global das Nações Unidas (1995), contestada por críticas acadêmicas e político-diplomáticas sobre essa visão “adaptativa” ou “funcional” da governança global. De fato, nas últimas décadas surgiram múltiplos esquemas que buscavam uma governança regional “alternativa”, como a Aliança Bolivariana para os Povos de Nossa América (ALBA), a União de Nações Sul-Americanas (UNASUL) ou a Comunidade de Estados Americanos e Caribenhos (CELAC), enquanto outros tipos de iniciativas como a Aliança do Pacífico ou o Fórum para o Progresso da América do Sul (PROSUL) também surgiram. Apesar do enfraquecimento causado pela segmentação, Riggiozzi e Wylde (2018) estabelecem um vínculo explícito entre a categoria conceitual de governança e o desafio do desenvolvimento, enfatizando elementos institucionais e a gama de atores como fatores cruciais nos processos de integração regional. Da mesma forma, Riggiozzi e Ryan (2021) destacam que as respostas regionais aos desafios e oportunidades levantadas no plano internacional têm

se tornado um elemento recorrente, embora os autores identifiquem pouco reconhecimento dos impactos da política regional, onde a influência exercida pela criação de marcos regulatórios, a dinâmica da diplomacia regional e os impactos da política social têm sido ignorados, afetando a credibilidade das organizações regionais e influenciando negativamente a governança regional. Por sua vez, Riggirozzi e Tussie (2021) visualizam o conceito de regionalismo pós-hegemônico em conexão com uma manifestação de governança que redefiniu o espaço regional como esfera de ação e disputa.

O exposto ressalta a relevância da abordagem da governança regional latino-americana contemplando a especificidade de vários temas. Em relação ao desenvolvimento sustentável e descarbonização, diferentes instrumentos estabelecidos pela comunidade internacional, como a Agenda 2030 e o Acordo de Paris, especificam a relação entre a questão energética e as mudanças climáticas (Rivera Albarracín, 2019). O Acordo de Escazú também deve ser mencionado neste contexto. Embora a fragmentação dos mecanismos internacionais de governança do setor energético não defina linhas de conexão suficientemente claras entre esses temas, há oportunidades nas esferas nacionais para internalizar compromissos estabelecidos no nível internacional, o que é relevante para a reconversão das matrizes energéticas dos países do Mercosul.

A urgência dessas mudanças está expressa no Relatório de Desenvolvimento Humano elaborado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), que conceitua o início da nova era geológica “Antropoceno” devido ao caráter eminentemente antrópico das ameaças enfrentadas pelo planeta: em particular mudança climática, em que as ações do Estado, autoridades regionais e comunidades locais são de importância crucial (UNDP, 2020). Os relatórios da Organização Meteorológica Mundial (OMM) das Nações Unidas também destacam a gravidade da crise climática (OMM, 2020). No nível da ação, a Cúpula do Clima convocada virtualmente pelo governo Biden em abril de 2021 mostrou as tentativas de reposicionamento dos Estados Unidos nas questões ambientais e ênfase nas energias renováveis, apresentando sua nova meta de corte de emissões: entre 50% e 52% até 2030, em comparação com os níveis de 2005. Na Cúpula das Américas em junho de 2022, o governo dos EUA anunciou uma série de medidas para enfrentar a crise climática, criar empregos verdes e fortalecer a segurança energética. O objetivo era promover o comércio e o investimento em energia renovável nas Américas, fomentando a colaboração regional por meio da iniciativa Energia Renovável na América Latina e no Caribe (RELAC). Os bancos regionais de desenvolvimento terão aqui um papel de destaque: o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), o Banco de Desenvolvimento da América Latina

(CAF), o Banco de Desenvolvimento do Caribe (CDB) e o Banco Centro-Americano de Integração Econômica (CABEI) financiará projetos de até US\$ 50 bilhões nos próximos cinco anos³.

Entretanto, no seio da União Europeia (UE), propostas como o Pacto Verde antes da pandemia e o programa *Next Generation EU* aprovado em julho de 2020 não constituem meras estratégias setoriais de descarbonização e combate às alterações climáticas, mas procuram promover uma transição verde que promove um ciclo de investimento, transformação produtiva, crescimento e emprego com foco na sustentabilidade (Sanahuja 2022b). No que diz respeito ao relacionamento com a UE, após os avanços alcançados em junho de 2019 no acordo comercial preliminar feito com o Mercosul, houve um impasse baseado em diferentes questões, incluindo as preocupações ambientais dos parceiros europeus. No entanto, a discussão de uma saída “verde” da pandemia, bem como da crise energética decorrente da Guerra da Ucrânia, reposicionou a questão birregional em uma perspectiva diferente: como apontam Verdes-Montenegro e Jeger (2022), a América Latina e os países do Caribe, fortemente impactados em diferentes níveis (social, financeiro etc.) pelas crises mencionadas, consideram vital a articulação com a UE, que propõe à região uma agenda mais diversificada em comparação com outros atores estrangeiros. Em particular, a Agenda Social e a Transição Verde são dois dos pilares centrais da cooperação birregional.

Especificamente em relação ao Mercosul, os autores destacam que, apesar dos já mencionados desafios político-econômicos que retardaram a ratificação do que foi acordado entre as duas regiões, é claro que este tipo de acordo de associação não pode ser entendido como um simples acordo de livre comércio, mas que sua dimensão geopolítica deve ser considerada, bem como seu potencial para gerar um espaço comum de diálogo político, convergência regulatória e transformação produtiva para as transições digital e verde, com a reconstrução do contrato social. Contrariando esta visão, a Agência Internacional de Energia (AIE) tem apontado a falta de medidas drásticas para uma saída efetivamente “verde” pós-COVID-19, embora reconheça o potencial da geração de eletricidade renovável e da produção de carros elétricos, junto à criação de empregos de energia limpa⁴. As contribuições da CEPAL (Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe) em relação à

3 Ver: https://elpais.com/internacional/2022-06-09/estados-unidos-lanza-una-propuesta-para-luchar-contra-el-cambio-climatico-en-la-cumbre-de-las-americas.html?rel=buscador_noticias.

4 Ver: https://elpais.com/clima-y-medio-ambiente/2021-11-04/la-agencia-internacional-de-la-energia-calcula-que-las-ultimas-promesas-dejarian-el-calentamiento-global-en-solo-18-grados.html?rel=buscador_noticias

construção do futuro também apontam as energias renováveis como um dos vetores para a superação da crise climática e como uma possível chave para a recuperação pós-pandemia (CEPAL 2020).

Energia renovável no Mercosul

Com relação ao Mercosul, análises recentes (Ayuso 2022) mostram as dificuldades de estabelecer padrões comuns e políticas homogêneas, dadas as grandes disparidades entre seus membros em termos de tamanho, população, peso econômico e níveis de desenvolvimento. Além disso, as crises econômicas que sucessivamente atingiram a região devido à sua vulnerabilidade a choques externos, à dependência da exportação de matérias-primas e à falta de financiamento interno, que estimularam políticas defensivas e enfraqueceram a solidariedade entre seus membros. Nessa visão, embora todos esses elementos impedissem uma maior integração e estimulassem forças centrífugas, o Mercosul seria, no entanto, a organização com maior potencial na região, e seu sucesso ou fracasso seria um indicador da saúde do regionalismo latino-americano. Para autores como Alejandro Frenkel (2022), o Bloco passa atualmente por um processo de redefinição identitária, que se torna mais visível quando se discute a orientação comercial. Nesse sentido, priorizar o progresso em agendas não econômicas pode ser um bom caminho para desatar os incômodos nós e a falta de acordos que atualmente definem o processo de integração.

Considerando a evolução do Bloco - com o seu enfoque econômico-comercial - é possível identificar um processo de desenvolvimento ziguezagueante do esquema normativo-institucional que procurou enquadrar a promoção das energias renováveis. Sobre as percepções dos atores e *stakeholders* da diferença, este artigo relata os resultados de uma série de entrevistas semiestruturadas realizadas de 2017 a 2022, explicitando a evolução das visões de especialistas da área pública na Frente Ampla (FA, “Frente Ampla”) do governo, bem como referentes ao governo de coalizão liderado pelo presidente Lacalle Pou desde março de 2020. Em 2017 e 2018, dirigentes da Direção Nacional de Energia (DNE, Dirección Nacional de Energía) do Ministério da Indústria, Energia e Mineração (MIEM, Ministerio de Industria, Energía y Minería) relataram anos de dificuldades de articulação dentro do Bloco⁵, com enfraquecimento de instâncias de consulta, como o SGT No. 9 (Subgrupo de Trabalho), encarregado de assuntos de energia, que deixou de cumprir desde 2011. Apesar disso, o então Diretor de Energia

5 Entrevista com Wilson Sierra (DNE), Uruguai, em 08/08/2018.

ênfatiou o potencial coordenador da estrutura institucional do Mercosul, sem negar as limitações impostas por políticas discordantes e evoluções divergentes das matrizes energéticas nacionais⁶. Por outro lado, durante esses anos a infra-estrutura energética foi reforçada por meio do Fundo de Convergência Estrutural (FOCEM, Fondo de Convergencia Estructural), que permitiu um aumento significativo do comércio de energia dentro do bloco, dados os excedentes gerados pela forte participação de fontes renováveis de energia na matriz energética uruguaia. No entanto, os diferentes caminhos percorridos pelos países ficaram explícitos: em junho de 2019, os presidentes Macri e Bolsonaro enfatizaram em Declaração conjunta o peso estratégico das reservas e produção de petróleo e gás natural nas jazidas do Pré-Sal e Vaca Muerta, embora aludissem à bioenergia e aos biocombustíveis como chave para a segurança energética, desenvolvimento econômico e proteção ambiental. No nível regional, uma tendência diferente surgiu em outubro de 2022, quando uma reunião ministerial da Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC) foi realizada em Buenos Aires, onde a presidência pro tempore da Argentina conseguiu promover um documento de posição regional sobre mudança climática e acesso ao financiamento climático em preparação para a COP 27 a ser realizada no Egito em novembro. Além disso, novas visões parecem ganhar força com a posse do novo governo no Brasil em janeiro de 2023, que relançou a agenda verde interna e externamente: assim, antes do início da VII Cúpula da CELAC de janeiro de 2023 em Buenos Aires, o presidente Luiz Inácio ‘Lula’ da Silva junto a seu homólogo argentino Alberto Fernández fizeram referência expressa à importância de integrar a política energética com foco em energias renováveis no MERCOSUL. Por sua vez, Lula da Silva sublinhou a sua intenção de concretizar o acordo com a UE, superando as discrepâncias que surgiram em matéria ambiental, nomeadamente durante a gestão anterior de Jair Bolsonaro⁷. Além disso, em sua visita aos Estados Unidos em meados de fevereiro de 2023, Lula destacou que buscava “reposicionar o Brasil na geopolítica global”, acrescentando que o Brasil levaria “muito a sério esta questão climática” e conclamando o presidente Biden a construir juntos uma “governança global mais forte” sobre o assunto⁸. Isso é especialmente interessante se considerarmos que, como afirma López Burián (2023), a política brasileira tem sido historicamente uma peça-chave na compreensão do posicionamento político da América Latina.

6 Entrevista com Olga Otegui (Diretora do DNE), Uruguai, em 31/07/2017.

7 Ver: [https://ladiaria.com.uy/mundo/articulo/2023/1/lula-y-alberto-fernandez-anunciaron-que-trabajaran-en-la-creacion-de-una-monedacomun-](https://ladiaria.com.uy/mundo/articulo/2023/1/lula-y-alberto-fernandez-anunciaron-que-trabajaran-en-la-creacion-de-una-monedacomun)

8 Ver: <https://ladiaria.com.uy/mundo/articulo/2023/2/lula-y-biden-destacaron-que-la-democracia-triunfo-en-sus-paises/>

No que diz respeito ao tema específico da mudança climática, cabe destacar que ao final da gestão da FA no Uruguai, os representantes do DNE tinham uma visão positiva do comércio de energia com o Bloco, com fortes vínculos entre fatores econômicos e ambientais a partir das energias renováveis⁹. Quando o Acordo Mercosul-UE foi assinado em junho de 2019, funcionários do Sistema Nacional de Resposta à Mudança Climática (SNRCC, Sistema Nacional de Respuesta al Cambio Climático) expressaram expectativas otimistas sobre a inovação tecnológica no nível doméstico, bem como na Argentina e no Brasil setores industriais, com potencial para impulsionar a cooperação regional¹⁰. Isso contrastava com a visão dos funcionários da Unidade de Mudança Climática do Ministério da Pecuária, Agricultura e Pesca (MGAP, Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca) que representavam o Uruguai nas negociações internacionais sobre mudança climática: sobre as possibilidades reais de articulação externa da região latino-americana, mencionaram as condicionantes da primazia dos interesses econômicos e geopolíticos sobre os de natureza ambiental e climática¹¹. Sobre a organização interna do Bloco, o representante para o Uruguai de uma organização internacional ligada à luta contra a mudança climática, como a Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO), destacou a heterogeneidade dos países do MERCOSUL devido às suas diferenças de tamanho e orientação em questões energéticas¹². Um exemplo foi a aposta da Argentina na importação de gás, gerando dificuldades nos balanços oficiais pela falta de dólares americanos¹³.

Após a posse em março de 2020, o governo liderado por Lacalle Pou expressou sua intenção de ampliar a cooperação energética regional existente antes mesmo do Mercosul: dentro do MIEM, o ministro Omar Paganini vislumbrou a Bacia do Prata como uma área de complementação integral para os países do Mercosul, especialmente Argentina e Paraguai¹⁴. Em julho de 2020, quando o Uruguai assumiu a presidência pro tempore do Mercosul, o novo Diretor de Energia foi nomeado delegado do Uruguai no SGT nº 9, com

9 Entrevista com Wilson Sierra (DNE), Uruguai, em 8/8/2018.

10 Entrevista com Ignacio Lorenzo, Presidente do Grupo de Coordenação do SNRCC, em 24/07/2019.

11 Entrevista com Walter Oyancabal, Unidade de Mudanças Climáticas, MGAP, em 26/07/2019.

12 Entrevista com Vicente Plata, Representação da FAO no Uruguai, em 24/07/2019.

13 Ver: <https://elpais.com/argentina/2022-06-28/argentina-limita-el-acceso-a-dolares-para-el-pago-de-importaciones.html>

14 Ver: <https://www.miem.gub.uy/noticias/omar-paganini-se-comprometio-trabajar-en-reducir-costos-de-energia-y-transporte-que-afectan>

a intenção de revitalizar as áreas de coordenação¹⁵. No entanto, no trigésimo aniversário do Tratado de Assunção, em março de 2021, ficaram muito claras as divergências entre os sócios quanto à projeção futura do Bloco, quando a presidência uruguaia apontou para negociações comerciais mais flexíveis, sem prejuízo de valorizar positivamente o comércio de energia entre os países membros com base nas energias renováveis. Como aponta Frenkel (2022), o triunfo de Lula da Silva para a presidência do Brasil também provavelmente determinará uma mudança na agenda energética, dado seu caráter central tanto em nível regional quanto global: de fato, o negacionismo e anti-mudança de Bolsonaro as posições ambientalistas têm afetado as relações com a Europa e os Estados Unidos, além de dificultar de forma decisiva a evolução da transição energética e a promoção dos chamados “investimentos verdes” em nível regional.

Em relação à possível articulação energética, a Unidade de Meio Ambiente do MIEM do Uruguai aponta neste momento o potencial dos vínculos estabelecidos no Bloco: “Provavelmente deveríamos tirar mais proveito do Mercosul em termos energéticos, já que temos uma lógica de compartilhamento de recursos, assinamos Convênios, temos barragens conjuntas”¹⁶. Nessa visão, destacam-se as exportações de energia para o Brasil durante o ano de 2021, o que implica uma significativa receita de divisas para o país, mesmo que seja pela ativação de usinas termelétricas no Uruguai, o que afeta seu balanço de emissões de GEE (gases de efeito estufa): “Mas como poderíamos deixá-los sem energia? De qualquer forma, é um *trade-off* difícil, que poderia ser resolvido se ligarmos a termelétrica a hidrogênio verde”¹⁷.

Energia renovável e mudança climática: Uruguai versus Argentina e Brasil

De acordo com especialistas da IRENA (Agência Internacional de Energia Renovável), como Scholten et al. (2019), o desenvolvimento das energias renováveis afetará os padrões de cooperação e conflito entre os países, com repercussões geopolíticas. Dado que grande parte das energias renováveis se destinam aos sistemas de energia elétrica, tenderá a haver uma futura ‘regionalização das relações energéticas’, com passagem de redes

15 Entrevista com Walter Verri, Subsecretário do MIEM, em 09/07/2020.

16 Entrevista com María José González, Co-coordenadora da Unidade Ambiental do MIEM, em 04/08/2022.

17 Entrevista com María José González, Co-coordenadora da Unidade Ambiental do MIEM, em 04/08/2022.

globais para outras de âmbito regional, com o surgimento de ‘comunidades em rede’ centradas em blocos econômicos. Para IRENA (2016: 11), as políticas na América Latina foram decisivas para fomentar o investimento em renováveis, com destaque para Brasil, Chile, México e Uruguai, valorizados por seus marcos legais, institucionais e administrativos.

A evolução dos países do Mercosul mostra diferenças em seus perfis produtivos, marcos regulatórios, políticas setoriais e alocação de recursos. Em termos absolutos, Brasil e Argentina alcançaram os maiores níveis de investimento: como aponta González Jauregui (2022), é particularmente notável o papel desempenhado pela China, cujos bancos comerciais concentraram seus empréstimos em energias renováveis. A Argentina ocupa o primeiro lugar neste ranking, seguida pelo Brasil, embora nenhum deles tenha aderido à *One Belt and One Road Initiative* (OBOR). No caso argentino, no âmbito do Plano RenovAr lançado em 2016, ficou evidente o destaque dos investimentos chineses em usinas eólicas e solares. No caso brasileiro, destacam-se os investimentos chineses em energia hidrelétrica e eólica, além do desenvolvimento de vínculos com o Brasil em termos de pesquisa e desenvolvimento conjuntos no setor de energia renovável.

Em contraste, em termos de valores relativos de investimento, é interessante o caso do Uruguai, no qual, desde 2004, há um debate nacional para definir uma nova política energética, com a participação do Estado, empresas privadas, academia e agentes sociais¹⁸. Como resultado desse acordo, o Poder Executivo traçou em 2008 uma abordagem projetada para 2030, propondo a independência energética no contexto da integração regional. Assim, ambicionava gerar 500 MWh com “novas” energias renováveis até 2050, o que foi ultrapassado por uma evolução muito mais rápida. Em 2017, 98% da energia elétrica gerada já era de origem renovável, com a maior produção dos últimos dez anos: 14.363,90 GWh (Ministério da Indústria, Minas e Energia, 2019a), e com um marco regulatório consolidado que promoveu decisivamente as energias renováveis. Merece destaque o Decreto sobre a promoção de energias renováveis: 354/09 (2009), Lei de Eficiência Energética 18.579, Lei de Agrocombustíveis 18.195 e Decreto Regulamentar 532/2008 (2008), Lei de Energia Solar Térmica 18.585, Decreto sobre a Relevância do Vento como Recurso 258/09 (2009); decretos que promovem a aquisição de energia elétrica a partir de energias renováveis: 77/06, 397/07, 296/2008, 403/09 (de 2007 a 2009), bem como benefícios fiscais. Isso permitiu assegurar investimentos superiores a US\$8 bilhões (Uruguai XXI 2022a).

¹⁸ Entrevista com Olga Otegui (Diretora do DNE), Uruguai, em 31/07/2017.

Desde a mudança de governo, o MIEM centrou-se na revisão da gestão global da política energética, de forma a corrigir a contratação excessiva de energia eólica: indicando uma lacuna no plano energético do governo anterior, uma superprodução em relação ao que foi proposto no Acordo Interpartidário (500 MWh de energia eólica), que atualmente chega a 1.500 MWh. Questiona-se que, por vezes, a Administração Nacional de Usinas e Transmissões Elétricas (UTE, Administración Nacional de Usinas y Trasmisiones Eléctricas) é obrigada por contrato a pagar o excedente gerado mas não entregue, com perda de energia, enquanto em outras vezes a energia eólica é usada e a energia hidrelétrica não é fornecida. A partir disso, o modelo foi revisto, aproveitando a Usina de Ciclo Combinado com compras de gás da Argentina como backup. Em retrospecto, o ministro Paganini do atual governo Lacalle Pou via de forma positiva a estratégia financeira da FA para atrair investimentos internacionais, proporcionando segurança de compra e alcançando altos níveis de investimento privado. No entanto, isso gerou um “excesso de entusiasmo”, resultando em 1.000 MWh de contratação privada.

No nível estadual, a UTE também desenvolveu parques eólicos próprios, alguns com investimento aberto em bolsa (400 MWh a mais), além de energia solar e biomassa. Como novidade, o novo governo buscou utilizar a Usina de Ciclo Combinado como backup para contratos de exportação, exigindo gás para manter custos competitivos. No entanto, as negociações foram interrompidas pela pandemia¹⁹. Por outro lado, apesar da avaliação positiva do Acordo Interpartidário de 2010, o novo subsecretário Walter Verri destacou a necessidade de revê-lo como o primeiro desafio da política energética, entendendo que a aposta nas renováveis é um caminho irreversível para o Uruguai, com reconhecimento internacional. A nova abordagem se concentraria no uso de resíduos como fonte de energia (economia circular), na promoção da mobilidade elétrica e na autogeração para alimentar a rede por meio do programa PROSUMER (energia fotovoltaica)²⁰. Em declarações públicas, o Diretor de Energia em julho de 2022 enfatizou a necessidade de sustentar uma “visão estratégica” em termos de transporte elétrico devido às suas vantagens em termos ambientais e sonoros.

Segundo dados do relatório REN21 (2021), o Uruguai é o segundo país do mundo em proporção de energias renováveis na matriz energética²¹. Para a segunda etapa da transição energética e em relação à transição para

19 Entrevista com o Ministro Paganini realizada em 31/03/2020 no Programa de Rádio ‘No Toquen Nada’, (99,5 FM).

20 Entrevista com Walter Verri, Subsecretário do MIEM, em 09/07/2020.

21 Para mais detalhes, consulte: https://www.ren21.net/gsr-2021/chapters/chapter_01/chapter_01/

a descarbonização, o MIEM considera quatro pilares a serem abordados em etapas: assim, na chamada “primeira transição” o Uruguai avançou no primeiro pilar ao descarbonizar sua matriz elétrica, alcançando 97% da energia gerada a partir de fontes renováveis. Também avançou ao nível do segundo pilar relacionado com a eficiência energética, bem como no terceiro pilar da eletrificação “verde”. Na segunda transição, o foco está no quarto pilar, especificamente nos chamados setores de difícil abatimento, em que não é mais eficiente usar energia elétrica, mas sim hidrogênio verde para fazer combustíveis ou usar biocombustíveis²², por exemplo.

Nesse contexto, o novo governo deixou claro seu compromisso com a chamada “Economia do Hidrogênio”, para promover a descarbonização do setor energético e da produção de matérias-primas. Como possíveis benefícios para o país, responsáveis do MIEM referiram o potencial para a exportação de hidrogênio, bem como para o consumo local direto e para as indústrias ligadas à produção de matérias-primas e químicos verdes, para consumo local ou exportação: o objetivo era desenvolver um primeiro Piloto de Hidrogênio Verde no Uruguai, baseado na combinação de esforços públicos e privados²³. Assim, foi lançado um plano piloto em colaboração com a Agência Nacional de Pesquisa e Inovação (ANII, na sigla em espanhol) e o Laboratório Tecnológico do Uruguai (LATU, na sigla em espanhol), com um investimento de dez milhões de dólares, com o objetivo de gerar pelo menos 1,5 MW²⁴. Segundo os membros da Unidade de Ambiente do MIEM, o lançamento do Green Hydrogen Roadmap deve ser visto no contexto da nova geopolítica energética: “Já não são os países produtores de petróleo que estão no pico da montanha, mas todos aqueles que têm vento e sol para produzir um novo vetor de energia como o hidrogênio verde. Temos que nos posicionar na competição global enquanto impulsionamos nossa própria descarbonização para reduzir as emissões de GEE em nível nacional”²⁵.

O objetivo específico é atualmente descarbonizar o transporte e a indústria, nos quais o hidrogênio verde teria um forte potencial para transporte de longa distância, transporte pesado, transporte marítimo e aéreo),

22 Entrevista com María José González, Co-coordenadora da Unidade Ambiental do MIEM, em 04/08/2022.

23 Ver: [https://www.gub.uy/ministerio-industria-energia-mineria/comunicacion/noticias/hidrogeno-verde-eslabon-clave-para-completar-transicion-energetica#:~:text=Actualmente%20el%20m%C3%A9todo%20que%20se,\)%20y%20ox%C3%ADgeno%20\(O2\).](https://www.gub.uy/ministerio-industria-energia-mineria/comunicacion/noticias/hidrogeno-verde-eslabon-clave-para-completar-transicion-energetica#:~:text=Actualmente%20el%20m%C3%A9todo%20que%20se,)%20y%20ox%C3%ADgeno%20(O2).)

24 Veja as declarações do Diretor de Energia a esse respeito: <https://www.elobservador.com.uy/nota/el-desarrollo-de-energias-renovables-es-un-gran-paraguas-para-el-pais-2022721123245>

25 Entrevista com María José González, Co-coordenadora da Unidade Ambiental do MIEM, em 04/08/2022

destacando as oportunidades de exportação, seja na forma de combustível, fertilizantes verdes ou matérias-primas: “Nesse sentido, o hidrogênio é como um canivete suíço (...) O Roteiro é ambicioso porque trata-se de agregar valor à energia, transformando-a em produto de exportação, em um contexto de incerteza por não ter preço. Nós devemos monitorar o que está acontecendo no mundo e acompanhar com cautela”²⁶. Por outro lado, ainda há resistência no nível local em relação às questões ambientais devido ao uso intensivo de água, bem como dúvidas sobre a viabilidade de projetos que requerem grandes investimentos²⁷.

Neste contexto, algumas nuances significativas na direção da política energética estão surgindo atualmente, pois em junho de 2022 a estatal ANCAP (sigla em espanhol para Administração Nacional de Combustíveis, Álcool e Portland), anunciou que as petrolíferas Shell e o Grupo APA apresentaram licitações para a prospecção de depósitos de hidrocarbonetos, com vistas à exploração posterior de três novos blocos localizados offshore no Mar do Uruguai, depois que a ANCAP assinou um contrato com a Challenger Energy em maio do mesmo ano. Isso levou organizações socioambientais a exigir do governo mais informações sobre esses contratos, considerando que o processo contraria o caminho da transição energética. Por seu turno, o presidente da ANCAP afirmou em conferência de imprensa que o país “está a colocar-se novamente no mapa mundial do petróleo”²⁸. Nesse contexto, é significativo que em 2022 o Uruguai tenha perdido sua posição de liderança e destaque global no “*Green Future Index*”, ranking mundial compilado pela *MIT Technology Review*, publicação especializada em questões tecnológicas e ambientais, pertencente ao Instituto Tecnológico de Massachusetts (MIT) e patrocinado pelo Morgan Stanley.

O índice avalia o progresso e o compromisso de 76 países em relação à descarbonização. Enquanto em 2021 o Uruguai se classificou entre os 20 países com maior compromisso e progresso neste tema, em 2022 caiu do 20º para o 38º lugar. Consequentemente, o país foi colocado quase no final da tabela no segundo grupo de vinte países que, embora estejam avançando na construção de um futuro de baixo carbono, não estão entre os melhores²⁹.

26 Entrevista com María José González, Co-coordenadora da Unidade Ambiental da LUA, em 04/08/2022.

27 Ver: <https://elpais.com/america-futura/2023-03-09/lider-en-energias-renovables-uruguay-apuesta-al-hidrogeno-verde.html>

28 Ver: https://ladiaria.com.uy/ambiente/articulo/2022/6/la-petrolera-shell-y-el-grupo-apa-exploraran-tres-bloques-en-la-plataforma-marina-uruguay-y-se-hara-un-pozo-para-buscar-hidrocarburos/?utm_source=newsletter&utm_medium=email&utm_campaign=tarde

29 O índice mencionado acima inclui cinco componentes: (a) emissões de carbono (indicador

Concretamente, no que diz respeito ao combate às alterações climáticas, durante a gestão de FA esteve expressamente associado à promoção das energias renováveis. Com a criação em 2009 do SNRCC coordenado pelo então Ministério da Habitação, Ordenamento do Território e Meio Ambiente (MVOTMA, por sua sigla em espanhol), foi definido um esquema de governança climática multissetorial e multinível. Em 2016 foi ratificado o Acordo de Paris e em 2017 foi introduzida a Política Nacional de Mudança do Clima (PNCC, Política Nacional de Cambio Climático), com a diversificação da matriz energética (SNRCC, 2017). Do SNRCC em 2019, destaca-se a particularidade da primeira Contribuição Nacionalmente Determinada (NDC) de 2017, explicitando as metas do país para a comunidade internacional e priorizando ações e metas quinquenais subsequentes³⁰. Da mesma forma, o Plano Nacional de Meio Ambiente para o Desenvolvimento Sustentável de 2018 apostou nas energias renováveis (MVOTMA, 2018). Para a FAO, destaca-se o papel do Uruguai na adaptação e mitigação, retratando um dos países que mais rapidamente avançou, desenvolvendo evidências empíricas para apoiar as políticas públicas: o Uruguai foi o primeiro país a propor uma NDC com medidas numéricas, mostrando um forte compromisso, bem como como uma maturidade institucional e técnica que se destacou em nível internacional³¹. Apesar das mudanças nas instituições ambientais e climáticas, que implicaram a criação em 2021 do novo Ministério do Meio Ambiente (MA, por sua sigla em espanhol), que absorveu o SNRCC, os técnicos enfatizaram a continuidade dos compromissos assumidos pelo Uruguai nos assuntos climáticos. Assim, o novo governo não via motivos para uma mudança drástica nem na política nem nas diretrizes. Nesse aspecto, os entrevistados apontam para uma transição muito tranquila de um governo para outro em relação às mudanças climáticas³².

que mede como os países reduzem as emissões de dióxido de carbono em geral, bem como em áreas-chave); (b) transição energética (contribuição e taxa de crescimento das fontes de energia renováveis e da energia nuclear); (c) sociedade “verde” (indicador que concentra os esforços do governo, da indústria e da sociedade para promover práticas “verdes”); (d) inovação e ambiente favorável para a construção de um futuro de baixo carbono), e (e) políticas climáticas (ambição e eficácia da política climática de cada país, políticas agrícolas sustentáveis e uso de gastos para alcançar um ambiente “mais verde” como parte da “saída” da pandemia de COVID-19. Veja: <https://www.elpais.com.uy/negocios/noticias/uruguay-dejo-lideres-mundiales-medio-ambiente.html>

30 Entrevista com Ignacio Lorenzo, Presidente do Grupo de Coordenação do SNRCC, em 24/07/2019.

31 Entrevista com Vicente Plata, Representação da FAO no Uruguai, em 24/07/2019.

32 Entrevista com Cecília Penengo, especialista técnica do SNRCC, em 29/03/2021.

Fontes primárias de energia e comercialização de energia elétrica

A oferta de energia primária determina sua disponibilidade tanto para o consumo interno quanto para a exportação. A partir de uma perspectiva uruguaia, comparamos as mudanças na oferta de energia primária resultantes da análise das matrizes energéticas dos três países em estudo, considerando o período de 2015 a 2021. O balanço energético é dividido em duas partes principais: fontes de energia e consumo. As fontes de energia são divididas em primárias e secundárias. A análise da participação das diferentes fontes primárias de energia no total permite determinar o grau de transformação das matrizes energéticas em direção ao uso de fontes renováveis, especialmente as não tradicionais. Neste estudo, um período recente de análise foi usado para determinar se as mudanças observadas anteriormente continuaram ou cessaram e, se não houve mudanças, se houve mudanças recentes.

O Uruguai exporta energia elétrica para Argentina e Brasil. Pela análise do período 2015-2022, estes têm vindo a aumentar (Figura 1). Tradicionalmente, o principal parceiro exportador era a Argentina, mas o Brasil vem aumentando sua participação. Particularmente em 2021, as exportações de energia elétrica para o Brasil, avaliadas em dólares, aumentaram 7,5 vezes. Esse salto pode ser explicado pela estiagem sofrida por aquele país, que o impediu de utilizar fontes hidrelétricas. As importações em dólares são registradas em 2016 e, a partir de 2018, há um aumento das importações, com pico em 2020. Essa mudança no comércio de energia elétrica do Uruguai com seus países vizinhos está parcialmente relacionada a eventos climáticos extremos, especialmente secas e altas temperaturas, o que resultou em uma estreita colaboração entre eles, para atender à demanda.

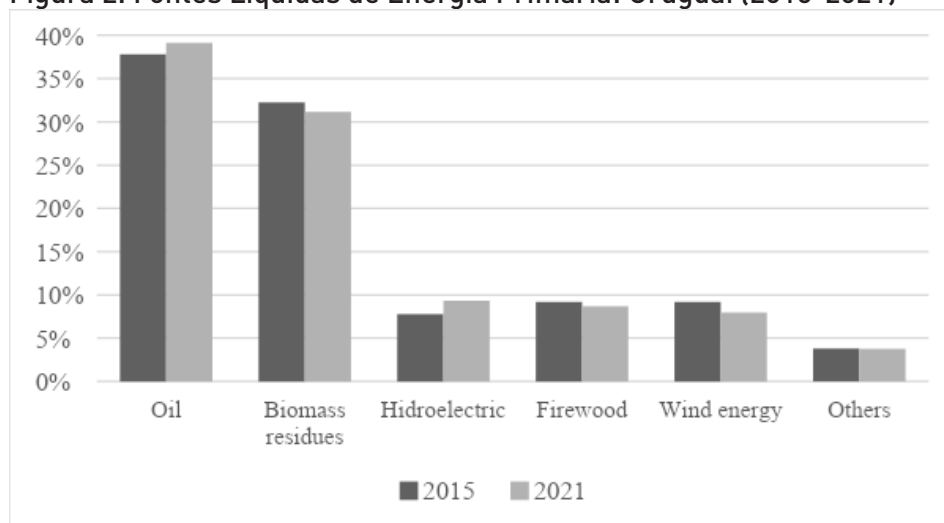
No Uruguai, discute-se a relevância de produzir energia para exportar para outros países, mesmo quando se deve recorrer a outras fontes e produzir energia, principalmente para exportação, às vezes com custos elevados e utilizando combustíveis fósseis, como o petróleo. O argumento das autoridades tem sido garantir o abastecimento de energia nos três países.

Figura 1. Exportações de energia elétrica do Uruguai por destino

Fonte: Uruguay XXI (2023).

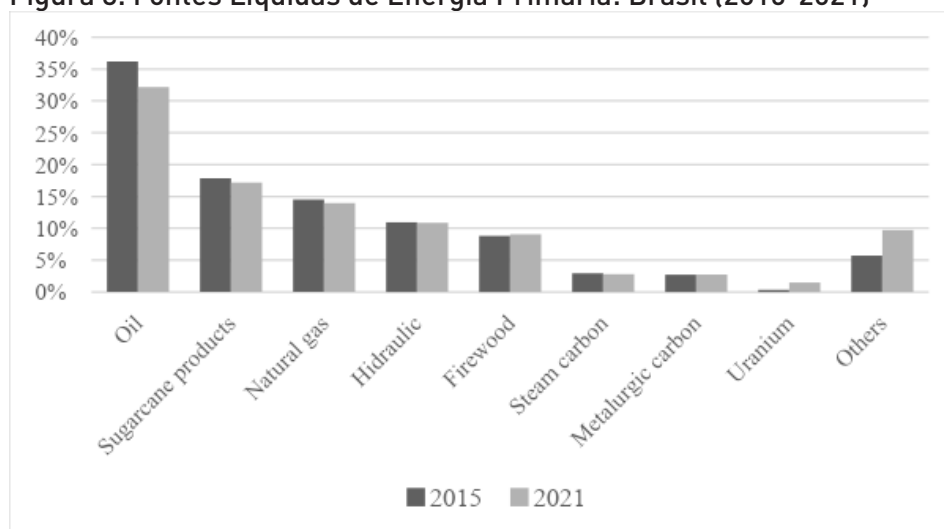
A oferta de energia primária no Uruguai apresentou mudanças muito marcantes entre 2010 e 2015, e essas mudanças se consolidaram a partir de 2015. A partir de 2015, a predominância do petróleo como fonte de energia primária continuou, complementada por uma participação estável de 8-9% da energia eólica (Figura 2). A energia hidrelétrica, que foi uma das principais fontes primárias de energia, apresenta participação semelhante em 2015 e 2021. Os resíduos de biomassa também mantiveram uma participação estável neste período, em torno de 30%. Uma grande mudança ocorreu entre 2007 e 2008 quando sua participação aumentou de 4% para 14% e aumentou ainda mais com um salto entre 2014 e 2015. Esse fenômeno é claramente explicado pelo aumento da capacidade de produção de celulose do país, que tem licor negro como um subproduto, uma fonte de produção de energia.

Figura 2. Fontes Líquidas de Energia Primária: Uruguai (2015-2021)



Fonte: MIEM (2022).

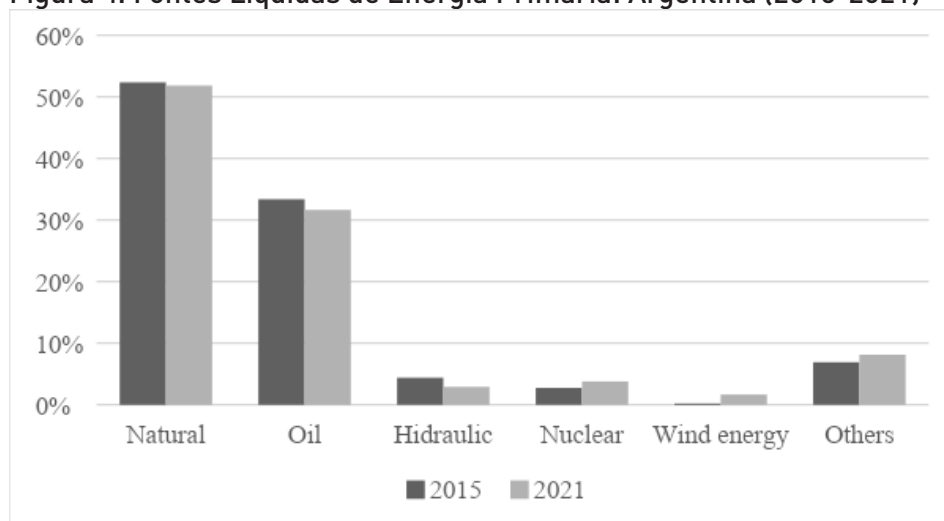
No caso brasileiro, embora o petróleo tenha permanecido como a principal fonte de energia, como no Uruguai, entre 2015 e 2021 houve uma queda na participação da oferta de energia primária (Figura 3). Pode-se notar que esta foi uma grande mudança em conjunto com o aumento da participação de “outras energias” de 6% para 10%. Os produtos da cana-de-açúcar permanecem em segundo lugar, com algumas oscilações no período analisado. O gás natural mantém o terceiro lugar.

Figura 3. Fontes Líquidas de Energia Primária: Brasil (2015-2021)

Fonte: Brazil, Empresa de Pesquisa Energética, (2022).

Com relação à Argentina, se analisarmos as fontes primárias de energia nos anos de 2015 e 2021, podemos observar que o gás natural continua sendo a principal fonte, contribuindo com mais de 50%, seguido do petróleo com uma participação que varia entre 34% e 33% (Figura 4). Ao nível das fontes renováveis não tradicionais, nota-se uma baixa participação da energia eólica, com 1,7% em 2021, mas com um aumento significativo desde 2015, quando a sua quota era inferior a 0,5%. No grupo das demais energias, algumas mudanças são observadas, como o aumento da participação do bagaço de 1% para 1,48%, e o aumento da participação da energia solar, que passou de um percentual irrisório para 0,25%. Por outro lado, observam-se participações semelhantes para óleos vegetais, carvão mineral, lenha e álcoois vegetais em ambos os anos.

Figura 4. Fontes Líquidas de Energia Primária: Argentina (2015-2021)



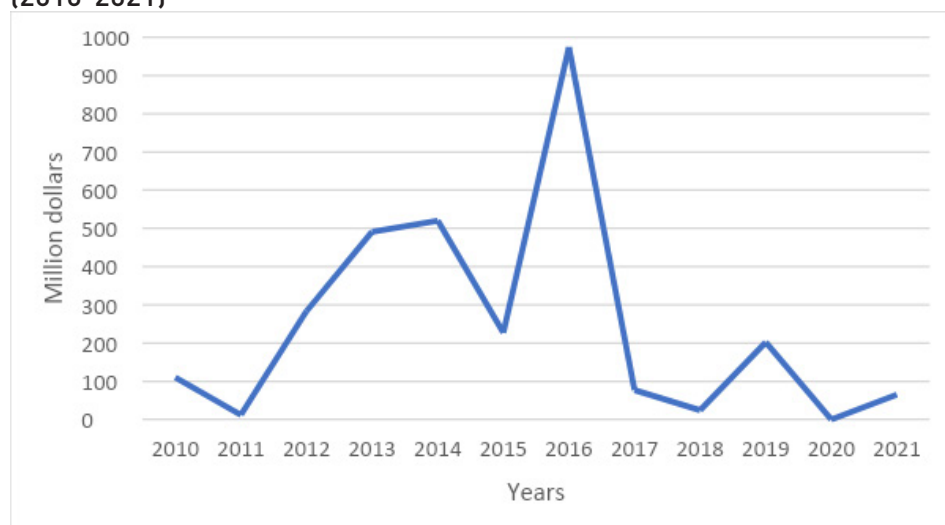
Fonte: Ministério das Finanças (2022).

Embora o Uruguai seja o país que mais mudou em termos de sua matriz energética, a análise dos anos mais recentes, em particular o período de 2015 a 2021, mostra que não há grandes mudanças na participação da produção de energia primária por fonte. Houve um aumento na produção de celulose, o que explica o aumento da participação da biomassa no total de fontes primárias de energia. Portanto, não foi devido a novos investimentos específicos em projetos de energia renovável, mas um subproduto de outros investimentos. No caso da Argentina, vemos algo como o caso do Uruguai: a participação incipiente de alguma nova fonte de energia, no caso desta última foi a energia eólica. Quanto ao comércio, no cenário uruguaio observamos mudanças recentes: aumento do comércio, com incremento da participação do Brasil como destino das exportações.

A mudança na matriz energética do Uruguai foi apoiada por um forte processo de atração de investimentos no setor de energia renovável. O marco regulatório para a atração de investimentos foi estabelecido com o Decreto 354/009. Este decreto declara a promoção de atividades voltadas para a produção e uso de energia de fontes renováveis e endógenas e eficiência energética. As empresas submetem seus projetos de investimento à Comissão de Aplicação da Lei de Investimentos (COMAP), vinculada ao Ministério da Economia e Finanças, que analisa e autoriza projetos que atendam aos benefícios da Lei de Promoção de Investimentos (16.906 de 1998 e decretos sucessivos).

Para esta análise, pegamos os dados da COMAP e construímos um banco de dados no qual consideramos todos aqueles projetos que são classificados por atividade, pois as atividades não são padronizadas. Para este trabalho, foram consideradas todas as atividades que incluíram alguma referência à produção de energia, abrangendo o período de janeiro de 2010 a outubro de 2021. Em seguida, foram classificados pelo tipo de energia envolvida no investimento. Nos casos em que tal não decorreu da descrição, foi consultado o Decreto de Promoção do Investimento. Segundo essas estimativas, foram promovidos investimentos da ordem de US\$3 bilhões nesse período, não havendo em 2020 nenhum projeto de investimento que contemplasse energias renováveis submetido ao COMAP.

Figura 5. Uruguai: Investimentos em energias renováveis promovidas (2010-2021)



Fonte: Elaborado pelos autores com base em dados COMAP (2022).

Nos picos de investimento, mais de 70% dos investimentos promovidos referem-se a projetos de energia eólica. Mais recentemente, houve um aumento do investimento em projetos que utilizam energia solar, mas não no mesmo nível dos investimentos em energia eólica.

Conclusão e perspectivas futuras

Este artigo assume uma perspectiva de desenvolvimento humano sustentável, considerando expressamente a Agenda 2030, os ODS e o Acordo de Paris, considerando os processos globais no contexto da pandemia de COVID-19 e considerando os debates sobre a governança regional latino-americana. Dado o contexto internacional, bem como os desafios e dilemas enfrentados pela América Latina, esta análise aborda as potencialidades e fragilidades do Mercosul para coordenar políticas energéticas que contribuam para a luta contra a mudança climática por meio da promoção de energias renováveis. Com um olhar específico sobre a evolução das percepções de diferentes atores no cenário uruguaio, consideramos o processo particular de investimento no setor de energia renovável, que levou a uma mudança radical na matriz energética e possibilitou a exportação de energia tanto para o setor público quanto para o privado. Os regulamentos uruguaios de promoção de investimentos foram um fator importante, assim como o Decreto 354/009, que forneceu um marco claro.

Pela análise dos dados entre 2015 e 2021, pode-se dizer que algumas tendências observadas se consolidaram. No caso do Uruguai, não vemos mais grandes mudanças nas fontes primárias de energia, mas notamos o surgimento da energia solar em projetos de investimento. Nos três casos (Uruguai, Argentina e Brasil), as mudanças na oferta de energia primária não são radicais, como foi o caso do Uruguai na década de 2010, mas algumas mudanças são evidentes.

Os investimentos no Uruguai foram direcionados ao setor de energia eólica, seguido pelo grande setor de biomassa e, mais recentemente, houve um crescimento dos investimentos direcionados ao setor de energia solar. O país continua com um forte ímpeto de investimento, prosseguindo a contínua substituição de energias fósseis por renováveis. Com os dados analisados até o ano de 2021, ainda não é possível visualizar grandes mudanças nos investimentos. No entanto, podem ser observadas mudanças na tendência do intercâmbio de energia elétrica do Uruguai, com maior participação do Brasil como destino das exportações e continuidade do intercâmbio com a Argentina. Estas tendências devem ser analisadas no âmbito da colaboração entre os países para garantir o abastecimento de energia em situações climáticas como as secas.

Embora a participação do petróleo na geração de energia tenha diminuído em alguns países, ainda é a primeira ou segunda fonte de energia nos três países analisados. Vista do ponto de vista da “independência energética” dos países, essa constatação tem implicações diferentes para cada país, já que a Argentina possui reservas de petróleo, por exemplo. Por outro lado, a utilização de recursos naturais não renováveis tem implicações em

termos de sustentabilidade.

Em comparação com o Uruguai, as matrizes energéticas da Argentina e do Brasil apresentam diferenças, uma vez que as energias não renováveis são priorizadas, seja como fontes de renda, seja como mecanismos de segurança energética e soberania nacional. Ao mesmo tempo, a dinâmica da economia política impacta as áreas de coordenação do Mercosul e condiciona a emergência de um esquema de governança climática na atualidade. No entanto, como apontam Riggirozzi e Tussie (2021), em um cenário pós-pandemia, diferentes configurações de governança regional poderiam (re) emergir. Isso pode começar a se refletir nas novas posturas traçadas no Brasil com o novo governo e nas coincidências expressas pelo atual governo argentino sobre a importância da integração energética no Bloco. Apesar das divergências que têm surgido nos últimos anos, esta análise ao nível da governança multinível com enfoque nas energias renováveis permite identificar acordos incipientes ao nível do Bloco, podendo mesmo passar pelo seu reposicionamento internacional, nomeadamente no que diz respeito aos laços com a UE e o acordo birregional em discussão. Nesse contexto, pode-se afirmar que o desenvolvimento da infraestrutura energética no Mercosul e o crescente comércio baseado em energias “limpas” representam fatores positivos em termos de descarbonização. Dada a urgência do desafio climático, os crescentes instrumentos de governança climática global e a necessidade de implementar o Acordo de Paris, as escassas conquistas do Bloco no campo da energia podem constituir um ativo significativo para um futuro esquema regional de governança climática.

REFERÊNCIAS

- Ayuso, Anna. “Differentiated integration in MERCOSUR: Risks and opportunities for the association with the European Union.” CIDOB notes internacionales, n° 272, (2022) Available in: https://www.cidob.org/ca/publicacions/series_de_publicacio/notes_internacionales/272/differentiated_integration_in_mercosur_risks_and_opportunities_for_the_association_with_the_european_union
- Bertoni, Reto, Castelnovo, Cecilia, Cuello, Alexa, Fleitas, Sebastián, Pera, Silvana, Rodríguez, Javier, Rumeau, Dominique. ¿Qué es el desarrollo? ¿Cómo se produce? ¿Qué se puede hacer para promoverlo? Montevideo: UDELAR / UCUR / CSE, 2011.
- COMAP Estadísticas. 2022. Available in: <https://www.mef.gub.uy/8376/7/areas/estadisticas.html>

Commission on Global Governance. *Our Global Neighbourhood*, Oxford University Press, 1995.

CEPAL. Construir un futuro mejor Acciones para fortalecer la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Cuarto informe sobre el progreso y los desafíos regionales de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en América Latina y el Caribe. Santiago de Chile: CEPAL, 2020.

Empresa de Pesquisa Energética. Balanço energético nacional, Matrizes consolidadas. 2015 y 2021 Available in: <http://www.epe.gov.br/pt/publicacoes-dados-abertos/publicacoes/BEN-Series-Historicas-Completas>.

Energía Estratégica. “Brasil confirma las Subastas de Energía A-3 y A-4 para el 25 de junio: compiten 64.519 MW eólicos y solares”, 20 de mayo de 2021. Available in: <https://www.energiaestrategica.com/brasil-confirma-las-subastas-de-energia-a-3-y-a-4-para-el-25-de-junio-compiten-64-519-mw-eolicos-y-solares/>

Frenkel, Alejandro. “El Mercosur se dobla pero (aún) no se rompe”. Nueva Sociedad, Opinión, julio 2022.

Geels, Frank W. “The multi-level perspective on sustainability transitions: Responses to seven criticisms.” *Environmental Innovations and Societal Transitions*, Vol. 1, (2011) p. 24-40.

González Jauregui, Juliana. “Agenda 2030 y cooperación de China para el desarrollo sostenible”. In *Dimensiones de la diplomacia de China en América Latina y el Caribe*, edited by Josette Altmann-Borbón and Sergio Rivero Soto, 55-73, vol. 1. San José, Costa Rica: FLACSO, 2022.

Griffin, Keith. “Desarrollo humano: origen, evolución e impacto”. In *Ensayos sobre el desarrollo humano*, edited by Pedro Ibarra and Koldo Unceta, 25-40, vol. 1. Barcelona: Ed. Icaria, 2001.

Hirst, Mónica y Bernabé Malacalza. “¿Podrá reinventarse el multilateralismo? El orden internacional y el coronavirus”. *Nueva Sociedad*, 287, (2020): 35-47.

IRENA. Análisis del mercado de energías renovables: América Latina. IRENA: Abu Dabi, 2016.

MIEM. Balance energético nacional. Fuentes de energía primaria. 2022. Available in: <https://ben.miem.gub.uy/oferta2.php>

Ministerio de Hacienda. 2022. Balances energéticos, 2015, 2021. Available in: <https://www.argentina.gob.ar/energia/hidrocarburos/balances-energeticos>.

MVOTMA. Plan Ambiental Nacional para el Desarrollo Sostenible. Documento

- síntesis para la Consulta Pública, 2018. Montevideo: MVOTMA.
- López Burián, Camilo. El triunfo de Lula en Brasil. La reacción de la ultraderecha, el escenario de gobierno y su posible política exterior. *Análisis Carolina* 3/23. Madrid: Fundación Carolina, 2023.
- PNUMA (Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente). *Emissions Gap Report 2020*, 2020, Nairobi: PNUMA.
- Prüss-Üstün, Annette. Ambientes saludables y prevención de enfermedades: hacia una estimación de la carga de morbilidad atribuible al medio ambiente: resumen. París: OMS, 2006.
- REN21. *Renewables Now*, 2021. Available in: https://www.ren21.net/gsr-2021/chapters/chapter_01/chapter_01/
- Riggirozzi, Pia and Christopher Wylde. *Handbook of South American Governance*, London: Routledge, 2018.
- Riggirozzi, Pia and Matt Ryan. "The credibility of regional policymaking: insights from South America," en *Globalizations*, 2021: <https://doi.org/10.1080/14747731.2021.1893530>
- Riggirozzi, Pia and Diana Tussie. "Post-hegemonic regionalism." In *Oxford Research Encyclopedia of International Studies*. (Oxford Research Encyclopedia of International Studies), 2021: <https://doi:10.1093/acrefore/9780190846626.013.657>
- Rivera Albarracín, Lennis. El cambio climático y el desarrollo energético sostenible en América Latina y el Caribe al amparo del Acuerdo de París y de la Agenda 2020. Documentos de Trabajo 15/2019. Madrid: Fundación Carolina, 2019.
- Rodrik, Dani. "Pustekuchen". *Internationale Politik und Gesellschaft*, (13/4/2020).
- Sanahuja, José Antonio. "COVID-19: riesgo, pandemia y crisis de gobernanza global". In *Anuario CEIPAZ 2019-2020*, 27-54. Madrid: CEIPAZ, 2020.
- Sanahuja, José Antonio. "Interregno. La actualidad de un orden mundial en crisis", *Nueva Sociedad*, 302, (2022a): 86-94.
- Sanahuja, José Antonio. "Crisis de la globalización e interregno: raíces societales y factores de agencia en la impugnación del orden internacional liberal". In *Desorden mundial. ¿Pospandemia y transición?*, edited by Eduardo Pastrana Buelvas, Eduardo, Stephan Reith and Eduardo Velosa, 67-102, vol. 1. Bogotá: Fundación Konrad Adenauer/CRIES, 2022b.
- Singh, Nadia. "Brasil: avanza regulación para exportar de energía renovable

- a Argentina y Uruguay”. *Energía Estratégica*, (27/8/2020). Available in: <https://www.energiaestrategica.com/brasil-avanza-regulacion-para-exportar-de-energia-renovable-a-argentina-y-uruguay/>.
- Scholten, Daniel, Morgan Bazilian, Indra Overland and Kirsten Westphal. “The geopolitics of renewable: New board, new game.” *Energy Policy*, (2019): <https://doi.org/10.1016/j.enpol.2019.111059>.
- SNRCC. Política Nacional de Cambio Climático. Montevideo: SNRCC/AECID/FMAM/ PNUD, 2017.
- UNDP. Human Development Report 2020. The next frontier. Human development and the Anthropocene. New York: UNDP, 2020.
- UNEP. UNEP Frontiers 2016 Report: Emerging Issues of Environmental Concern. Nairobi: United Nations Environment Programme, 2016.
- Uruguay XXI. Energías renovables en Uruguay. Montevideo: Uruguay XXI, 2022a. Available in: <https://www.uruguayxxi.gub.uy/uploads/informacion/bc3579a748313b4980f6ff6208110ed0be63a7fd.pdf>
- Uruguay XXI (2023). Exportaciones incluyendo Zonas Francas - base trimestral. Available at: <https://www.uruguayxxi.gub.uy/es/centro-informacion/articulo/exportaciones-incluyendo-zonas-francas-base-trimestral/>.
- Verdes-Montenegro, Francisco and Ernesto Jeger. “Un nuevo tiempo para los acuerdos de asociación UE-América Latina y el Caribe”. In *Unión Europea, América Latina y el Caribe: Cartografía de los Acuerdos de Asociación*, edited by Adrián Bonilla and José Antonio Sanahuja, 1-10, Hamburgo and Madrid: Fundación EU-LAC and Fundación Carolina, 2022.
- WMO. State of the Global Climate 2020, New York/Geneva: World Meteorological Organization, 2020. Available in: https://library.wmo.int/doc_num.php?explnum_id=10618
- Piera, Alessandra. 2020. “Zohr And the Energy Map of Mediterranean: An Outlook For Europe’s Future Energy Landscape.” *ENI*, April 07. Accessed 5 June 2020.
- <https://www.eni.com/en-IT/global-energy-scenarios/zohr-and-energy-map-of-mediterranean.html>
- Pinko, Eyal. 2020. “Turkey’s Maritime Strategy Ambitions: The Blue Homeland Doctrine (Mavi Vatan)” *International Institute for Migration and Security Research*, March 03. Accessed 20 June 2020. Doi: <https://iimsr.eu/2020/03/31/turkeys-maritime-strategy-ambitions-the-blue-homeland-doctrine-mavi-vatan/>

- Prontera, Andrea, and Mariusz Ruszel. 2017. "Energy Security in the Eastern Mediterranean." *Middle East Policy* 24 (3). Doi: <https://mepc.org/journal/energy-security-eastern-mediterranean>
- Raudla R. (2014) Institutional Economics. In: Backhaus J. (eds) *Encyclopedia of Law and Economics*. Springer, New York, NY. https://doi.org/10.1007/978-1-4614-7883-6_56-1
- Selection of SIEMENS AG as the Preferred Bidder for the award of the contract of PCI 3.10 "EuroAsia Interconnector VSC HVDC Converters." 2020. EuroAsia interconnector, March 27. <https://euroasia-interconnector.com/preferredbidder/>
- "Share of renewable energy in total power generated in Egypt to remain the same in 2020." 2020. *Egypt Today*, May 11. <https://www.egypttoday.com/Article/3/86635/Share-of-renewable-energy-in-total-power-generated-in-Egypt>
- Soliman, Amany. 2011. "The Euro Med Partnership and the Arab Israeli Conflict." ICSR Atkin Paper Series. doi: https://icsr.info/wp-content/uploads/2011/10/1319713913ICSR_AtkinPaperSeries_AmanySoliman.pdf
- Sotiriou, Stylianos A., 2020. "Creating norms around the Eastern Mediterranean energy resources as a necessary means of security." *European Security* 29 (2): 235-253. Doi: 10.1080/09662839.2020.1722643.
- Stivachtis, Y.A. 2019. "Eastern Mediterranean: A New Region? Theoretical Considerations." In *The New Eastern Mediterranean*, edited by Litsas S.N. and Tziampiris A., 45-59. Cham: Springer. Doi: https://doi.org/10.1007/978-3-319-90758-1_3
- Stocker, James. 2012. "No EEZ Solution: The Politics of Oil and Gas in the Eastern Mediterranean." *Middle East Journal* 66 (4): 579-97. Doi: <http://www.jstor.org/stable/23361618>
- Stonaker, Mary E. 2010. "Energy Infrastructure As A Diplomatic Tool: The Arab Gas Pipeline." *Journal of Energy Security* December 2010 issue. Doi: http://www.ensec.org/index.php?option=com_content&view=article&id=270:energy-infrastructure-as-a-diplomatic-tool-the-arab-gas-pipeline-in-perspective&catid=112:energysecuritycontent&Itemid=367
- Stuart, Elliott. 2020. "East Mediterranean states launch founding framework of regional gas forum." *S&P Global Platts*, January 17. <https://www.spglobal.com/platts/en/market-insights/latest-news/natural-gas/011720-east-mediterranean-states-launch-founding-framework-of-regional-gas-forum>

- Tagliapietra, Simone. 2020. "Eastern Mediterranean Gas: What Prospects for the New Decade?" ISPI, February 21. Accessed 21 June 2020. <https://www.ispionline.it/it/publicazione/eastern-mediterranean-gas-what-prospects-new-decade-25102>
- "The high-level working group of the Eastern Mediterranean Gas Forum holds its sixth meeting by videoconference." 2020. Ministry Of Petroleum And Mineral Resources, May 20. https://www.petroleum.gov.eg/ar-eg/media-center/news/news-pages/Pages/mop_20052020_01.aspx
- Tsukerman, Irina. 2020. "From Tripoli to Tripoli, Turkey's Real Aim Is Egypt." Begin-Sadat Center For Strategic Studies, September 08. Accessed 07 October 2020. <https://besacenter.org/perspectives-papers/turkey-target-egypt/>
- "Turkey's illegal drilling activities in the Eastern Mediterranean: EU puts two persons on sanctions list." 2020. Council of the EU, February 27. <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2020/02/27/turkey-s-illegal-drilling-activities-in-the-eastern-mediterranean-eu-puts-two-persons-on-sanctions-list/>
- Tziampiris, A. 2019. "The New Eastern Mediterranean as a Regional Subsystem." In *The New Eastern Mediterranean*, edited by Litsas S.N. and Tziampiris A., 1-30. Cham: Springer. Doi: https://doi.org/10.1007/978-3-319-90758-1_1
- Villa, Matteo. 2016. "In for the Long Haul: Italy's Energy Interests in Northern Africa" ISPI, May 30. Accessed 21 June 2020. <https://www.ispionline.it/it/publicazione/long-haul-italys-energy-interests-northern-africa-15198>
- Winter, Ofir, and Gallia Lindenstrauss. Report. Institute for National Security Studies. 2019. Accessed June 18, 2020. Doi: www.jstor.org/stable/resrep19476
- Wolfrum, Stefan. 2020. "Pipelines to swords: How Covid-19 shifted focus from energy cooperation to securitisation in the Eastern Mediterranean." Observer Research Foundation, June 6. Accessed 8 June 2020. <https://www.orfonline.org/expert-speak/pipelines-swords-how-covid19-shifted-focus-energy-cooperation-securitisation-eastern-mediterranean/>
- Yahya, Marwa. 2020. "News Analysis: Egypt develops diplomacy to prevent foreign intervention in Libya: experts." Xinhua, January 10. http://www.xinhuanet.com/english/2020-01/10/c_138694782.htm
- Yonah, Jeremy Bob. 2019. "Inside Intelligence: 'Israel-Egypt cooperation key to beating back ISIS in Sinai.'" The Jerusalem Post, June 28. <https://www.jpost.com/Israel-news/Article-654447>

www.jpost.com/arab-israeli-conflict/inside-intelligence-israel-egypt-cooperation-key-to-beating-back-isis-in-sinai-593925

Yousef, Saba. 2020. "Factbox: Egypt's push to be east Mediterranean gas hub." Reuters, January 15. <https://www.reuters.com/article/us-egypt-israel-gas-factbox/factbox-egypts-push-to-be-east-mediterranean-gas-hub-idUSKBN1ZE1ON>

RESUMO

A COVID 19 afetou a projeção dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), com debates sobre uma saída “verde” pós-pandemia. Com uma perspectiva multinível, este artigo aborda a evolução das políticas energéticas nos países do Mercosul, com foco nas energias renováveis e na mudança climática. O caso do Uruguai é discutido, em contraste com a Argentina e o Brasil. São considerados pontos de convergência em situações divergentes, dado o intercâmbio comercial de energia elétrica entre o Uruguai e seus sócios do Mercosul. São analisados os investimentos em energias renováveis no Uruguai, sua situação atual e suas perspectivas, considerando a posição do Bloco e um eventual esquema de governança climática regional no futuro.

PALAVRAS-CHAVE

Mercosul, mudança climática, energias renováveis.

*Recebido em 17 de maio de 2023
Aprovado em 04 de junho de 2023*

Traduzido por Gabriela Ruchel

AMÉRICA LATINA E INICIATIVA DO CINTURÃO E ROTA DA CHINA: DESAFIOS E PROPOSTAS DESDE UMA PERSPECTIVA LATINO-AMERICANA

Victor Ramiro Fernandez¹
Juliana Gonzalez Jauregui²
Gabriel Esteban Merino³

Introdução

O novo século turbulento trouxe um processo recorrente e único de crise hegemônica, transformações sistêmicas na estrutura econômica mundial e uma reconfiguração da ordem multipolar caracterizada pelo caos sistêmico (Arrighi; Silver 1999). Por um lado, esse processo recorrente se distingue pela superacumulação financeira que penetra com a lógica financeirizada na dinâmica da produção e se expande tanto para o Norte Global (EUA e UE) quanto para o Sul Global. Por outro lado, está ocorrendo um deslocamento e uma substituição progressiva das bases da acumulação material, posicionando a Ásia no centro, especialmente a China, mas sem se basear na lógica da financeirização (Merino 2021).

Nesse contexto, a transformação mais notável foi a ascensão da China, baseada em um processo nacional rápido e único de desenvolvimento industrial e tecnológico associado a uma capacidade financeira autônoma, mas também a uma crescente liderança regional e a uma projeção geoeconômica e geopolítica de alcance global (Beeson 2018). Esse modelo de desenvolvimento

¹ Desenvolvimento e Políticas Públicas, Universidad Nacional del Litoral. Santa Fe, Argentina. E-mail: rfernand@fcjs.unl.edu.ar. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8650-8934>

² Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais. Tucumán, Argentina. E-mail: jgonzalezj@flacso.org.ar. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5903-6863>

³ Centro de Pesquisa Geográfica, Universidad Nacional de La Plata. La Plata, Argentina. E-mail: gmerino@fahce.unlp.edu.ar. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7802-4307>

sem precedentes combina diferentes modalidades produtivas sob a direção de um núcleo de 95 conglomerados estatais (Gabriele; Jabbour 2020), liderados pelo chamado “socialismo de mercado” e/ou “socialismo com características chinesas”.

O imperativo chinês de modernização por meio da globalização tornou-se fundamental na implementação da Iniciativa Cinturão e Rota (BRI). Lançada em 2013, a BRI representa não apenas a reconstrução de redes de transporte e o desenvolvimento de infraestrutura na Eurásia, mas também uma “rota articulada” para o Sul Global, para alcançar a África e à América Latina. Com o objetivo de adquirir influência na região, os países latino-americanos foram formalmente convidados a integrar a BRI durante o Fórum China-Comunidade dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos (Fórum China-CELAC) em janeiro de 2018, depois que o ministro das Relações Exteriores da China, Wang Yi, anunciou que a região era uma “extensão natural” da Rota da Seda Marítima do Século XXI (Ministério das Relações Exteriores da RPC 2017).

Até abril de 2023, 22 países latino-americanos assinaram o memorando de entendimento para integrar a BRI. No entanto, ainda não há um consenso regional que estabeleça as condições para garantir uma cooperação mutuamente benéfica com a China no âmbito da BRI, em que prevaleça a promoção do desenvolvimento econômico (Gonzalez Jauregui 2020).

A questão que surge é quais são as implicações para a América Latina ao integrar a BRI. Em resposta a isso, embora parte da abordagem acadêmica chinesa concorde com a importância de avaliar a existência de uma “sobrecarga estratégica” — discordando sobre seu alcance como um problema — (Pu; Wang 2018), pelo menos três perspectivas diferentes abordaram como a BRI poderia afetar o Sul Global - e a América Latina, em particular.

Para um grupo de acadêmicos, a China recria o conhecido processo de dependência na periferia, posicionando a maioria dos países como fornecedores de recursos naturais nas Cadeias Globais de Valor (CGVs) controladas pelo gigante asiático. Essa perspectiva baseia-se no renascimento das teorias imperialistas/sub-imperialistas/neocolonialistas e aponta que a China pode controlar recursos geopolíticos estratégicos para sua projeção futura e construir relações baseadas no domínio neocolonial (Lumumba-Kasongo 2011; Stallings 2020). Além disso, a BRI não afeta o vínculo entre a China e a América Latina, mas consolida a condição periférica dessa região na economia global (Myers 2018).

Em acordo com o que foi mencionado acima, as perspectivas extrativistas visualizam a América Latina como uma “região adaptativa”, rica em recursos naturais, que apoia um modelo de acumulação incapaz

de reverter padrões históricos exclusivos e desiguais de acumulação capitalista e destinado a exacerbar a deterioração ambiental e as estruturas de monoprodução (Svampa; Slipak, 2018).

Em contrapartida, outras perspectivas argumentam que a BRI representa um novo “modelo de globalização” que promove o comércio desimpedido, a conectividade da infraestrutura e o crescimento inclusivo com benefícios mútuos (Ríos 2018). A BRI é interpretada como uma nova etapa da inserção externa da China que propõe uma globalização com “características chinesas” baseada na conectividade e no desenvolvimento inclusivo (Ramón Berjano 2019; Jabbour; Dantas; Vadell 2021). Consequentemente, a China está promovendo o surgimento de um novo sistema internacional, capaz de superar o unilateralismo (Malena 2018) e criar um multilateralismo liderado pelo Sul Global, sem hegemonia global (Girado 2018).

Essas perspectivas têm um “centro gravitacional” analítico estruturado em torno da ideia de que a China está cada vez mais liderando a dinâmica do sistema global, tendo impactos sobre “o resto”. Assim, a integração com a China é observada com base na centralidade chinesa, avaliando como a lógica chinesa de expansão, por meio de iniciativas como a BRI, impacta os cenários latino-americanos e o Sul Global de forma mais ampla. No entanto, essas perspectivas pouco especificam como diferentes formas de autonomia regional poderiam ser construídas e as condições necessárias para criar efetivamente essa autonomia. A abordagem da autonomia recupera uma proposta que visa a fortalecer as margens de manobra dos países periféricos e de suas regiões de forma a evitar colocá-los como receptores passivos, ampliando suas capacidades e escopos de ação ao criar processos de integração com a Ásia e a China. A possibilidade de alcançar essa autonomia é uma condição para conciliar essa integração e a projeção da China na América Latina com um desenvolvimento espacial e produtivo sustentado e inclusivo dessa região, bem como a reversão de seus vínculos de subordinação e dependência que caracterizam a inserção internacional da América Latina a partir de sua organização pós-colonial (Cardoso; Faletto 1970; Frank 1991).

Avançar nessa direção requer uma avaliação cuidadosa e comparativa de vários elementos que estão presentes de forma diferente e desigual nas trajetórias e nas realidades atuais da China e da América Latina. A partir dessa avaliação comparativa, surge um roteiro para essa região, considerando os aspectos a serem fortalecidos e articulados em seu vínculo crescente e estratégico com o cenário sino-asiático.

Inspirados por uma perspectiva estruturalista latino-americana adaptada e atualizada, com base nas teorias da dependência e da autonomia, e em articulação com a versão de Arrighi da teoria do sistema mundial,

realizamos a avaliação comparativa por meio da introdução de seis elementos inter-relacionados que afetam as condições e as formas de integração e a trajetória de desenvolvimento da China e da América Latina: 1) integração por meio da autonomia; 2) integração por meio do fortalecimento da integração macrorregional; 3) integração por meio da industrialização e do controle soberano das capacidades financeiras e comerciais que definem a apropriação do excedente; 4) integração por meio do desenvolvimento tecnológico e do controle estratégico do processo de industrialização; 5) integração por meio da inclusão de cenários sub-regionais; e 6) integração por meio do fortalecimento das capacidades gerenciais e diretivas do Estado. É importante observar que nossa proposta é principalmente teórica. Essa contribuição tem limitações quanto à natureza da pesquisa, pois não oferece uma verificação empírica. No entanto, ela abre a possibilidade de trabalhos futuros confrontarem as categorias teóricas que formulamos com abordagens empíricas, por exemplo, estudos de caso, e enriquecerem a discussão sobre a projeção da BRI para a América Latina.

A Integração por meio da autonomia como um vetor central de orientação

A proposta de aprofundar a integração com a China por meio da BRI precisa ser analisada no âmbito do atual processo de reestruturação global. A implantação da BRI no contexto da atual crise cíclica da hegemonia global significa que a BRI não deve ser lida apenas como uma proposta para aprofundar e qualificar o processo de globalização, inspirada no acordo e no benefício mútuo, mas como uma estratégia ampla por meio da qual a China busca recuperar sua histórica preponderância geopolítica e geoeconômica e garantir seus interesses econômicos e estratégicos.

O principal desafio para o Sul Global ao aderir à BRI, e para a América Latina em particular, é a capacidade de estabelecer as condições necessárias para uma inserção que contribua para a promoção de estruturas produtivas e institucionais internas, juntamente com um padrão socialmente inclusivo e uma reversão das assimetrias espaciais. Os países latino-americanos ainda não estabeleceram pré-condições ou elaboraram uma estratégia conjunta sobre como o benefício mútuo fará parte da implementação da BRI na região. Além disso, ainda não está claro como a execução dos projetos da BRI estabelecerá um cenário em que as empresas e sociedades locais participarão em conjunto com as contrapartes chinesas. Portanto, grande parte das implicações da BRI na América Latina depende do grau de adaptação dos mecanismos

institucionais para promover a interconectividade e, posteriormente, servir como impulsionadores do desenvolvimento econômico. Nesse esforço, a América Latina deve definir como o processo de desenvolvimento como região, mas também dentro de seus países, se beneficiará com a adesão à BRI e quais são as principais características da “vitória” latino-americana dentro dessa estrutura de cooperação (Gonzalez Jauregui 2020).

Isso requer a criação de espaços elaborativos e decisórios autônomo. Durante a Guerra Fria, a América Latina desenvolveu a “Escola da Autonomia”. Com base nas contribuições de Juan Carlos Puig (1984; 1986) e Helio Jaguaribe (1979), suas propostas visavam a orientar como enfrentar o desafio histórico da reversão a dependência econômica e política da região. Seguindo essas ideias e o estruturalismo latino-americano, o vínculo virtuoso entre inserção internacional e desenvolvimento requer, segundo Jaguaribe, a necessidade de articular viabilidade interna e permissividade externa (Jaguaribe, 1979). A consecução desse objetivo e a conquista da autonomia não são apenas uma declaração de princípios, mas uma necessidade real para a construção de um cenário que amplie as condições de reprodução socioespacial interna e que fortaleça a capacidade de definir a inserção internacional da região. Em termos geopolíticos, isso vai ao encontro da intenção de criar um Estado continental (Methol Ferré, 2013), que começaria na bacia do MERCOSUL/Rio da Prata, e de construir as capacidades necessárias para alcançar autonomia relativa, desenvolvimento econômico e força do Estado.

A viabilidade de criar esse cenário institucional e econômico autônomo e de compatibilizá-lo a projeção geopolítica e geoeconômica da América Latina, e/bem como realizada por ela, na lógica “win-win” anunciada pelo BRI nos leva a recuperar a proposta de um núcleo de acumulação endógeno e dinâmico de alcance macrorregional (Fajnzylber 1983; Fernández 2017). Essa proposta também está relacionada ao estabelecimento das condições de um desenvolvimento autodeterminado, para ser “autoconsciente e prosseguir seguindo seus próprios objetivos e propósitos, e livre de restrições externas” (Tokatlián; Carvajal 1995, 8).

Em contraste com a América Latina, a ascensão da China está intimamente ligada à sua capacidade de construir autonomia político-estratégica por meio da revolução nacional e social que começou em 1911 e triunfou em 1949. A China encerrou sua condição de “colônia”, de acordo com a definição de Sun Yat-Sen, e passou de uma periferia enorme e saqueada, com grandes extensões de territórios ocupados, para um país semiperiférico que, no início da década de 1970, começou a emergir como uma importante potência mundial. Essas transformações são fundamentais para entender o processo de reforma liderado por Deng Xiaoping — que seguiu as diretrizes

de Zhou Enlai — e como a China aproveitou a crise hegemônica dos Estados Unidos no final dos anos 1960 e início dos anos 1970 e adquiriu uma posição de força e autonomia político-estratégica (Arrighi 2007; Merino; Bilmes e Barrenengoa, 2022; Kissinger 2012).

Desde o final da década de 1970, a China iniciou um processo de realocação industrial e transnacionalização produtiva e se tornou um importante receptor de investimentos em manufaturas de baixa complexidade. Essas reformas foram impulsionadas por um projeto de desenvolvimento nacional ao qual nunca se renunciou. O Estado chinês manteve a liderança no desenvolvimento econômico por meio de um modelo de planejamento público, que permitiu algumas dinâmicas de mercado, mas manteve o controle dos núcleos estratégicos da economia. Além disso, o Estado aumentou suas capacidades em ciência e tecnologia, juntamente com a renovação do complexo militar-industrial, bem como aumentou seu controle sobre os recursos naturais e o sistema financeiro (Rosales 2020).

As reformas na China incluíram a capacidade de abrir-se progressivamente para o mercado internacional, seguindo, embora de forma divergente, as reformas de desenvolvimento que haviam sido realizadas no Leste Asiático durante o pós-guerra (Beeson 2018). Essas mudanças incluíram o estabelecimento de condições para a entrada de capital externo. Por outro lado, as reformas neoliberais que ocorreram na América Latina desde a década de 1970 forçaram a dependência, desmantelaram os projetos de desenvolvimento nacional, enfraqueceram as capacidades do Estado e resultaram em um processo de periferização. Como resultado, o PIB per capita da região passou de 38% da média dos países orgânicos centrais em 1980 para 28% em 2002 (Solimano; Soto 2005).

Assim, as “quatro transformações” chinesas lideradas pela política de “Reforma e Abertura” durante a Era Deng mantiveram e reforçaram a autonomia relativa da China. Esse processo foi consolidado recentemente por meio de três estratégias nacionais: o “Programa de Desenvolvimento Ocidental” (WDP), o “*China Going Global*” (CGG) e o “BRI” (Ye 2020). Todas elas reúnem os objetivos de inserção na globalização em nível externo e, ao mesmo tempo, os objetivos de expansão de mercado e desenvolvimento econômico em nível interno. Embora o CGG e o BRI enfatizem a participação chinesa no mercado internacional, as prioridades domésticas são igualmente importantes; o objetivo de continuar os avanços no crescimento econômico interno e na modernização nacional e, nesse contexto, alcançar a autonomia tecnológica, é fundamental (Ye 2020; Naughton 2021).

Integração intra macroregional como uma plataforma para a integração inter-regional global

O desafio latino-americano de construir um padrão de acumulação dinâmico e endógeno não pode limitar-se a um alcance nacional. Ao contrário, requer um escopo macrorregional que proponha um processo de integração que considere os fracassos que ocorreram antes da crise global e latino-americana na década de 1970 (Teubal 1968) e que continuaram devido a diferentes obstáculos (Briceño Ruiz 2007). É importante ressaltar que a exigência de uma forte integração regional não é nova — foi proposta por Prebisch e a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) sendo anterior ao processo de integração europeia (Krishnan-Kutty 1999). Anteriormente, vários setores e escolas com pensamentos diferentes propuseram a necessidade de uma unidade regional, começando com a proposta bolivariana de criar uma Confederação das Repúblicas Hispano-Americanas ou, mais tarde, a geração latino-americana no início do século XX. A esse respeito, e quando os processos se encontravam em um gargalo em 1951-1953, o presidente argentino Juan Domingo Perón ensaiou sua proposta do novo ABC (Argentina, Brasil e Chile), considerando que não havia um nível suficiente para obter unidade econômica e autonomia.

A integração latino-americana deve ser planejada com base em uma abordagem multidimensional — social, política e cultural — (Di Filippo 2007), mas com foco na promoção de articulações produtivas controladas pelo Estado (CEPAL 2014). Essa proposta deve estar associada à viabilidade de aprofundar e qualificar o processo interrompido de industrialização regional e nacional e, assim, promover a inclusão e a distribuição de renda na região mais desigual do mundo. Também deve ser pensada como uma forma de dar musculatura geoeconômica e geopolítica à luz do processo de integração global.

Enquanto o primeiro aspecto foi argumentado e reafirmado por Prebisch (1959), o elemento geopolítico foi pouco debatido, devido às restrições impostas pela Guerra Fria e ao alinhamento regional com os Estados Unidos (Camarinha Lopes; Almeida Filho e Henrique Pinto 2018; Pollock 1978). Essa pode ser a razão pela qual a integração regional, tanto econômica quanto institucional, tem sido histórica e estruturalmente fraca. Com base nisso, uma nova proposta de integração regional também deve incluir a categoria de “Estado Continental Industrial” desenvolvida por Methol Ferré (2013), considerando também uma abordagem de dependência do papel de grupos poderosos e classes sociais com comportamentos internos de rentistas e uma integração subordinada aos processos geopolíticos e geoeconômicos globais.

No atual cenário global, as propostas integrativas com foco em uma dinâmica geopolítica e geoeconômica conjunta são particularmente relevantes porque oferecem capacidades de negociação que promovem a recuperação do desenvolvimento industrial interrompido na década de 1970, bem como a reversão das desigualdades e da exclusão que avançaram na região durante os anos neoliberais (Portes 2003). Para superar a atomização dominante (Comini; Frenkel 2017) e avançar para um sistema interestatal regional, é vital a implantação de uma integração geoeconômica e geopolítica, com base em uma articulação produtiva intrarregional.

Como exemplo do que foi mencionado acima, no início do século XXI, no contexto de uma virada “nacional-popular” (em termos gramscianos) em vários países da América Latina, houve um retorno ao regionalismo autônomo (Merino, 2017). Novas entidades foram criadas para fortalecer o escopo do MERCOSUL (Mercado Comum do Sul), como a ALBA (Aliança Bolivariana para os Povos da Nossa América), a UNASUL (União das Nações Sul-Americanas) e a CEPAL. No entanto, a busca de uma lógica “pós-neoliberal” ou “pós-hegemônica” a partir de um “regionalismo produtivo” (Briceño Ruiz 2013, 22) ou de um regionalismo autônomo não foi alcançada, e a integração regional foi enfraquecida. O surgimento da Aliança do Pacífico em 2012 restabeleceu o regionalismo neoliberal “aberto” e exibiu uma ruptura regional, que evidenciou a competição por projetos políticos entre os países da região, bem como uma forte pressão de Washington.

Esses processos contrastam com a força e a expansão da lógica de integração na Ásia (Beeson; Li 2014). Embora não esteja livre de turbulências geopolíticas, a integração na Ásia tem sido caracterizada por uma crescente liderança chinesa (De Grauwe; Zhang 2016), flexível e pragmática, orientada para o regionalismo desenvolvimentista (Wei 2018), bem como promovida por um modelo liderado pelo Estado que fortalece a estratégia de projeção global. A China encontra na liderança regional um centro para se proteger das crises financeiras globais (Beesson; Li 2014).

Desde seu papel na crise asiática em 1997-1998, a China aprimorou a integração regional com base em “uma nova diplomacia periférica” na Ásia. Primeiramente, por meio de seus compromissos com os países da Associação das Nações do Sudeste Asiático (ASEAN) e, mais tarde, com a criação da Cúpula ASEAN-China, que estabeleceu a base para a cooperação múltipla nas dimensões diplomática e de segurança, bem como para o intercâmbio entre pessoas, entre outros. Em 2003, foi lançada a “Aliança Estratégica para a Paz e a Prosperidade”, em 2008, foi assinado o Tratado de Amizade e Cooperação (TAC) e, em 2010, o tratado de livre comércio foi ampliado. Essa construção regional permitiu, então, a proposta do BRI, inicialmente posicionando

os países asiáticos no centro, para depois integrá-los ao Banco Asiático de Investimento e Infraestrutura, que foi lançado quase simultaneamente ao BRI. Esses avanços na integração regional também permitiram a assinatura do maior tratado comercial do mundo em novembro de 2020: a Parceria Econômica Regional Abrangente (RCEP). A criação da RCEP contrasta com a tentativa mal sucedida do governo de Obama de conter a China por meio da Parceria Transpacífica (Merino 2018). Além disso, a China, juntamente com a Rússia, o Cazaquistão, o Quirguistão, o Tajiquistão e o Uzbequistão, consolidou em 2001 a Organização para Cooperação de Xangai - instituição central de segurança e cooperação no coração da Eurásia. Longe de ser improvisada, a integração regional asiática sob a liderança da China encontra sua força e ancoragem em uma formação histórica, anterior à consolidação europeia, baseada na prevalência do mundo chinês até o século XVIII (Frank 1998; Arrighi 2008)

Integração a partir da industrialização

O processo de industrialização é fundamental para a construção da autonomia. A industrialização, em linhas gerais, envolve a possibilidade de aumentar a complexidade da estrutura produtiva, que deve ser articulada com as estruturas comerciais (por meio da ampliação do comércio intrarregional, do aprofundamento da união aduaneira no Mercosul, da quebra dos monopólios do comércio mundial e da defesa dos preços das matérias-primas), bem como com a soberania financeira e a administração independente da poupança regional. Nesse sentido, o caso chinês se destaca por sua capacidade de criar capacidades para se desconectar da subordinação do capital financeiro global (Petry 2020).

Portanto, a força geoeconômica e geopolítica da América Latina para lidar com a mudança global e com a integração com a China no BRI enfrenta o desafio de tornar a reindustrialização uma realidade, mas sob um projeto independente, diferente da industrialização dependente liderada pelas corporações multinacionais dos Estados Unidos, que foi anunciada como uma possibilidade de “desenvolvimento” em alguns países da região até a década de 1970. A questão é como tornar isso viável com a China como contraparte, especialmente considerando que os bancos de políticas chineses concederam à América Latina empréstimos sem condições políticas e contribuíram para impulsionar os projetos de infraestrutura pública. Entretanto, esses empréstimos incluem condicionalidades comerciais: por exemplo, a promoção de empresas, mão de obra e maquinário chineses (Kaplan 2021). Essas condicionalidades representam um desafio para a América Latina em

relação à industrialização e ao desenvolvimento de forma mais ampla.

Posicionada como vetor estruturante do desenvolvimento na formulação inicial da CEPAL (Prebisch 1949) e, posteriormente, constituindo o grande campo de transformação social e política da região desde a década de 1940, a industrialização latino-americana foi finalmente “incompleta” na década de 1970 (Fajnsylver 1983), seguida nas últimas décadas do século por uma “desindustrialização precoce” (Palma 2019), incentivada pelas estratégias liberalizantes do Consenso de Washington que dominou a região. Apesar de suas diferenças, tanto a “industrialização incompleta” quanto a subsequente “desindustrialização precoce” ocorreram sob uma inserção externa dependente de recursos naturais (Bresser Pereira 2013). Durante este século, sob a crescente presença comercial da China na região, consolidou-se uma reprimarização da inserção externa (Jenkins, 2012; Gallagher & Porzecanski, 2010; Gallagher, 2016), paradoxalmente quando os governos da Onda Rosa destacaram, novamente, a necessidade e os benefícios da industrialização (CEPAL 2015). Certamente, a industrialização que contribui para o desenvolvimento exige que não seja “qualquer industrialização”, mas uma que permita a expansão das cadeias produtivas regionais para atividades baseadas em conhecimento e que garanta a elas a aquisição de posições de comando dentro do espaço regional de industrialização necessária. Esse processo de industrialização deve ocorrer em conjunto com o controle soberano das finanças e do comércio exterior para ajudar a construir uma plataforma autônoma de acumulação (Fernández; Brondino 2019). Essa é uma característica histórica do caminho para a industrialização que diferencia os países ricos daqueles que não o são (Chang 2008) e mostra a importância dos processos de integração regional que contribuíram para um maior dinamismo e um posicionamento bem-sucedido nas redes econômicas globais (CEPAL 2014).

Em contraste com a América Latina, o processo dinâmico vivido pela China (Li et al. 2012) deu continuidade à liderança que o Japão havia assumido no pós-guerra (Medeiros 1999), combinando industrialização regional e mecanismos de integração (Beeson; Li 2014). Para isso, a China fundiu políticas de industrialização baseadas no controle e na alocação de investimentos em atividades e setores estratégicos com o controle progressivo das cadeias regionais e globais (Jian 2016). Convidada pela China a fazer parte dessas cadeias no âmbito do BRI e sob uma relação “ganha-ganha”, o desafio da América Latina é definir o seu “ganho” retomando seu caminho de industrialização e revertendo seu padrão tradicional de inserção global primária (Jenkins 2015).

Integração por meio do desenvolvimento tecnológico no

processo de industrialização

A “lacuna tecnológica” e sua relação com o processo de industrialização têm sido fundamentais na análise fornecida pelas perspectivas estruturalista e de dependência da América Latina. De acordo com essas abordagens, a principal característica da assimetria centro-periferia é a apropriação desigual do processo técnico (Prebisch 1949; 1981) ou o estabelecimento de monopólios tecnológicos pelos países do centro (Dos Santos 2002). Essa constante assimetria, que é resultado de um processo histórico, encontraria limites críticos quando a industrialização fosse impulsionada (Hirschman 1968). Por sua vez, a teoria da dependência enfatiza a transferência de valor que essa lacuna faz, como parte de uma dinâmica desigual e combinada.

O vínculo entre o desenvolvimento tecnológico e a criação e o aprofundamento das cadeias produtivas regionais é essencial para reverter a heterogeneidade e a menor especialização da estrutura socioprodutiva que caracteriza o padrão subdesenvolvido da região (Pinto 1976; Chena 2010). Esse padrão é a principal causa das assimetrias socioprodutivas e, ao mesmo tempo, leva a uma inserção internacional fraca, subalterna e primarizada (Cimolli 2005).

A conexão entre a inovação, os processos de aprendizagem e o controle de funções estratégicas das cadeias produtivas com capacidade de se estenderem e se complementarem regionalmente pode contribuir para aumentar a densidade produtiva, desenvolver e qualificar o emprego e melhorar a distribuição de renda. Da mesma forma, essa conexão pode contribuir para a obtenção de maior poder de negociação em escala global (com Estados e CGVs), tanto pelo controle dessas cadeias produtivas estratégicas como, portanto, do excedente.

Para alcançar esse objetivo, os Estados da América Latina devem não apenas aumentar o investimento em Pesquisa e Desenvolvimento (P&D) (López Aymes; Morales Fajardo 2018), mas também aumentar a complementariedade entre o setor privado e as empresas estatais que desenvolvem atividades complexas. Isso implica romper com o isolamento dos sistemas científico-tecnológicos em relação às estruturas produtivas que caracterizam a região (Confraria; Vargas 2019), enraizado em uma longa trajetória histórica (Sabato; Botana 1968).

Ao contrário da América Latina, a China tornou-se um líder ativo na integração regional asiática ao aumentar o controle do Estado sobre o conhecimento e as atividades complexas. Embora a China tenha iniciado esse processo tornando-se receptora de atividades tecnológicas e de trabalho

intensivo, a trajetória chinesa foi marcada pelo desenvolvimento do setor de alta tecnologia, como resultado da promoção de um sistema de inovação eficiente liderado pelo setor público que permitiu à China controlar as atividades nevrálgicas nas cadeias produtivas (Zeng 2017). A industrialização da China e seu envolvimento com o desenvolvimento científico-tecnológico qualificado permitiram que o país asiático se tornasse um dos maiores depositantes de patentes do mundo, além de controlar várias funções centrais do setor de alta tecnologia, combinando uma posição progressiva e vantajosa dentro da CGV (Song et al. 2021).

A política de “Reforma e Abertura” buscou fazer uma mudança integral no setor de ciência e tecnologia; uma conversão que foi estendida para o restante das chamadas “quatro transformações”, na agricultura, defesa e indústria. Desde então, as políticas de desenvolvimento na China se concentraram em, primeiramente, estabelecer o país como um “receptor” de conhecimento, por meio da adaptação de suas estruturas produtivas industriais, para depois promover a China a se tornar um “inovador endógeno”. Vale a pena observar que a criação de uma estratégia de desenvolvimento vinculada à política industrial, que não só promoveu o *catch-up* tecnológico, mas também aprimorou o salto tecnológico, começou a ser relevante em 2006. Essa nova estratégia tornou-se uma prioridade na modernização nacional em 2015, por meio do lançamento da “Estratégia de Desenvolvimento Baseada em Inovação” (Naughton 2021). Alguns exemplos dessa ampla estratégia tecnológica são os planos tecnológicos específicos, como o “Made in China 2025” e o “Internet Plus”, ambos lançados em 2015, e os programas subsequentes para o desenvolvimento de “tecnologias de uso geral”, com base em um “triângulo” integrado por comunicações, dados e inteligência artificial.

No caso da China, a inovação endógena inclui tornar-se um “pioneiro” no desenvolvimento de certas tecnologias relacionadas à “revolução tecnológica 5.0” — tecnologias que são aplicadas transversalmente a diferentes setores estratégicos (Naughton 2021). Essa política faz parte de um processo de design e implementação que busca o desenvolvimento e a modernização da China e tem refletido-se historicamente nos Planos Quinquenais. O Décimo Quarto Plano Quinquenal (2021-2025) e os chamados “Objetivos de Longo Prazo para o Ano de 2035”, integrados ao plano, reafirmam a importância dos avanços científicos e tecnológicos para a meta de transformar a China em uma economia inovadora e continuar o processo de alcançar a liderança global até 2049.

Integração por meio da reversão de desigualdades espaciais

Juntamente com a superação da heterogeneidade socioprodutiva para alcançar a inclusão social e reduzir as desigualdades que fazem da América Latina a região mais desigual do mundo em termos de renda (Bárcena 2016), outros aspectos da desigualdade também são relevantes: por exemplo, a desigualdade espacial (Kanbur; López-Calva e Venables 2005). Assim, o processo de industrialização e desenvolvimento tecnológico que visa a criar e qualificar cadeias produtivas suprarregionais requer, também, a ampliação dos escopos espaciais e envolve a inclusão progressiva dos territórios intranacionais excluídos, para evitar subalternidades adicionais.

Como parte do processo histórico latino-americano, as desigualdades socioespaciais intranacionais também foram consideradas na análise estruturalista da CEPAL na década de 1970, destacando como elas coexistiam com o processo de industrialização promovido no período pós-guerra (Sunkel 1970). Longe de serem revertidas, essas desigualdades foram agravadas durante a implementação do Consenso de Washington (Fernández et al. 2008), coexistindo com um processo de concentração espacial no qual “aglomerações sem crescimento” (Polèse 2005) e assimetrias intraurbanas foram fortalecidas (Kanbur López-Calva; Venables 2005).

As desigualdades espaciais também ficaram evidentes quando a China iniciou as reformas econômicas, pois houve uma reestruturação da dinâmica industrial e de urbanização. Essas transformações ecoaram em vários trabalhos acadêmicos (Dunford; Li 2010), que procuraram mostrar como as forças globais, os Estados-nação e os fatores locais interagiram ao compreender o desenvolvimento regional desigual na China. Essas mudanças favoreceram o desenvolvimento das regiões e províncias costeiras com base no crescimento de empresas não estatais e na manufatura voltada para a exportação, que funcionaram como forças estruturais por trás da criação de desigualdades regionais em diferentes escalas espaciais (Naughton 2007; Ye 2020).

Apesar da existência de desigualdades (particularmente intraprovinciais) e heterogeneidades regionais que implicam um desafio persistente (Crane et al. 2018), dois aspectos são divergentes ao comparar a trajetória chinesa e o cenário latino-americano. Por um lado, a convergência chinesa de redistribuição espacial na produção industrial. Por outro lado, as ações de planejamento feitas pelo Estado para reverter as desigualdades espaciais. Para isso, o Estado implantou diferentes formas de intervenção que foram acompanhadas por um envolvimento heterogêneo, mas ativo, com as regiões periféricas. Na industrialização da China, a convergência industrial/tecnológica gradual adicionou progressivamente as regiões não costeiras (Lemoine et al. 2014), ao mesmo tempo em que alcançou a inserção

progressiva das regiões nas cadeias de valor (Yu 2017).

O objetivo de integrar os níveis regionais para alcançar uma maior assimetria espacial levou a propostas de novas políticas públicas “em favor de um desenvolvimento mais equilibrado que remonta ao final da década de 1990, quando o governo lançou o WDP, um programa destinado a melhorar o desenvolvimento econômico de doze províncias centrais e ocidentais” (Lemoine et al. 2014, 10). O WDP englobava transferências fiscais e preferências tributárias, medidas para induzir as instituições financeiras e, especialmente, os bancos de políticas a aumentar os empréstimos para o desenvolvimento das regiões ocidentais (Lemoine et al. 2014, 10). O programa visava reduzir as desigualdades investindo em infraestrutura, criando parcerias econômicas entre a costa e as províncias do oeste e aumentando a capacidade das regiões do oeste de atrair investimentos estrangeiros (Sun 2013; Zheng; Kuroda 2013).

Apesar da constante promoção do desenvolvimento e da industrialização das províncias ocidentais da China — desde a criação da República em 1912, até a revolução comunista e o período maoísta, e mesmo durante a Era Deng —, foi Jiang Zemin quem implementou o programa WDP. Embora as reformas lançadas no final da década de 1970 tenham permitido o desenvolvimento e a industrialização das províncias da costa leste, esse não foi o caso das regiões central e oeste; seu desempenho econômico foi muito inferior ao das regiões vigorosas. Assim, o lançamento do WDP em 1999 foi uma consequência das pressões dos governos dessas regiões que reivindicaram a liderança central pelo atraso na elaboração e implementação de políticas de desenvolvimento e industrialização em suas províncias. O WDP também buscou uma solução para a crise de excesso de capacidade industrial que havia irrompido em 1996 e aumentado durante a crise asiática em 1997-1998 (Ye 2020). Portanto, o WDP perseguiu o objetivo de superar essas crises, mas também de responder aos desafios subjacentes da reforma das empresas estatais devido à iminente entrada da China na Organização Mundial do Comércio.

A BRI foi lançada em 2013, também no contexto de uma crise econômica e política interna devido ao excesso de capacidade dos setores industriais chineses. O WDP não foi removido, mas fundido com a BRI para continuar a desenvolver a China em nível doméstico. Assim, a BRI promoveu a reativação da construção de infraestrutura que havia sido interrompida pela recessão econômica e pela restrição do crédito entre 2010 e 2014 (Ye, 2020).

As ações para reverter as desigualdades, aumentar a inclusão e melhorar as condições de bem-estar e os padrões de vida nas regiões menos favorecidas da China foram aprofundadas; primeiramente, por meio do WDP e, posteriormente, por meio do Décimo Terceiro Plano Quinquenal, que propôs políticas voltadas para a integração das áreas urbanas e rurais

e para a redução das disparidades entre as províncias por meio de um desenvolvimento regional integrado (Aglietta; Bai e Macaire 2021). Além da redução das desigualdades territoriais, o governo chinês buscou aumentar a equidade social por meio do aumento da renda *per capita*, da oferta de condições melhores e mais elevadas de acesso à moradia, saúde e educação, da melhoria do sistema de seguridade social e da erradicação da pobreza extrema. O Décimo Quarto Plano Quinquenal, aprovado em março de 2021, propõe avançar em direção a essas metas.

Integração por meio da criação de capacidades integradas nos Estados

Os elementos mencionados anteriormente convergem em um ponto final integrado: a configuração e o desenvolvimento das capacidades organizacionais, funcionais e espaciais do Estado. Essas capacidades são um fator determinante da força ou fraqueza de cada um dos aspectos analisados acima, bem como de sua articulação para o desenvolvimento de uma estratégia regional comum.

Mas, com relação a esse último elemento, as trajetórias e realidades latino-americanas e sino-asiáticas também são diferentes e desiguais. A formação do Estado na América Latina, relativamente recente em termos históricos, não ocorreu junto com um fortalecimento correlativo das capacidades do Estado (Centeno 2002; Mazzuca 2021), em particular, aquelas necessárias para alcançar a autonomia sustentada para dirigir o processo de industrialização e o desenvolvimento tecnológico necessário para superar a lógica primarizada e a especialização das elites dominantes locais e reverter uma inserção internacional periférica e dependente (Cardoso; Faletto 1970). Essas capacidades limitadas, necessárias para alcançar uma “autonomia estrutural” (Hamilton, 1981), foram o resultado da inexistência tanto da permissividade externa imposta pelas potências globais (geopolítica) quanto da viabilidade interna devido ao poder/interesse das elites locais (Jaguaribe, 1979). Isso condicionou as possibilidades de desenvolvimento da capacidade estatal de criar integração regional industrial e tecnológica.

As principais condições históricas que afetaram a formação do Estado na América Latina tiveram suas origens na integração tardia - e subordinação - ao sistema interestatal europeu dominante, que a precedeu por pelo menos três séculos (Fiori 2007), bem como na ausência de muitos dos elementos que distinguíram a formação do Estado europeu.

Enquanto a ascensão da Europa encontrou no ciclo de auto-reforço

entre suas capitais e seus Estados e no desenvolvimento do sistema de guerra interestatal os fatores determinantes de seu domínio transoceânico (McNeill 1982), a América Latina teve de lidar com Estados geopolítica e geoeconomicamente inábeis para formar um sistema interestatal regional autônomo. Diferentemente dos Estados europeus, seu surgimento não foi resultado de confrontos militares externos, que lhes deram poder burocrático, fiscal e militar (Centeno 2002; Burke 1997), mas de organizações limitadas pela penetração e adaptação aos interesses hegemônicos distantes e ao poder e às estratégias dos atores dominantes locais que os precederam.

Como resultado, também eram Estados baseados em formações sócio-urbanas concêntricas e portuárias, com pouca conexão e articulação com espaços subnacionais, cujo poder e controle eram disputados pelos caudilhos locais. Essas diferentes instâncias, pouco articuladas, desenvolveram máquinas burocráticas afetadas por múltiplas limitações operacionais e de treinamento, nas quais os padrões de clientelismo e o domínio caudilhistas se destacam como um limite à centralização política (Pfoh 2005).

Tudo isso limitou, a jusante, o desenvolvimento de capacidades de infraestrutura (Soifer; vom Hau 2008) que permitiriam um processo combinado de descentralização e centralização estratégica nacional, necessário para reverter a fragmentação e as desigualdades espaciais. A montante, isso impediu a formação de um sistema interestadual macrorregional, essencial para a realização de um processo de industrialização e desenvolvimento tecnológico endógeno (Pastrana Buelvas; Alegria 2015).

Desde a segunda metade do século XX, a incorporação de classes subordinadas urbanas, que cresceu com a industrialização, promoveu uma multiplicação das organizações e funções do Estado, embora sem deslocar a presença e a incidência de classes dominantes internas e externas. Isso alimentou tensões que buscaram ser resolvidas dentro do Estado (O'Donnell 1973), incentivando sua feudalização (Portantiero 1989) e captura (Oszlak 2020), e restringindo sua capacidade de direcionar o aprofundamento do processo de industrialização e formar um padrão de integração macrorregional.

As restrições internas e externas mencionadas acima contribuíram para gerar muitas das crises subsequentes que caracterizaram o *status* de Estado latino-americano na década de 1970, bem como a criação e a consolidação de condições de periferia. Posteriormente, no âmbito da projeção do Consenso de Washington durante a década de 1990, uma estratégia combinada de privatização e descentralização aprofundou a fragmentação e a fraqueza dos Estados nacionais e os tornou funcionais às estratégias de acumulação de capital global e às instituições financeiras internacionais (Fernández 2002).

As mudanças políticas evidenciadas na primeira década do século XXI

não conseguiram reverter a maioria dessas transformações estruturais. Embora as expressões da Onda Rosa (Fernández 2016) ou os governos “nacional-popular” (em termos gramscianos) sob ideias neodesenvolvimentistas (Merino 2017) alegassem promover industrialização e projetos inclusivos com escopos regionais, as capacidades do Estado continuaram limitadas para atingir essas metas. Como resultado, surgiu uma nova reação conservadora, buscando limitar as capacidades do Estado de se envolver em áreas estratégicas ligadas à produção e, ao mesmo tempo, reinstalar uma integração regional associada à hegemonia em declínio e financeirizada dos Estados Unidos (Cannon 2016).

A formação do Estado e o desenvolvimento da capacidade do Estado parecem diferentes no cenário sino-asiático. Diferentemente da trajetória europeia e da trajetória da América Latina e da África, como aponta Sugihara (2019): “Foi somente a partir de 2015, uma reação que tendeu a enfraquecer as conquistas anteriores em termos de integração e Ásia, que o nacionalismo econômico abraçou a integração regional em escala regional”, e sob essa integração “houve uma relação dinâmica entre o crescimento do comércio intra-asiático e a industrialização em escala regional” (Sugihara 2019, 77). A projeção dessa integração continua até hoje, mais recentemente na estrutura da Comunidade Econômica da ASEAN, e apesar do surgimento da China como hegemonia.

Esse processo foi apoiado pela criação de uma estrutura de Estado milenar baseada em uma centralização burocrática inovadora que deu controle efetivo sobre as terras e foi combinada com diferentes formas de descentralização que permitiram, embora não sem conflitos, a geração de vários órgãos locais, nacionais e supranacionais (Cao 2018; Wang 2019). O processo de construção do Estado em um nível macrorregional foi composto, além da China, por várias agências estatais burocráticas poderosas. Ele não funcionou por meio de confrontos militares interestaduais (por exemplo, entre a China e seus vizinhos), como ocorreu no caso das potências ocidentais (Arrighi 2008), mas por meio de um processo de emulação e aprendizado que inspirou Estados próximos, como Japão, Coreia e Vietnã, juntamente com outras organizações políticas menores (Huang; Kang 2022). Com base nessa trajetória, a China reconstruiu e aprimorou sua capacidade estatal para construir um “sistema regional” que deve ser lido tanto na lógica histórica quanto na atual como uma instância fundamental entre a dinâmica global (Frank 1998) e a exclusividade nacional (Wong 1997).

A Revolução Chinesa, ocorrida em meados do século XX, tornou-se fundamental, não apenas como forma de remover o poder regressivo da elite local (Wang 2019), mas também para recuperar a condição de Estado que combina processos centralizados e descentralizados. Nesse sentido,

o Estado chinês lidera diferentes ações por meio das quais se articulam governos centrais e regionais, burocracias nacionais, empresas privadas e públicas, bancos públicos, pequenas e grandes empresas e mercados internos/regionais e globais/externos. O capital e os mercados, bem como os territórios, trabalham de baixo para cima tentando aumentar seus lucros; ao mesmo tempo, o Estado tem uma “supremacia ordenadora e geoestratégica” que trabalha de cima para baixo, moldando o comportamento econômico para que esteja alinhado com o objetivo de modernização nacional (Petry 2020). Em contraste, e de acordo com o que foi dito, a subordinação exógena domina a configuração e o envolvimento do Estado na América Latina.

Diferentemente de certas abordagens que comparam o sistema estatal chinês aos Estados desenvolvimentistas asiáticos, ao próprio capitalismo de Estado ou mesmo àquelas que o classificam como uma unidade estratégica, coercitiva e autoritária, deve-se observar que o Estado chinês é composto por diversas agências e centros de poder. Embora o Estado seja central, ele está longe de ser uma unidade monolítica. Ao contrário, é um sistema multinível, integrado por líderes políticos poderosos, burocracias nacionais, capital do Estado e governos locais com alta influência, que interagem de forma complexa, com conflitos constantes. Portanto, a implementação de estratégias nacionais é caracterizada por confrontos contínuos entre múltiplos atores político-econômicos (Jones; Zeng 2019).

Apesar de o Estado chinês ser um sistema de três partidos estruturalmente fragmentado, há um elemento que integra essas estruturas: a coesão ideológica e organizacional proporcionada pelo Partido Comunista Chinês, que busca garantir a ascensão global da China, bem como o bem-estar socioeconômico chinês e a modernização nacional. No caminho para a realização da modernização nacional, o crescimento econômico é uma prioridade. O crescimento econômico não só dá legitimidade ao sistema, mas também fornece os recursos necessários para enfrentar os desafios econômicos e sociais.

A coesão ideológica que caracteriza o sistema estatal chinês é resultado de ideias e preferências que foram acumuladas durante mais de quarenta anos de reformas. Essas ideias recuperam os postulados de Mao e até mesmo os de Sun Yat-sen. No entanto, há pluralidade, flexibilidade e fragmentação interna no aparato do Estado chinês, uma vez que os atores e as empresas subnacionais têm “liberdade” para escolher como interpretar e implementar as estratégias elaboradas pelo poder central, com base em incentivos e necessidades locais que, em geral, são diferentes e, às vezes, contraditórias (Ye 2020).

Conclusão

O ambicioso projeto da BRI e sua progressiva chegada à América Latina abrem o debate sobre seu escopo, mas também sobre suas implicações para o desenvolvimento e a mudança estrutural na América Latina no atual cenário global.

Embora nossa proposta seja principalmente teórica e, portanto, tenha limitações devido à ausência de análises empíricas que confrontem nossas formulações, ela abre a possibilidade de futuras pesquisas sistemáticas, por exemplo, pesquisas de estudos de caso, que enriquecem a discussão sobre a projeção da BRI para a América Latina. Os seis elementos analisados acima, apresentados na estrutura de uma abordagem latino-americana estruturalista, de dependência e autonomia atualizada, em conjunto com a versão de Arrighi da teoria do sistema mundial, não são apenas relevantes individualmente, mas também precisam ser observados em uníssono. Tais elementos procuram mostrar a importância de se iniciar um processo de capacitação do Estado capaz de incentivar a criação de um espaço regional autônomo. Essa integração regional deve se basear em um processo de industrialização e desenvolvimento técnico, com estruturas financeiras e comerciais que facilitem a criação de cadeias produtivas regionais e revertam as históricas desigualdades subnacionais.

Esses elementos podem ser entendidos como desafios e restrições que surgem quando se avalia até que ponto a crescente projeção geoeconômica e geopolítica da China para a América Latina, por meio da BRI, poderia contribuir para o desenvolvimento do cenário regional.

As diferenças observadas na criação e na consolidação histórica de tais elementos em ambos os cenários regionais, com ausências e fraquezas no caso da América Latina e progresso visível no caso da China, mostram divergências estruturais que têm implicações para a cooperação futura no âmbito da BRI. As probabilidades de reversão dessas desigualdades na América Latina dependem principalmente de dois fatos. Em primeiro lugar, elaborar políticas que estabeleçam caminhos para que a região e seus espaços nacionais desenvolvam esses seis elementos. Em segundo lugar, garantir que a proposta chinesa da BRI abra um debate conjunto com as contrapartes latino-americanas sobre como implementar a iniciativa na região de forma a não intensificar os desafios de longa data, como a dependência de *commodities* e a desindustrialização.

Na busca por impedir uma interação subalterna com a China que deriva de uma neodependência não imperialista, é essencial que o

aprofundamento das relações como resultado da projeção da BRI para a América Latina seja promovido com base em uma abordagem coletiva em termos de países/regiões. Essa abordagem coletiva deve incentivar ações conjuntas em vez de ações individuais e permitir a elaboração de estratégias orientadas para a implantação de interações iguais e articuladas entre as partes nas seis dimensões mencionadas acima. A realização desse objetivo requer a concretização na América Latina de uma economia geopolítica efetiva baseada no fortalecimento da autonomia e da capacidade de negociação em escala global, alcançada por meio de um processo de integração econômica e institucional como o liderado pela China no cenário asiático.

REFERÊNCIAS

- Aglietta, Michel M., Bai, Guo and Macaire, Camille. 2021. The 14th Five-year Plan in the New Era of China's Reform Asian Integration, Belt and Road Initiative and Safeguarding Multilateralism. CEPII Working Paper 36: 1-13. http://www.cepii.fr/PDF_PUB/pb/2021/pb2021-36.pdf
- Arrighi, Giovanni. 2007. Adam Smith in Beijing. London: Verso Books.
- Arrighi, Giovanni. 2008. Historical Perspectives on States, Markets and Capitalism, East and West The Asia-Pacific. Journal Japan Focus 6 (1). (paper published on the website: <https://apjjf.org/-Giovanni-Arrighi/2630/article.html>)
- Arrighi, Giovanni and Silver, Beverly. 1999. Chaos and governance in the modern world system. Minneapolis: University of Minnesota Press
- Bárcena, Alicia (2016). Latin America is the world's most unequal region. Here's how to fix it. United Nations, (paper published on the website: <https://www.cepal.org/en/articulos/2016-america-latina-caribe-es-la-region-mas-desigual-mundo-como-solucionarlo>)
- Beeson, Mark. 2018. Geoeconomics with Chinese characteristics: the BRI and China's evolving grand strategy. Economic and Political Studies 6(3): pp. 240-256. <https://doi.org/10.1080/20954816.2018.1498988>
- Beeson, Mark and Li, Fujian. 2014. China's regional relations: Evolving foreign policy dynamics. Boulder, Colorado: Lynne Rienner Publishers, Inc
- Bresser Pereira, Luiz Carlos. 2013. State-Society Cycles and Political Pacts in a National-Dependent Society: Brazil. Working Paper Series 37. (paper published on the website: https://www.desigualdades.net/Resources/Working_Paper/37-WP-Bresser-Pereira-Online.pdf)

- Briceño Ruiz, José. 2007. *La integración regional en América Latina y el Caribe*. Mérida: Universidad de los Andes-CODEPRE.
- Briceño Ruiz, José. 2013. Ejes y modelos en la etapa actual de la integración económica regional en América Latina. *Estudios Internacionales* 175: pp. 9-39. <https://doi.org/10.5354/0719-3769.2013.27352>
- Burke, Victor Lee. 1997. *The Clash of Civilizations: War-making and State Formation in Europe*. London: Wiley.
- Camarinha Lopes, Tiago., Almeida Filho, Neimeyer and Henrique Pinto, Gustavo Louis. 2018. Prebisch, Furtado y la Revolución Cubana, *Estudios latinoamericanos*. Nueva Época, 42: pp. 17-34. <https://doi.org/10.22201/cela.24484946e.2018.42.67938>
- Cannon, Barry. 2016. *The Right in Latin America. Elite Power, Hegemony, and the struggle for the State*. London: Routledge.
- Cao, Zhenghan. 2018. Centralization and decentralization of power structure: A theory of ruling risks and empirical evidence from Chinese history. *Chinese Journal of Sociology* 4 (4): pp. 506–564. <https://doi.org/10.1177/2057150X18789048>
- Cardoso, Fernando Henrique and Faletto, Enzo. 1970. *Dependency and Development in Latin America*. Berkeley: University of California Press.
- Centeno, Miguel Angel. 2002. *Blood and Debt: War and the Nation State in Latin America*. New York: Penn State University Press.
- Chang, Ha-Joon. 2008. *Bad Samaritans: The Myth of Free Trade & the Secret History of Capitalism*. Bloomsbury Press.
- Chena, Pablo Ignacio. 2010. La heterogeneidad estructural vista desde tres teorías alternativas: el caso de Argentina. *Comercio Exterior* 60 (2): pp. 99-115.
- Cimolli, Mario. 2005. *Heterogeneidad estructural, asimetrías tecnológicas y crecimiento en América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Comini, Nicolás and Frenkel, Alejandro. (2017). La política internacional de América Latina: más atomización que convergencia. *Nueva Sociedad* 271: pp. 117-129.
- Confraria, Hugo and Vargas, Fernando. 2019. Scientific systems in Latin America: performance, networks, and collaborations with industry. *The Journal of Technology Transfer* 44: pp. 874–915. <https://doi.org/10.1007/s10961-017-9631-7>
- Crane, Bret; Albrecht, Chad; McKay Duffin, Kristopher and Albrecht, Conan. 2018. China's special economic zones: an analysis of policy to reduce

- regional disparities. *Regional Studies, Regional Science* 5 (1): pp. 98-107.
- De Grauwe, Paul and Zhang, Zhaoyong. 2016. The rise of China and regional integration in east Asia. *Scottish Journal of Political Economy* 63 (1): pp. 1-6. <https://doi.org/10.1111/sjpe.12107>
- Di Filippo, Armando. 2007. América Latina: integración regional en la era global. Si Somos Americanos. *Revista de Estudios Transfronterizos* IX (1): pp. 143-170.
- Dos Santos, Theotonio. 2002. Teoría de la dependencia. Balance y perspectivas. México: Plaza y Janés.
- Dunford, Michael and Li, Li. 2010. Chinese Spatial Inequalities and Spatial Policies. *Geography Compass* 4: pp. 1039-1054. <https://doi.org/10.1111/j.1749-8198.2010.00359.x>
- ECLAC. 2014. Integración regional: hacia una estrategia de cadenas de valor inclusivas. Santiago de Chile: Editorial ECLAC.
- ECLAC. 2015. América Latina y el Caribe y China. Hacia una nueva era de cooperación económica. Santiago de Chile: Naciones Unidas
- Fajnzylber, Fernando. 1983. La Industrialización Trunca de América Latina. México: Ed Nueva Imagen.
- Fernández, Víctor Ramiro. 2002. Transformación del Estado y procesos de descentralización/La propuesta del Banco Mundial en la década de 1990 y las lógicas-intereses en el capitalismo global. *Problemas del Desarrollo* 33 (128): pp. 55-93.
- Fernández, Víctor Ramiro. 2016. Desde el laboratorio neo-desarrollista a la resurgencia neoliberal: una revisión creativa del “doble movimiento” polanyiano en América Latina. *Revista Estado y Políticas Públicas* 7: pp. 21-47.
- Fernández, Víctor Ramiro. 2017. La trilogía del erizo-zorro: Redes globales, trayectorias nacionales y dinámicas regionales desde la periferia. Barcelona, España; Santa Fe Argentina: Anthropos Editorial; Universidad Nacional del Litoral.
- Fernández, Víctor Ramiro and Brondino, Gabriel. 2019. ‘Why Does Structuralism Return to the Forefront?’, In Fernández, V. & Brondino, G. (Eds.) *Development in Latin America*. Palgrave Macmillan, Cham.
- Fernández, Víctor Ramiro, Amin, Ash and Vigil, José. 2008. Repensando el desarrollo regional. Contribuciones globales para una estrategia latinoamericana. Buenos Aires: Miño & Dávila.
- Fiori, José Luís. 2007. O poder global e a nova geopolítica das nações. São

- Paulo: Editora Boitempo.
- Frank, Andre Gunder. 1991. *The Underdevelopment of Development*. Stockholm: Bethany Books.
- Frank, Andre Gunder. 1998. *Re Orient Global Economy in the Asian Age*. Berkeley: University of California Press.
- Gabriele, Alberto and Jabbour, Elias. 2020. ¿China es capitalista? Dangdai. 29, (paper published on the website: <https://dangdai.com.ar/2020/04/29/china-es-capitalista/> Accessed: 10.10.2022).
- Gallagher, Kevin (2016). *The China Triangle: Latin America's China Boom and the Fate of the Washington Consensus*. New York: Oxford University Press.
- Gallagher, Kevin and Porzecanski, Roberto. 2010. *The Dragon in the Room: China and the Future of Latin American Industrialization*. Stanford University Press.
- Girado, Gustavo. 2018. El despliegue transcontinental de la iniciativa China. El caso latinoamericano. In *China, América Latina y la geopolítica de la Nueva Ruta de la Seda*, Sabino Vaca Narvaja and Zou Zhan (Eds.). Remedios de Escalada: UNLa.
- Gonzalez Jauregui, Juliana. 2020. Latin American countries in the BRI: challenges and potential implications for economic development. *Asian Education and Development Studies*, 10 (3), pp. 348-358. <https://doi.org/10.1108/AEDS-08-2019-0134>
- Hamilton, Nora. 1981. State Autonomy and Dependent Capitalism in Latin America. *The British Journal of Sociology*, 32 (3): pp. 305-329.
- Hirschman, Albeert. 1968. The Political Economy of Import-Substituting Industrialization in Latin America. *The Quarterly Journal of Economic* 82 (1): pp. 1-32.
- Huang, Chin-Hao and Kang, David. 2022. *State Formation through Emulation: The East Asian Model*. Cambridge University Press: Cambridge.
- Jabbour, Elias; Dantas, Alexis and Vadell, Javier. 2021. Da nova economia do projeto à globalização instituída pela China. *Estudos Internacionais* 9 (4): pp. 90-105. <https://doi.org/10.5752/P.2317-773X.2021v9n4p90-105>
- Jaguaribe, Helio. 1979. Autonomía Periférica y Hegemonía Céntrica. *Estudios Internacionales*, 12(46), pp. 91-130.
- Jenkins, Rhys. 2012. 'Latin America and China—a new dependency?' *Third World Quarterly*, 33(7), pp. 1337-1358.

- Jenkins, Rhys. 2015. Is Chinese Competition Causing Deindustrialization in Brazil? *Latin American Perspectives* 42 (6): pp. 42-63. <https://www.jstor.org/stable/24574023>
- Jiang, Chun. 2016. China in Global Value Chains: Implications for Industrial Policy and Development. Master's thesis, Duke University.
- Jones, Lee and Zeng, Jinghan. 2019. Understanding China's "Belt and Road Initiative": Beyond "Grand Strategy" to a State Transformation Analysis. *Third World Quarterly* 40 (8): pp. 1415-1439. <https://doi.org/10.1080/01436597.2018.1559046>
- Kanbur, Ravi; López-Calva, Luis and Venables, Anthony. 2005. Symposium on Spatial Inequality in Latin America. *Cuadernos de economía* 42 (125): pp. 133-136. <http://dx.doi.org/10.4067/S0717-68212005012500006>
- Kaplan, Stephen. 2021. *Globalizing Patient Capital: The Political Economy of Chinese Finance in the Americas*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Kissinger, Henry. 2012. *China*. Barcelona: Debate.
- Krishnan-Kutty, G. 1999. *Thoughts of Francois Perroux and Raul Prebisch on Development Strategy of Third World Countries*. New Delhi: Northern Book Centre.
- Lemoine, Françoise; Mayo, Grégoire; Poncet Sandra and Ünal, Deniz. 2014. The Geographic Pattern of China's Growth and Convergence within Industry. CEPII Working Paper 4: pp. 1-44. (paper published on the website: http://www.cepii.fr/PDF_PUB/wp/2014/wp2014-04.pdf)
- López Aymes, Juan Felipe and Morales Fajardo, María Esther. 2018. Engagement to Global Production Networks in Southeast Asia: Prospects for Technology Upgrade and Lessons for Latin America. *México y la cuenca del pacífico*, 7(20): pp. 21-63. <https://doi.org/10.32870/mycp.v7i20.547>
- Lumumba-Kasongo, Tukumbi. 2011. China-Africa Relations: A Neo-Imperialism or a Neo-Colonialism? A Reflection. *African and Asian studies*, 10 (2-3): pp. 234-266.
- Malena, Jorge. 2018. Cooperación entre China y América Latina dentro de la iniciativa ampliada 'Una Franja, Un Camino': estudio de caso sobre infraestructura ferroviaria. In *China, América Latina y la geopolítica de la Nueva Ruta de la Seda*, Sabino Vaca Narvaja and Zou Zhan (Eds.). Remedios de Escalada: UNLa.
- Mazzuca, Sebastian. 2021. *Latecomer State Formation. Political Geography & Capacity Failure in Latin America*. New Haven: Yale University Press.

- McNeill, William. 1983. *The Pursuit of Power: Technology, Armed Force, and Society Since A.D. 1000*. Chicago: University of Chicago Press.
- Medeiros, Carlos. 1999. Economia política do desenvolvimento recente da China. *Brazilian Journal of Political Economy*, 19 (3): pp. 496-516. <https://doi.org/10.1590/0101-31571999-1082>
- Merino, Gabriel. 2017. Proyectos estratégicos e integración regional en América Latina. El surgimiento de la Alianza del Pacífico, el fortalecimiento del regionalismo abierto y el retroceso del regionalismo autónomo. *Relaciones Internacionales*, 26 (52): pp. 17-37. <https://doi.org/10.24215/23142766e008>
- Merino, Gabriel. 2018. Los tratados comerciales y las luchas globales en la era Trump. *Realidad Económica*, 313: pp. 9-40.
- Merino, Gabriel 2021. Nuevo momento geopolítico mundial: la Pandemia y la aceleración de las tendencias de la transición histórica-espacial contemporánea. *Estudos Internacionais*, 9(4): pp. 106-130.
- Merino, Gabriel Bilmes, Julian and Barrenengoa, Amanda. 2022. El ascenso de China desde una mirada histórica. *China en el (des)orden mundial*, 2. (paper available at: <https://thetricontinental.org/es/argentina/chinacuaderno2/> Accessed: 25.09.2022)
- Methol Ferré, Alberto. 2013. *Los Estados continentales y el Mercosur*. Montevideo: Ed. HUM.
- Ministry of Foreign Affairs of the PRC. 2017. Wang Yi meets the Quartet of CELAC Foreign Ministers. (paper available at: https://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/zxxx_662805/t1496940.shtml Accessed: 01.10.2022).
- Myers, Margaret. 2018. China's belt and road initiative: what role for Latin America? *Journal of Latin American Geography* 17 (2): pp. 239-243.
- Naughton, Barry. 2007. *The Chinese Economy: Transitions and Growth*. Cambridge, MA: The MIT Press.
- Naughton, Barry. 2021. *The Rise of China's Industrial Policy, 1978-2020*. México, D.F. Universidad Nacional Autónoma de México
- O'Donnell, Guillermo. 1973. *Modernization and Bureaucratic-Authoritarianism: Studies in South American Politics*. Institute of International Studies, University of California, Berkeley.
- Oszlak, Oscar. 2020. Captura del Estado y rentismo, males de la democracia. *La Nación*. Available at: <https://www.lanacion.com.ar/opinion/captura-del-estado-rentismo-males-democracia-nid2407590/> (Accessed: 12.10.2022).
- Palma, José Gabriel. 2019. *Desindustrialización, desindustrialización*

- “prematura” y “síndrome holandés. El Trimestre Económico 86 (344): pp. 901-966. <https://doi.org/10.20430/ete.v86i344.970>
- Pastrana Buelvas, Eduardo and Castro Alegría, Rafael (2015). El Largo Camino de Construcción del Estado en América Latina y su Impacto en los Procesos de Regionalización. *Papel Político*, 20 (2): pp. 503-546. <https://doi.org/10.11144/Javeriana.papo20-2.lrs1>
- Petry, Johannes. 2020. Same same, but different: Varieties of capital markets, Chinese State capitalism, and the global financial order. *Competition & Change*, 25 (5): pp. 605-630. <https://doi.org/10.1177/1024529420964723>
- Pfoh, Emanuel. 2005. La formación del Estado Nacional en América Latina y la cuestión del clientelismo político. *Revista de Historia de América*, 136: pp.129-148.
- Pinto, Aníbal. 1976. Heterogeneidad estructural y modelo de desarrollo reciente de la América Latina. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Polèse, Mario. 2005. Cities and national economic growth: A reappraisal. *Urban Studies*, 42 (8): pp. 1429-1451. <https://doi.org/10.1080/00420980500150839>
- Pollock, David. 1978. La actitud de los Estados Unidos hacia la CEPAL: algunos cambios durante los últimos 30 años. *Revista de la CEPAL* 6 (2): pp. 56-86.
- Portantiero, Juan Carlos. 1989. La múltiple transformación del Estado latinoamericano. *Nueva Sociedad* 104: pp. 158-168.
- Portes, Alejandro. 2003. La estructura de clases en América Latina: composición y cambios durante la era neoliberal. *Desarrollo Económico* 43 (171): pp. 355 -387. <https://doi.org/10.2307/3455890>
- Prebisch, Raúl. (1949). El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas. ECLAC, New York.
- Prebisch, Raúl. 1959. El Mercado Común Latinoamericano. México: Naciones Unidas.
- Prebisch, Raúl. 1981. Capitalismo periférico: crisis y transformación. México: Fondo de Cultura Económica.
- Pu, Xiaoyu and Wang, Chengli. 2018. Rethinking China's rise: Chinese scholars debate strategic overstretch. *International Affairs*, 94 (5): pp. 1019-1035. <https://doi.org/10.1093/ia/iyy140>
- Puig, Juan Carlos. 1984. América Latina: políticas exteriores comparadas. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.

- Puig, Juan Carlos. 1986. Integración y autonomía en América Latina en las postrimerías del siglo XX. *Integración Latinoamericana*, 11 (109): pp. 40-62.
- Ramón-Berjano, Carola. 2019. Globalización con “características chinas”. El creciente rol de China en América Latina y el Caribe y sus principales desafíos. *Pensamiento Propio*, 49 (50): pp. 31-52.
- Ríos, Xulio. 2018. La Iniciativa de la Franja y la Ruta: reservas y entusiasmos sino-europeos. In *China, América Latina y la geopolítica de la Nueva Ruta de la Seda*, Sabino Vaca Narvaja and Zou Zhan (Eds.). Remedios de Escalada: UNLa.
- Rosales, Osvaldo. 2020. *El sueño chino*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores Argentina / CEPAL
- Sábato, Jorge and Botana, Natalio. 1968. La ciencia y la tecnología en el desarrollo futuro de América Latina. *Revista de la Integración*, 1 (3): pp. 15-36.
- Soifer, Hellel and vom Hau, Matthias. 2008. Unpacking the ‘Strength’ of the State: the Utility of Infrastructural Power. *Studies in Comparative International Development*, 43 (3-4): pp. 219-230. <https://doi.org/10.1007/s12116-008-9030-z>
- Solimano, Andrés and Soto, Raimundo. 2005. Economic growth in Latin America in the late 20th century: evidence and interpretation. Santiago de Chile: CEPAL.
- Song, Yiru; Yu, Chunjiago; Hao, Lulu and Chen, Xi. 2021. Path for China’s high-tech industry to participate in the reconstruction of global value chains. *Technology in Society* 65: pp. 1-8. <https://doi.org/10.1016/j.techsoc.2020.101486>
- Stallings, Barbara. 2020. *Dependency in the twenty-first century? The Political Economy of China–Latin America Relations*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Sugihara, Kaoru. 2019. The Asian Path of Economic Development: Intra-regional Trade, Industrialization, and the Developmental State. In *Emerging States and Economies. Emerging-Economy State and International Policy Studies*, Takashi Shiraishi and Tetsushi Sonobe (Eds.). Singapore: Springer Nature.
- Sun, Zhengyun. 2013. *Explaining Regional Disparities of China’s Economic Growth: Geography, Policy and Infrastructure*. Berkeley: University of California.
- Sunkel, Osvaldo. 1970. *Desarrollo, subdesarrollo, dependencia, marginación*

- y desigualdades espaciales; hacia un enfoque totalizante. *Revista EURE*, 1 (1): pp. 13-49.
- Svampa, Mariestella and Slipak, Ariel. 2018. Amérique latine entre vieilles et nouvelles dépendances: le rôle de la Chine dans la dispute (inter) hégémonique. *Herodote, Géopolitique de l'Amérique Latine* 171: pp. 153-66.
- Teubal, Miguel. 1968. El fracaso de la integración económica latinoamericana. *Desarrollo Económico* 8 (29): pp. 61-93. <https://doi.org/10.2307/3465914>
- Tokatlián, Juan Gabriel and Carvajal, Leonardo. 1995. Autonomía y Política Exterior: un debate abierto, un futuro incierto. *D'Áfers Internacional*, 28: pp. 7-31.
- Wang, Yuhua. (2019). China's State development in comparative historical perspective. *APSA-CP Newsletter XXIX* (2): pp. 50-57.
- Wei, Lin. 2018. China's Rise, Developmental Regionalism and East Asian Community Building: Cooperation Amid Disputes in the South China Sea. *East Asian Community*, 1: pp. 19-32. <https://doi.org/10.1057/s42215-018-0002-8>
- Wong, R. B. 1997. *China Transformed. Historical Change and the Limits of European Experience.*, Ithaca: Cornell University Press.
- Ye, Min. 2020. *The Belt Road and Beyond: State-Mobilized Globalization in China 1998-2018.* New York: Cambridge University Press.
- Yu, Hong. 2017. *Chinese Regions in Change, Industrial upgrading, and regional development strategies.* New York: Routledge.
- Zeng, Den. 2017. Measuring the Effectiveness of the Chinese Innovation System: A Global Value Chain Approach. *International Journal of Innovation Studies*, 1 (1): pp. 57-71. <https://doi.org/10.3724/SP.J.1440.101005> rt tt
- Zheng, Den and Kuroda, Tatsuaki. 2013. The Role of Public Infrastructure in China's Regional Inequality and Growth: A Simultaneous Equations Approach. *The Developing Economies*, 51 (1): pp. 79-109. <https://doi.org/10.1111/deve.12003>

RESUMO

Apesar das perspectivas divergentes sobre a presença da China no Sul Global por meio da Iniciativa do Cinturão e Rota, poucas abordagens identificam como a América Latina poderia enfrentar esse desafio para reverter sua dependência histórica e promover o desenvolvimento econômico. Abordamos essa questão recuperando e atualizando as contribuições estruturalistas, dependentes e autonomistas desenvolvidas na América Latina, combinadas com uma versão arrighiana do sistema mundial. Comparamos as trajetórias latino-americana e chinesa em relação à integração regional, constituições produtivas e tecnológicas, assimetrias espaciais e capacidades estatais. Finalmente, propomos como forjar uma relação com a China que fortaleça a autonomia latino-americana.

PALAVRAS-CHAVE

América Latina. China. Iniciativa do Cinturão e Rota.

Recebido em 20 de janeiro de 2023

Aprovado em 22 de maio de 2023

Traduzido por João Pedro Lopes Gonçalves

ENQUADRANDO A CONDICIONALIDADE DA AJUDA EXTERNA: UMA ABORDAGEM CRÍTICA AOS PROCESSOS DE COOPERAÇÃO INTERNACIONAL¹

María Eugenia Vega²
Oscar Parra³

Introdução

A forma como o desenvolvimento se expressa como cooperação internacional é por meio da ajuda externa. A intencionalidade de levar os programas necessários aos países subdesenvolvidos está longe de ser pura, ou seja, desenvolvimento pelo desenvolvimento. Pelo contrário, várias razões e valores estão por trás da cooperação entre os Estados e a ajuda externa é um canal para múltiplas agendas políticas além do próprio desenvolvimento. Neste trabalho, a ajuda externa é tratada como um reflexo da cooperação internacional que é uma controvérsia teórica para estudiosos da ciência política, sociologia política e relações internacionais. Ainda que a ajuda externa tenha suas particularidades, a cooperação internacional compartilha com ela a mais profunda estrutura simbólica e normativa. Assim, o que se pode dizer sobre a ajuda externa também se refere à cooperação internacional.

A ajuda externa consolidou-se como um mecanismo de relacionamento entre os países mediante:

[...] uma transferência voluntária de recursos públicos, de um governo para

¹ Este artigo é resultado de pesquisa do Projeto IA2021-GACS-FNGS-97207 do Politécnico Grancolombiano.

² Programa de Administração Pública, Politecnico Grancolombiano. Bogotá, Colômbia. E-mail: mevega@poligran.edu.co. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4376-2211>

³ Estudos Políticos Latino-americanos, Universidad Nacional de Colombia. Bogotá, Colômbia. Email: oparrac@unal.edu.co. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3026-7964>

outro governo independente, para uma ONG ou para uma organização internacional (como o Banco Mundial ou o Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas) com pelo menos 25 por cento de doação, um dos objetivos é melhorar a condição humana no país que recebe a ajuda (Lancaster 2007, 9, tradução nossa)⁴.

Esta definição dada por Lancaster, por ela própria reconhecida, aproxima-se da definição dada pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE) sobre a Assistência Oficial ao Desenvolvimento (APD)⁵, embora distanciada em três eixos essenciais: o alcance dos países beneficiários, sem alavancar apenas a ajuda para os países de baixa renda; a passagem dos termos do *desenvolvimento* para a *condição humana* como objetivo da cooperação; o foco na melhoria das condições humanas como uma das metas obrigatórias para a cooperação (Lancaster 2007).

O conteúdo desta definição é rico o suficiente para abrir o debate em torno das intenções da ajuda externa e a reflexão de ideias na promoção transcultural do conhecimento, porque desdobra concretamente as percepções e motivações do desenvolvimento. Os espaços comuns são forjados para submeter diversos referenciais simbólicos e negociar por meio deles. Antes de nos aprofundarmos nos principais modos de execução, é fundamental reconhecer vários fatores de desenvolvimento que influenciam a aplicação da ajuda externa. Nesse sentido, a Cooperação Norte-Sul (CNS) e a Cooperação Sul-Sul (CSS) são produtos das narrativas históricas de desenvolvimento e equilíbrio de poder.

A Cooperação Internacional deve ser compreendida pela ótica de enquadramentos compartilhados e intersubjetivos, o que significa que os Estados envolvidos podem afetar o desenvolvimento da interação à medida que se produzem diferentes espaços cooperativos. Esses espaços se formalizam como duas modalidades de ajuda externa: Norte-Norte e Sul-Sul. Cada modalidade opera segundo seus próprios princípios, relacionando seus enquadramentos correspondentes, e ambos os casos apresentam o desenvolvimento histórico divergente que afeta sua efetividade e legitimidade.

4 No original: [...] a voluntary transfer of public resources, from a government to another independent government, to an NGO, or to an international organization (such as the World Bank or the UN Development Program) with at least a 25 percent grant element, one goal of which is to better the human condition in the country receiving the aid (Lancaster 2007, 9).

5 “Os fundos que podem ser contados como APD são aqueles aplicados ao “desenvolvimento económico e bem-estar dos países em desenvolvimento” como doações ou empréstimos concessionais (25% ou mais)” (Spratt, 2018, 84, citando a definição do CAD da OCDE, 2010).

Os quadros (*frames*) são úteis para compreender profundamente a ajuda externa, pois cobrem as estruturas cognitivas e normativas que ativam e reproduzem a comunicação, o entendimento e a negociação entre os atores, dadas algumas *condições de possibilidade* que deixam espaço suficiente para o desdobramento de interações e formas de atuação específicas (Dux 2011). Os enquadramentos enquanto categorias analíticas subjacentes às interações entre atores políticos, ao nível interpessoal ou internacional, apresentam uma possibilidade de integração de novas variáveis para o estudo da ação política. Nas políticas públicas, esse conceito obriga a visualizar identidades e discursos no processo decisório como variáveis que restringem ou possibilitam a negociação em torno do procedimento de formulação de agendas, programas e planos para a execução de políticas concretas.

O enquadramento (*framing*) como modo de conhecer os fenômenos políticos é útil para a compreensão do funcionamento de valores e princípios em ações e políticas concretas. Enquanto o enquadramento da ajuda externa depende do avanço histórico de seu discurso, o desdobramento de suas modalidades é resultado de suas condições de possibilidade dadas pelo próprio capitalismo. O objetivo da cooperação internacional pode ser resumido da seguinte forma: manter as relações econômicas entre os Estados fluindo via ajuda externa e estabelecer uma agenda internacional dentro dos Estados receptores. Nesse sentido, o *framing* pode ser visto como uma metodologia que questiona a análise discursiva do ponto de vista construtivista de que os valores históricos conformam a mentalidade política⁶ (Klotz e Lynch 2007).

Este estudo não visa apenas fazer um balanço entre as duas modalidades de ajuda externa, mas destacar que o enquadramento amplia as possibilidades analíticas em qualquer instância do processo de barganha entre os atores, enfatizando que os discursos atuais refletem as mudanças dentro das estruturas sociais e cognitivas: a assimilação da contingência histórica como dinâmica causal. O enquadramento da ajuda externa requer a análise de conteúdo de documentos oficiais e trabalhos acadêmicos, aqui considerados como fonte dessa técnica de pesquisa qualitativa, pois o exame do texto possibilita a apreensão de seu sentido e modo de produção. Ou seja, o texto deve ser tratado não apenas como signos que carregam algum significado conhecido, mas como vestígios do escritor e da maneira como ele o produz (Krippendorff 2004, 36, citado em Vega e Lafosse 2018, 423). No

6 Seguindo a epistemologia construtivista do psicólogo Jean Piaget, a formação da estrutura cognitiva da mente humana como resultado da assimilação e acomodação do conhecimento em determinadas experiências individuais. Também é importante destacar a estreita relação entre esse desenvolvimento particular do construtivismo e do estruturalismo, tanto na psicologia quanto na sociologia.

entanto, o emprego deste método se limita a uma interpretação qualitativa dos discursos, e não pretende propor uma revisão sistemática de casos de ajuda externa.

Na primeira parte o leitor encontra que o *framing* é apresentado como um conceito construtivista que serve de veículo para a compreensão da cooperação internacional porque dá coerência entre as estruturas cognitivas e institucionais. Na segunda parte, CNS e CSS são enquadrados comparativamente para desvendar as relações de poder na interação cooperativa global, pois ambos compartilham princípios econômicos e políticos, valores e história em sua própria particularidade. Cabe alertar que o conceito de desenvolvimento é essencial a cada cooperação, mas não será submetido a maiores discussões.

O ponto de vista teórico deste argumento assenta na hipótese construtivista realista⁷ de que enquadrar ambas as modalidades de ajuda externa não altera a relação subjacente (geopolítica) entre os Estados e outros grupos de interesse, embora a construção processual de interesses e ideais venha a ser a condição de possibilidade estabelecer os cursos de ação normativos e legítimos. De acordo com a teoria das Relações Internacionais, essa abordagem esconde o realismo clássico e o construtivismo de duas maneiras: o poder como o principal mecanismo para a mudança estrutural e o interesse particular como pré-condição para a sobrevivência do Estado (Parra 2017, 40). Nesse sentido, a ajuda externa é uma expressão de poder e reflete os interesses dos Estados doadores e receptores.

Como seu antecedente direto, este artigo reflete sobre o trabalho de A. Maurits van der Veen, uma vez que sua construção de estruturas de ajuda externa ilumina os interesses dos Estados doadores em buscar esse tipo de cooperação. De forma detalhada, van der Veen cruza duas variáveis para ampliar a explicação sobre os propósitos da ajuda externa, os modos de cooperação e os destinatários da ajuda: o volume da ajuda - tamanho dos programas - e sua distribuição - quem são os destinatários. De acordo com esse método, o autor propõe uma lista de quadros que podem se tornar valiosos para a compreensão da ajuda externa em geral:

1. para o quadro de segurança (*security frame*), o aumento da guarda dos doadores mediante alargamento dos regimes de segurança e defesa aos Estados aliados e estratégicos, em termos geopolíticos.
2. para o quadro poder/influência (*power/influence frame*), a cooperação buscava alcançar uma capacidade econômica e política

⁷ Ver Barkin (2010) e Guzzini (2013).

- superior devido ao relacionamento com Estados aliados com potencial econômico ou político e Estados que já foram colônias.
3. o enquadramento riqueza/interesse econômico (*wealth/economic self-interest frame*) se centra no avanço para o apoio à indústria exportadora para favorecer os interesses econômicos do doador, em relação aos Estados que possuem potencial econômico para o comércio.
 4. o enquadramento do autointeresse esclarecido (*enlightened self-interest frame*) é sobre o desejo de ajudar os bens comuns globais, aliviar a vulnerabilidade e as tensões internacionais, com benefício próprio simultâneo, e a população-alvo pertencer aos Estados instáveis e superpovoados ou aos Estados com abundância de recursos naturais.
 5. o quadro de reputação/auto-afirmação (*reputation/self-affirmation frame*) como a exploração para estabelecer e expandir uma identidade global ajudando os países destinatários que são visíveis no sistema internacional.
 6. o quadro obrigação/dever (*obligation/duty frame*) traduz-se no cumprimento de um papel histórico ou da posição atual no cenário internacional via contribuição constante a destinatários visíveis, ex-colônias ou parceiros comerciais.
 7. o enquadramento do humanitarismo (*humanitarianism frame*) promove o bem-estar humano nas populações mais pobres que não têm satisfação das necessidades básicas (Van der Veen 2011, 10-45).

Além disso, van der Veen destaca a importância dos *frames* na compreensão da ajuda externa, porque eles “moldam a organização geral e a qualidade dos programas de ajuda, mas também afetam aspectos específicos, como o tamanho total do orçamento da ajuda ou a localização geográfica alocação de ajuda” (Van der Veen 2011, 5, tradução nossa)⁸. Assim, para este argumento, os enquadramentos (*frames*) são entendidos como concepções gerais em torno das políticas de cooperação que incidem sobre cada um de seus aspectos. Esses quadros são as raízes ideacionais das decisões políticas, princípios básicos para a definição do interesse nacional voltado para as negociações da ajuda (Van der Veen 2011). No entanto, na definição das

8 No original: “shape the overall organization and quality of aid programs, but they also affect specific features, such as the total size of the aid budget, or the geographical allocation of aid” (Van der Veen 2011, 5).

políticas prevalecem alguns enquadramentos dominantes que conferem certa legitimidade à atuação; as elites políticas e econômicas dispõem de grande capacidade de mobilização de recursos e de decisão política, implicando práticas e discursos específicos que pertencem a uma tecnocracia hábil, a uma burocracia inconsistente ou, ambos. Este artigo segue uma direção diferente do trabalho de van der Veen, pois se aprofunda nos princípios e valores fundamentais que motivam os atores específicos a se envolverem na ajuda externa. Em vez de focar nos quadros de ação (Schön e Rein 1994), este artigo vai além na construção de visões de mundo que estruturam a normatividade e a ação em torno da ajuda externa.

Embora CNS e CSS não sejam as únicas expressões de ajuda externa, por razões práticas a Cooperação Triangular não está incluída neste exercício de enquadramento. A Cooperação Triangular é um conjunto de ambos os modelos que traz de volta os princípios de condicionalidade do CNS e as capacidades financeiras para a assistência técnica horizontal do CSS. Adicionalmente, os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) não são de grande interesse devido aos seus resultados iniciais e às transformações incertas que se produzem no cenário internacional, como foi constatado pela pandemia do COVID-19. No entanto, isso não significa que eles não sejam mencionados a partir de uma perspectiva analítica. O objetivo do texto é estabelecer, por meio da análise de enquadramento, se os discursos de ajuda externa são construídos para serem aplicados em cenários reais de desenvolvimento ou são simples interações retóricas para apoiar as relações de poder subjacentes.

Enquadramento (framing) como uma caixa de ferramentas de interpretação

A formulação de qualquer política pública traz consigo uma série de afirmações ideológicas, impulsos morais e identidades condicionadas a outros atores. Os espaços onde se desenvolvem as práticas políticas sugerem que existem algumas possibilidades de ação que não se limitam às capacidades materiais, mas à posição histórica e ideológica de cada ator, simultaneamente reflexiva, em coerência com a sua base cognitiva e normativa. É aqui que se expõem enquadramentos para a compreensão das estruturas que mobilizam as possibilidades de ação. A centralidade dos enquadramentos (*frames*), do ponto de vista construtivista, perpassa transversalmente todo estudo de políticas públicas, e como instrumento medular dessa análise da cooperação internacional.

Um tratamento obrigatório dos *frames* no campo das políticas públicas é o proposto por Rein e Schön, uma vez que abrem quatro possibilidades de compreensão dos frames em cenários práticos: primeiro, os *frames* são tratados como um andaime (*scaffolding*) que sustenta a estrutura cognitiva⁹; segundo, como a delimitação e extração simultânea de certos fenômenos de seus lugares (porta-retratos), separando o que está dentro do *frame* de seu exterior; terceiro, como um esquema apreciativo para interpretar a realidade, organizar a experiência e também impactar essencialmente nos cursos de ação; e quarto, como histórias diagnósticas/prescritivas ou narrativas genéricas (Rein e Schön 1996, 88). Essas concepções são muitas vezes tomadas como quadros de análise diferenciados e descomprometidos. No entanto, é importante questionar se esses significados devem permanecer isolados e se sua coexistência pode ser proveitosa para a análise de políticas públicas.

Enquadramento (*frame*) é um conceito construtivista quando mostra de qualquer forma as estruturas cognitivas e normativas dos atores em interação. Assim, os enquadramentos são continuamente constituídos na interação ator-estrutura; é vital entendê-los como processos de estruturação (Giddens 1998). Além disso, destaca-se a relevância da análise de *frames* ao abrir a possibilidade de comunicação compreensiva e empática para fazer da ajuda externa um espaço benéfico sempre que uma situação conflituosa assim o exigir. No entanto, essa caracterização preliminar é insuficiente para avaliar os diferentes impactos que os enquadramentos podem ter nas etapas de planejamento e execução de políticas públicas¹⁰.

Na falta de articulação conceitual das definições expostas por Rein e Schön, é fundamental encontrar coerência para definir *frames* e compreender a interferência de ideias, discursos e identidades na formulação e gestão de políticas públicas. Surel faz um exaustivo trabalho comparativo entre os Paradigmas de Peter Hall, o Advocacy Coalition Framework de Paul Sabatier e os Référentiels de Bruno Jobert e Pierre Muller para destacar os múltiplos papéis e camadas de *frames* nas políticas públicas¹¹. Em princípio, Surel distingue quatro elementos principais para o enquadramento (*frame*): princípios metafísicos (visões de mundo), princípios específicos (subsistemas;

9 É necessário mencionar o caráter extremamente rígido e quase inquebrantável da estrutura, visto que persiste a regularidade e sua mínima adaptabilidade a eventos causais.

10 A ajuda externa é uma relação entre atores internacionais que atravessam necessariamente as instâncias estatais e a gestão dos recursos públicos. Por conseguinte, faz parte da política pública como fonte de recursos e plataforma para conectar os atores nacionais e internacionais.

11 A forma como Surel arranja enquadramentos para a compreensão da política pública será a base teórica deste texto.

abstrações de quadros gerais), formas de ação (delimitação das possibilidades para os instrumentos de ação) e instrumentos de ação (especificação dos modos). Este esquema permite a exibição de uma interdependência desses quatro níveis em um sentido hierárquico. Em seguida, o enquadramento é ordenado desde as estruturas mais invariantes até as mais flexíveis à mudança.

Os princípios metafísicos, que corresponderiam ao andaime, são as diretrizes de qualquer tipo de organização social e cognitiva; por exemplo, esses quadros para Sabatier são chamados de núcleo profundo, as estruturas mais inabaláveis que contêm conceitos e crenças quase irrefutáveis para toda a sociedade, geralmente são assimilados conforme prescrito. Os princípios específicos¹² são quadros secundários e centrados nos subsistemas; Sabatier se refere a eles como núcleo de política (*policy core*), porque afetam uma comunidade específica relacionada ao tema de interesse, e Hall os toma como abstrações do paradigma. As formas de atuação¹³ estão associadas à construção de práticas e atitudes vinculadas aos quadros mais gerais; abrem a possibilidade de agir de acordo com as capacidades materiais e margem de manobra estratégica. Por fim, os instrumentos são a delimitação direta da ação, pois sua especificidade é conferida pela situação e pela coerência dada pelos quadros anteriores (Surel 2000).

Para este artigo basta trazer o caráter processual dos enquadramentos (*processual character of frames*), pois os atores estão situados em ambientes sociais específicos, onde estão expostos a constantes negociações com os outros (e consigo mesmos); deparam-se com estruturas sociais metafísicas e menores para construir a partir da distinção categorial e da (re)organização de conceitos e experiências de percursos e modos de ação. Além disso, a partir da apreensão de Rein e Schön, o reconhecimento de padrões sucintos de interações e ações é altamente importante para a retrospectiva reflexiva ou retroatividade dos papéis sociais e seu desempenho diante das expectativas iniciais.

Consequentemente, é necessário continuar com uma análise de como os enquadramentos podem intervir e impactar nas políticas públicas. Van Hulst e Yanow realizaram um estudo do *framing*¹⁴ como uma reconstituição interminável de *frames*, seguindo Goffman para indicar as qualidades

12 Em relação ao texto de Rein e Schön (1996), os princípios específicos assemelham-se aos porta-retratos dada a especificidade temática e a extração de um pedaço da realidade..

13 Tanto para as formas de ação, como para os instrumentos de ação, cabe a equiparação com os esquemas cognitivos/apreciativos de interpretação por causa da direção para definir os cursos de ação.

14 Para enquadramento, em relação às definições dadas por Rein e Schön (1996), as narrativas genéricas permitem o exercício reflexivo e a negociação para a estruturação do enquadramento.

imediatas e incessantes do *framing* como definição das situações por meio de negociações conduzidas pelos participantes da interação. Para Goffman, somente por meio da comunicação os atores podem reconhecer o princípio de organização e envolvimento subjetivo; os enquadramentos ajudam o ator a perceber e representar a si mesmo em situações específicas. Além disso, Van Hulst e Yanow recuperam o trabalho de Rein e Schön¹⁵ para retornar aos tópicos de políticas públicas, pois os atores nomeiam realidades convertendo preocupações em problemas, selecionando pedaços da realidade para destacar e contar a história para justificar de forma coerente sua visão (*namings-selection-storytelling*) (Van Hulst e Yanow 2014).

Ambas as análises trazidas por van Hulst e Yanow parecem conceder aos atores envolvidos no enquadramento a possibilidade de apreender conscientemente as visões de mundo e as capacidades de barganha para definir a situação conjunta. No entanto, e tendo em conta a estruturação de Giddens (1993), os andaimes exercem uma influência social e simbólica sobre a ação na medida em que lhe conferem elementos que delimitam as possibilidades de ação. Assim, é fundamental acompanhar os ritmos de deslocamento das estruturas após a ocorrência da ação, pois apesar de todas estarem presentes na interação, elas não são igualmente sensíveis à mudança, nem na mesma proporção. Nesse sentido, as estruturas mais enraizadas cognitivamente e normativamente, como afirmam Rein e Schön, não variam, ou são testadas em momentos específicos (como fóruns ou organismos multilaterais); são conceitos/valores que se supõem pré-concebidos ou naturais, a priori a qualquer interação ou situação.

No caso das estruturas secundárias, princípios específicos e abstrações da estrutura geral, são mais suscetíveis a mudanças, mas ao negociar mantêm um estado de relativa rigidez. Empiricamente é difícil afirmar qual é o intervalo de tempo em que as mudanças estruturais são produzidas, mas com certeza alguns frames mudam mais rápido que outros, não apenas por sua sensibilidade, mas porque existem condições causais que sustentam sua mudança. Na teoria dos sistemas, a comunicação possibilita a reprodução de qualquer sistema, a partir de algumas condições de possibilidade que permitem a ocorrência de uma interação específica. Assim, Dux descreve que:

O sujeito que tomamos como construtor do processo demiúrgico em uma teoria histórico-genética é um sujeito que sempre já esteve interligado em termos comunicativos. Outros são para cada pessoa que participa do processo comunicativo (da mesma forma que as condições pré-dadas sob as quais todos agem) em sentido estrito a condição de possibilidade. Nada

15 Especialmente Schön e Rein (1994), no que diz respeito à noção de *frame reflection*.

mais e nada menos (Dux 2011, 203-204, tradução nossa) ¹⁶.

Da mesma forma, como afirma Goffman, a comunicação permite que os atores envolvidos façam parte da definição da situação. Da mesma forma, esse vínculo exige condições de possibilidade de continuar reproduzindo os sistemas, ou seja, de continuar se comunicando. O mesmo autor acrescenta:

Os construtores no processo demiúrgico são indivíduos empíricos reais, dotados das capacidades especificamente humanas de organização sociocultural que adquiriram. Eles são construtores, porém, apenas sob a condição de interação e comunicação com os outros. A organização sistêmica da comunicação é uma organização sistêmica que ocorre por meio dos sujeitos (Dux 2011, 205, tradução nossa) ¹⁷.

Segundo Dux, se a comunicação é a chave para a mesma reprodução do sistema, então os sujeitos são responsáveis na prática por gerar, ou barganhar pelos canais de comunicação: a linguagem. Isso significa que as estruturas linguísticas são propensas a se transformar gradualmente com as possibilidades que a contingência histórica precisa lhes conceder. Da mesma forma, essas estruturas linguísticas são transversais aos indivíduos, não apenas como canal comunicativo, mas como tradução da realidade que observa e reflete; as mudanças linguísticas, então, podem ser o reflexo da alteração de qualquer frame.

Por sua vez, Bruner argumenta que a linguagem não pode ser neutra, pois contém sentidos e posturas sensíveis, ela é a transmissora de uma recepção específica da realidade. Esta percepção surge envolta num conglomerado de símbolos, conceitos e normas que medeiam cognitivamente a relação humana com o mundo exterior; então, a realidade se torna tangível à medida que adquire sentido e afirmação com essas definições e significados já incorporados na interação (Bruner 1982). Para os construtivistas radicais, a linguagem é capaz de suplantar a realidade na transmissão, mas segundo

¹⁶ Cursivas originais. No original: "The subject that we take to be the constructor of the demiurgic process in a historico-genetic theory is a subject that has always already been interconnected in communicative terms. Others are for each person who participates in the communicative process, (in just the same way as the pre-given conditions under which everyone acts) in a strict sense the condition of possibility. Nothing more and nothing less" (Dux 2011, 203-204).

¹⁷ Cursivas originais. No original: Constructors in the demiurgic process are real empirical individuals, equipped with the specifically human capabilities of sociocultural organization that they have acquired. They are constructors, however, only under the condition of interaction and communication with others. The systemic organization of communication is a systemic organization that take place through the subjects (Dux 2011, 205).

essa abordagem, a linguagem apenas medeia a representação e a realidade servindo como uma dimensão comunicativa bastante falhada. Em geral, as estruturas que são submetidas à mudança exigem uma conceituação precisa; a mutação da estrutura não se dá por um deslocamento linguístico, ao contrário, este a complementa e favorece sua difusão.

Essa concepção construtivista sobre a aquisição e reprodução da linguagem afirma que sua produção ocorre na prática, no contato com o meio social. Por fim, para adotar a dimensão comunicativa, a criança requer a priori a participação nas interações sociais¹⁸. O formato, como Bruner o chamou, é “o instrumento de uma interação humana regulada” (Bruner 2007, tradução nossa)¹⁹. Assim, sem pretender que se trate de um processo inteiramente consciente, as negociações sobre as viradas estruturais se dão por meio desse formato pelas condições de possibilidade que o permitem, delimitam e estruturam. Em suma, para que os frames mudem, eles precisam de cenários causais concretos e, ao mesmo tempo, formatos de comunicação e interação entre os atores. Por fim, os enquadramentos privam a realidade da contradição e da falta, servem como regulação da realidade por meio do sentido e da coerência. Reenquadramento significa o deslocamento do horizonte simbólico de acordo com a contingência material, pois requer um suporte na realidade para organizar a experiência e as expectativas. O enquadramento é, então, uma interação de linguagem, tempo e significado.

A função metodológica do enquadramento (*frame*) para este texto é a identificação de estruturas simbólicas e materiais para a ação política. Por meio do exame do desenvolvimento histórico da ajuda externa, a estrutura cooperativa se torna um esquema interpretativo de princípios, valores e narrativas que colocam em movimento a verdadeira dinâmica de poder do Estado. O posicionamento paradoxal dos discursos (e da retórica) da cooperação revela que o Estado autointeressado se orienta para o outro para se reafirmar (e a sua própria atividade) como válido e significativo. Nesse sentido, o paradigma do desenvolvimento ainda sustenta simbolicamente a cooperação internacional, mesmo que seja dirigida ao Estado, aos capitalistas ou à humanidade.

¹⁸ Por isso, para Bruner (2007), a pragmática “é um compromisso de interação social por meio da fala” e, portanto, “está necessariamente relacionada com o discurso e, ao mesmo tempo, depende sempre do contexto, de um contexto compartilhado”. Esse compromisso conta com três elementos fundamentais: “um conjunto de convenções compartilhadas para estabelecer a intenção do falante e a disposição do ouvinte..., uma base compartilhada para explorar as possibilidades dêiticas do contexto temporal, espacial e interpessoal... e meios convencionais para estabelecer e restaurar presunções” (Bruner 2007, 178).

¹⁹ No original: “the instrument of a regulated human interaction” (Bruner 2007).

Cooperação Norte-Sul (CNS)

É relevante ter em mente a importância histórica do desenvolvimento como conceito controverso para as relações interestatais. Ainda que, no sentido lógico, o desenvolvimento seja o elo entre o enquadramento (*framing*) e a ajuda externa, não é o cerne deste artigo e as discussões teóricas ou políticas em torno dele não serão revisadas adiante. Hoje a expressão normativa do desenvolvimento encontra-se no ODS do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). Consequentemente, o desenvolvimento é visto como um conceito multidimensional e não como uma concepção econômica clássica.

Aberto, o desenvolvimento é conhecido como a categoria impulsionadora de um grande número de ações políticas no âmbito doméstico e interestatal. Seu poder discursivo tem permitido a certos atores realizar estratégias funcionais para a reprodução do modelo econômico. O desenvolvimento está profundamente ligado à definição de ajuda externa mencionada no início do texto, porque objetiva discursivamente a melhoria da qualidade de vida dos povos, amenizar as necessidades e as catástrofes, e proporcionar condições de sobrevivência às gerações futuras. Posicionou-se como um quadro de alta resistência; mesmo com algumas reformas nos modos de atuação, continua sendo um eixo essencial para qualquer política pública, e definitivamente dentro da ajuda externa.

No momento em que o desenvolvimento tornou-se uma característica privativa das potências ocidentais, o mandato imediato foi disseminar as capacidades produtivas pelo mundo para a “decolagem” em direção ao bem-estar econômico. Sem muitos detalhes, Castoriadis aponta que as diretrizes fundamentais do desenvolvimento são a racionalidade econômica e a onipotência da técnica, além do crescimento autossustentável necessário para a expansão do modelo. O crescimento econômico, o pensamento utilitário e o avanço imparável da ciência têm lugar privilegiado para aumentar a quantidade de produção e tornar a economia nacional maior. Esta é a imagem que projeta o desenvolvimento ocidental.

Consequentemente, pode-se sustentar com Escobar que o papel de especialistas e organizações, que concentram a legitimidade interestatal, possibilitam o posicionamento simbólico do desenvolvimento na *práxis* (cooperativa). Além disso, o autor acrescenta que a intervenção do conhecimento técnico revigorou o conceito em diferentes momentos históricos, o que permitiu que o desenvolvimento sobrevivesse como discurso às transformações

críticas na política e na economia. O desenvolvimento entrou em contradição com seu discurso redentor da humanidade, pois as agendas econômicas das organizações financeiras internacionais (Organização Mundial do Comércio, Fundo Monetário Internacional, Banco Mundial) e suas trocas multilaterais (Rodadas de Doha, cúpulas do G-7, Acordos de Livre Comércio) colocam em risco o avanço dos grupos sociais mais vulneráveis. Essas expressões de desenvolvimento não favorecem a mudança das capacidades produtivas das populações receptoras. Ao contrário, trouxeram cenários desfavoráveis aos povos, tampouco incluíram aspectos não econômicos nas intervenções feitas; parece que se promove um desenvolvimento sem desenvolvimento (Chang 2011).

A racionalidade econômica empregada na entrega da ajuda necessita da eliminação das diferenças culturais no sentido de que o receptor aceite as condições ideológicas e econômicas do doador. Por isso, o discurso do desenvolvimento sobreviveu além das mudanças históricas - especialmente, com a capacidade transformadora e multidimensional da globalização - dentro da política internacional e particularmente no que se refere à ajuda externa.

Portanto, as relações entre os Estados do Norte e do Sul se desdobram de acordo com sua posição no sistema internacional, havendo coerência nas tentativas de consolidação de organismos multilaterais entre os países do Sul para compensar o desequilíbrio de poder. Além disso, a ajuda externa inclui as ideias e os interesses daqueles grupos de poder que então definem a forma como o desenvolvimento é orientado. Os papéis que cada um dos atores internacionais desempenha dependem da identificação de pares e contendores. É fundamental compreender que o Norte, tal como o Sul, subscreve enquadramentos partilhados para existir e agir como uma unidade. Embora essa dualidade não termine necessariamente em conflito, os termos de interação mudam significativamente devido à compreensão desses *frames*; doravante, será obrigatória a realização de uma ilustração da atuação desses quadros (*frames*) nas plataformas de ajuda externa. O resultado do paradigma do desenvolvimento para enquadrar a ajuda externa é o abandono de possíveis interações humanas fora dos cálculos econômicos e da lógica utilitária da cooperação. Se o Estado avança em direção ao desenvolvimento ou fica preso no empobrecimento da população e na marginalização da política global.

É importante não reduzir a política de cooperação a um jogo de barganha material, como Whitefield e Fraser podem fazer com a noção de “capital de negociação”. Este conceito é entendido como condições estruturais (paisagem econômica, política, institucional e ideológica) que permitem a um ator impor suas regras sobre o outro, como a quantidade de dinheiro, a influência política ou a eficiência institucional. Por exemplo, se durante uma

negociação os atores equilibram seu capital e preferências sobre as políticas públicas para chegar a um acordo (que inclui prioridades, prazos e condições da ajuda), torna-se imprescindível avaliar o peso da condicionalidade exposta pelo doador e a aferição da participação ou apropriação do destinatário.

CNS inclui a maior quantidade de ajuda externa global. Como o próprio nome indica, a cooperação ocorre entre países do Norte com outros do Sul, numa relação unidirecional, na qual o Norte é o doador, enquanto o Sul é o receptor. Da mesma forma, para o discurso do desenvolvimento, a ajuda externa não aparece até o final da Segunda Guerra Mundial; seus objetivos, ideias e formas de atuação mudaram vertiginosamente durante a segunda metade do século XX e as duas décadas do XXI.

Oficialmente, no primeiro estágio do CNS, o início da ajuda externa ocorre junto do fim da Segunda Guerra Mundial, do surgimento da descolonização, da criação das Nações Unidas e da construção do Sistema Bretton-Woods. Este foi o momento em que a cooperação tomou impulso para levar o desenvolvimento às zonas mais vulneráveis do mundo. Posteriormente, durante a Guerra Fria, ambas as potências exploraram esse tipo de mecanismo cooperativo para amarrar os chamados países satélites. Nesse momento, a história da ajuda externa atingiu seu ápice, considerando que a cooperação era a extensão *soft power* da corrida militar entre americanos e soviéticos. Em consequência, a ajuda externa foi prolífica, pois representa a vitória do modelo desenvolvimentista pregado pelos Estados Unidos²⁰.

A queda da era soviética e o fim da Guerra Fria reorganizaram de forma notável as relações entre os Estados e diversificaram os temas de interesse. A agenda política das organizações internacionais se voltou para os fluxos de capitais nos países menos envolvidos no mundo bipolar. Desde que o Banco Mundial produziu o Relatório de Desenvolvimento Mundial de 1990 (1990 *World Development Report*), no qual a pobreza foi avaliada como tema central das agendas de desenvolvimento, os objetivos da ajuda foram redirecionados para o aguçamento da Boa Governança (*Good Governance*) e o fortalecimento das capacidades das populações, para que possam resolver as suas próprias vulnerabilidades²¹ (Fraser 2009). Apesar da recente inclusão dos Estados receptores no direcionamento de seu desenvolvimento, as intenções dos doadores de controlar os rumos das reformas institucionais

20 Fraser (2009) resume a história da ajuda externa nas seguintes fases: primeiros desenvolvimentos da arquitetura (1945-1975), a virada da metade da década de 1970 (1975-1980), a era inicial do ajuste estrutural (1980-1990), o pós-guerra fria (1990-2000) e a era da associação (2000-).

21 Ver Sen (1999), de como as ideias na construção de capacidades influenciaram na nova abordagem de intervenção do Banco Mundial e do CNS.

permaneceram. Como reflexo dessa afirmação, quatro políticas principais foram aplicadas para contribuir com esse reencaminhamento do CNS: 1. Gestão por resultados; 2. Seletividade; 3. Programas Setoriais de Assistência (SWAP, na sigla em inglês)²²; 4. Documentos de Estratégia de Redução da Pobreza (PRSP) (Lancaster 2007).

No século XXI, a influência dos países receptores aumentou na interação do CNS. Em 1996, o Comitê de Assistência ao Desenvolvimento (DAC, na sigla em inglês) postulou no documento “*Shaping the 21st Century*” que o desenvolvimento humano deve ser o centro da ajuda para aumentar o fluxo de cooperação²³, para isso a coordenação entre doador e receptor é essencial. As críticas incluídas no documento consideram que os altos custos de transação para cumprir os requisitos do doador acabaram afetando a qualidade da ajuda; o gasto ineficiente dos doadores; a imprevisibilidade dos fundos de doação; a diminuição do Estado; a corrosão da responsabilidade democrática pela maior funcionalidade da ajuda ao doador do que ao receptor; a alta dependência da ajuda para tornar um projeto sustentável; a corrupção e busca de benefícios privados na gestão de projetos (Fraser e Whitfield 2009). O enquadramento (*framing*) do saudoso CNS já continha a dificuldade de comunicação entre o Norte e o Sul, mas se expressa de tal forma que o Norte precisa condicionar a ajuda, porque a corrupção e a ineficiência do sul desperdiçam os recursos investidos.

Essas iniciativas abriram caminho para debates mais engajados para mudar o rumo da CNS, por meio dos Fóruns de Alto Nível sobre Eficácia da Ajuda (HLF, na sigla em inglês)²⁴. A partir do HLF de 2005 é produzida a Declaração de Paris, de grande importância dado que expõe as intenções dos países envolvidos em aumentar a eficiência da ajuda mediante cinco princípios: Apropriação, correspondendo a uma participação ativa dos países parceiros²⁵ (antes designados destinatários), utilizando-se de estratégias de

22 Além do SWAP, atualmente existem modalidades de ajuda que apoiam projetos e programas de ajuda, ajuda humanitária e cooperação técnica. Ver Gibson, Andersson, Ostrom & Shivakumar (2005, 120-127).

23 Posteriormente, essas características foram consolidadas nos Objetivos do Milênio das Nações Unidas (2000-2015) que serviram como diretrizes para a canalização da ajuda ao desenvolvimento para o fortalecimento de serviços sociais eficientes para populações vulneráveis.

24 Monterrey (2002), Roma (2003), Paris (2005), Accra (2008) e Buzan (2011). Para efeito deste texto, são consideradas apenas Paris e Acra, com seus respectivos documentos. Para obter mais informações, visite o site da OCDE: www.oecd.org/dac/Effectiveness/thehighlevelforaonaidEffectivenessahistory.htm.

25 Eufemismo utilizado a partir da Declaração de Paris para dar sentido de horizontalidade ao CNS, mas o termo Estado destinatário será mantido, já que parceiro é tomado apenas

desenvolvimento nacional; Alinhamento, lema em que os países respeitam e apoiam os planos nacionais propostos pelos parceiros, também ambos os países realizam um diagnóstico e avaliação conjunta dos programas; Harmonização, diretriz levantada no HLF de Roma, que pretende canalizar as ações dos Estados engajados com transparência e confiança mútua; Gestão para Resultados, compromisso de administrar recursos com foco nos resultados almejados; e Responsabilidade Mútua, acordo subscrito para obrigar os doadores e seus parceiros a assumir os compromissos em conjunto.

Com a Declaração de Paris, o HLF pretendeu reforçar a participação dos países beneficiários no desdobramento da agenda de ajuda, por intermédio dos planos de desenvolvimento que são construídos a partir de suas próprias projeções. A CNS busca a complementação das políticas domésticas por meio do reforço da concepção de desenvolvimento do destinatário. No entanto, esse movimento da Declaração lembra os PRSP que foram formulados na década de 1990, pois mantinham a condicionalidade da ajuda. Ao contrário, o conceito de *Ownership* (propriedade) respalda a possibilidade de os beneficiários terem maior participação na ajuda que estão recebendo. De certa forma, o documento valoriza discursivamente as condições do Norte para alcançar objetivos duradouros; parece mais uma intenção de salvaguardar a continuidade do fluxo de ajuda para torná-lo mais eficaz. Além disso, a responsabilidade do CNS é fundamental para os civis e para o resto do sistema internacional, como afirma a Declaração de Paris.

Com base na Declaração, foi assinada a Agenda de Ação de Acra (2008) visando à inclusão das autoridades locais e da sociedade civil do Estado receptor na formulação de planos nacionais de desenvolvimento, com o aval dos Estados doadores. Dentro desta Agenda está incluída a condicionalidade, que continua a ser um obstáculo para uma gestão eficiente da CNS. Daí que se proponha o aprofundamento da relação com o destinatário. O principal objetivo da Agenda é elaborar uma estratégia chamada de identificação do país (*identification of the country*) para adequar os programas às condições e às necessidades da população beneficiária.

Como companheirismo, deseja-se fomentar a assistência técnica para potencializar as capacidades de desenvolvimento local, predominantemente as referentes à gestão pública; a construção de redes associativas para melhorar a distribuição da ajuda, incluindo o setor privado; o convite aos participantes da CSS para se servirem dos acordos feitos na Declaração de Paris; e a redução da condicionalidade da ajuda para melhorar a identificação do país. Accra não desenvolve compromissos maiores do lado do doador para reduzir o poderoso

problema da condicionalidade da ajuda ou para mudar radicalmente a racionalidade utilitária projetada na gestão por resultados. Pelo contrário, a diversificação dos atores é desejada à medida que a definição da negociação muda de forma que ela se torne mais lucrativa para as partes envolvidas. Mais uma vez, a forma como o CNS é enquadrado após Paris e Acra reforça a aplicação da condicionalidade sobre o planejamento do desenvolvimento doméstico, buscando até mesmo o apoio da sociedade civil e do setor privado usando o andaime (*scaffolding*) dos discursos do desenvolvimento e os cálculos econômicos para enfraquecer o capital de negociação do destinatário. É uma forma sutil de convencer o destinatário, ganhando legitimidade e apoio doméstico por meio do argumento de objetivos compartilhados, procedimentos adequados e interesses comuns.

Como afirma Sjöstedt, a condicionalidade pode ser vista de forma intrusiva, uma obstrução à confiança; também problematiza, ou esbate, a responsabilidade política, tendo em conta as consequências negativas que a ajuda pode ter sobre a população (Sjöstedt 2013). A intenção não é afirmar que o CNS não poderia se tornar um espaço eficiente para resolver questões humanitárias, mas sim que existe um paradoxo interno entre condicionalidade (como quadro secundário) e propriedade (como forma de ação). Em primeira instância, a condicionalidade da ajuda tem uma orientação conflituosa e prova um interesse parcial pela realidade do outro. Na segunda instância, a apropriação exige uma aproximação entre doadores e receptores para propor uma situação coletiva e um plano de ação conjunto. Sjöstedt reflete sobre a contradição que se estabelece entre os princípios da Gestão por Resultados e do Alinhamento: ele aponta que a obstrução do CNS se deve, em parte, à falta de clareza de como os programas de cooperação serão executados. Também a falha na comunicação sobre as ambições dos doadores e a coordenação das partes reflete a impossibilidade de sustentar os quadros institucionais (Schön e Rein 1994) do CNS, principalmente, porque esta modalidade de ajuda externa continua a tentar esconder a insustentabilidade da condicionalidade para promover o desenvolvimento de acordo com os interesses e valores do destinatário²⁶.

Além disso, há uma competição evidente entre os atores - e agências de cooperação - para conseguir visibilidade mediante prestação de contas. Sjöstedt descreve que esses atores estimularam uma orientação de fazer certo as coisas (*doing the things right*) em vez de fazer as coisas certas (*doing the right things*), realizando ações visíveis e quantificáveis que colocam em risco

26 De acordo com Molenaers, Dellepiane e Faust (2015), a condicionalidade hoje ainda busca o destinatário 'boa governança' expressa em dois critérios principais: seletividade política e alavanca para a mudança política.

a integridade dos programas de ajuda. A retórica da propriedade esconde moderadamente a persistente desigualdade de condições entre o Norte e o Sul no CNS (Sjöstedt 2013). A barganha para a definição de uma agenda põe em equilíbrio apropriação versus condicionalidade: o que e em que aspectos os países do Norte estão propensos a abrir mão da aplicação de programas convenientes de acordo com as necessidades e propostas do Sul, sem arriscar suas intenções premeditadas²⁷. Também, qual é o potencial de persuasão dos Estados negociadores para incluir seus interesses e discursos na prática. No final, a dinâmica do poder leva o destinatário a adaptar seu comportamento: dos anos 1990 para o novo milênio, os quadros de desenvolvimento e condicionalidade não mudaram substancialmente, mas as formas de ação mudaram de programas setoriais para agendas estruturadas para influenciar o planejamento da política do destinatário.

Aqui, a seletividade da ajuda é oferecida junto com os múltiplos interesses e identidades das partes; também oferece formas de atuação que estão necessariamente presentes nas negociações da ajuda. Dado que os processos discursivos e relacionais são muito divergentes e ao mesmo tempo altamente influentes, a dualidade Condicionalidade/Propriedade deve ser enfatizada na análise dos quadros (*frames*). O paradigma do desenvolvimento também está presente nessas categorias no que se refere às expectativas das atividades cooperativas: como o doador se beneficiará ao ajudar o outro a crescer como economia, como sociedade, como Forças Armadas, como cultura.

Essas estruturas construídas por van der Veen têm por trás uma ampla base de pesquisa, mas também são preparadas para buscar os propósitos da ajuda de doadores europeus. Assim, as limitações dessas categorias são principalmente a exclusão de outros tipos de doadores e de cooperação. No entanto, esses quadros (*frames*) ainda dão conta das visões de mundo e das formas de procedimento durante a implementação de quaisquer modalidades de ajuda externa. Em consequência, a coexistência destes enquadramentos (*framings*) reforça as explicações da persistência da condicionalidade da ajuda e o simultâneo aprofundamento da titularidade, como as modalidades específicas da ajuda. Primeiro, a condicionalidade está presente desde o surgimento inicial da ajuda externa até hoje; em segundo lugar, a propriedade e, de fato, qualquer participação dos Estados receptores na definição da cooperação é inerente à ajuda contemporânea. Os enquadramentos de van der Veen, correspondem a posturas claras que reafirmam a condicionalidade, porque expressam a necessidade de obter um lucro, ou um seguro mínimo da

27 Hassleskog (2022) afirma que o princípio da propriedade está subsumido na prática, afetando a busca pela igualdade nas relações de ajuda externa.

CNS. Desde a década de 1970, surge uma tímida resposta dos países do Sul contra a condicionalidade da ajuda, mas apenas trinta anos depois que a CNS adquire alguns compromissos de participação. Por fim, os países da CNS têm claramente demarcado a intenção de recorrer a qualquer tipo de programas para ajudar o desenvolvimento de outros países ou para resolver as catástrofes humanitárias no Sul. O quadro de condicionalidade salvaguarda a utilidade²⁸ da CNS e permite a sua reprodução: por isso continua em vigor.

Cooperação Sul-Sul (CSS)

A CSS se postula como uma plataforma alternativa de ajuda à CNS ao apresentar propostas que pretendem eliminar a condicionalidade da ajuda, para depois focar nos objetivos de desenvolvimento das populações do Sul. Mesmo que a dimensão da ajuda não seja tão grande como a oferecida pela CNS, os impactos da CSS para impulsionar o desenvolvimento autónomo do Sul, com base nas experiências bem-sucedidas ou nas boas práticas, são certamente representativos. A identificação do Sul se configura a partir da comunhão do Estado e dos atores não estatais com uma efetiva dependência do Norte. No entanto, a definição de Sul não se limita a um sistema internacional desigual, pois se constrói na prática, na formulação de políticas, na participação de coalizões do Sul e na pressão social de organismos e fóruns internacionais. Políticas, participação e pressão são cimentadas a partir da identidade e experiência compartilhadas: o passado colonial, os dilemas da soberania e da construção do Estado, a condição de subdesenvolvimento econômico e, mais importante ainda, a busca de mudança na dinâmica do poder global (Alden, Morphet e Vieira 2010).

Altinbas argumenta que o Sul responde e se posiciona diante de oito processos diferentes: a reação primária é à modernidade e à civilização ao capturar sociedades e culturas para propagar o desenvolvimento hegemônico. A segunda é para o capitalismo quando engendra o subdesenvolvimento e dele se alimenta. A terceira vem da globalização hegemônica, contra as assimetrias globais e dependências mútuas entre centro-periferia. A quarta é uma reação ao neocolonialismo, consubstanciado na expansão do livre mercado e sua ideologia, e na concentração do poder econômico global. A quinta é contra o imperialismo, a coerção política e a imposição para servir a um projeto político e econômico estrangeiro. A sexta é em direção ao unilateralismo; a sétima é a intervenção estrangeira nos assuntos domésticos;

²⁸ O utilitarismo pode ser compreendido dentro dos quadros metafísicos, como um paradigma cognitivo e normativo que fornece aos atores uma racionalidade econômica de custo-benefício.

e a oitava corresponde à busca pela independência política (Altinbas 2013). Além disso, a CSS preconiza gerir formas de desenvolvimento autônomo, fazer uma redistribuição efetiva do poder global, comprometer-se com um multilateralismo solidário e fortalecer os laços regionais, uma vez que responde a um posicionamento recente e externo do Sul no mundo e a um desejo de transformar as desigualdades globais. O atual ressurgimento de governos populistas é uma demonstração de como esses discursos são instrumentalizados para supostamente contrabalançar as elites tradicionais, especialmente na América Latina²⁹.

O primeiro antecedente da CSS é a Conferência de Bandung (1955), onde países africanos e asiáticos se reuniram para discutir o papel dos Estados recém-nascidos após a descolonização. Ali, destacou-se que buscavam a paz, visto que os valores vigentes naqueles locais são divergentes dos ocidentais. A Conferência recebe forte e imediata influência do Tratado entre a Índia e a China em 1954, conhecido como Panch Shila, no qual foram enunciados cinco princípios³⁰: respeito mútuo pela soberania e integridade territorial, não agressão, não interferência nos assuntos domésticos, igualdade e benefício mútuo e coexistência pacífica. Os resultados da Conferência de Bandung foram a busca do bem-estar dos países envolvidos por meio da cooperação em consideração das questões sociais, econômicas, culturais e raciais remanescentes do colonialismo. Da mesma forma, pretendia-se expandir os valores pacíficos por todo o mundo (Alden, Morphet e Vieira 2010).

Como produto de Bandung, foi celebrada a primeira cúpula do Movimento dos Não Alinhados (NAM, na sigla em inglês) (Belgrado, 1961). A postura geral do NAM supunha uma posição neutra frente às duas potências da Guerra Fria. Este novo ator também defendeu a defesa do desarmamento das potências mundiais, do anticolonialismo, da oposição ao apartheid e ao conflito palestino³¹. As reivindicações e as pressões exercidas pelo NAM tiveram um impacto significativo nas Nações Unidas quanto ao apoio ao Comitê de Desarmamento dos Estados Unidos e da União Soviética (1961), à revisão da Declaração sobre a Concessão de Independência aos Países e Povos Coloniais (1960) e à avaliação, via comissão especial, das políticas racistas na África do Sul (Alden, Morphet e Vieira 2010). Em 1962, ocorreu a Conferência

29 Por exemplo, “[a] ascensão do populismo nacionalista e dos movimentos “meu país primeiro” fortaleceu as narrativas antiglobalização e pró-interesse nacional” (Roberts 2018, citado por Chaturvedu et al. 2021, 2-3).

30 Esses princípios são reconhecidos, ainda na atualidade, como os Princípios da Coexistência Pacífica sob os quais a China realiza sua política externa.

31 Em suma, “que aspirava estabelecer uma ordem internacional alternativa e desocidentalizada” (Sosale e Rosas-Moreno 2016, 756).

do Cairo para discutir sobre os problemas do desenvolvimento econômico. Este se centrou na cooperação entre os países em desenvolvimento, grupos econômicos regionais, ajuda econômica e assistência técnica. Em 1964, o G-77 nasceu como um cenário onde se discutiu a necessidade de mudança do regime econômico internacional e no qual, anos depois, junto à Conferência das Nações Unidas para o Comércio e o Desenvolvimento (UNCTAD), surgirá a proposta de uma Nova Ordem Econômica Internacional (Alden, Morphet e Vieira 2010). O andaime (*scaffolding*) dessa fase da CSS pode ser a horizontalidade, pois é uma reação à dominação global trazida pela ordem mundial bipolar. Como quadros secundários, pode-se argumentar que neutralidade, autonomia e tolerância (ou coexistência). O principal objetivo desta estrutura é obter independência de poderes externos³².

A consolidação da CSS acontecerá quase dez anos depois. Entre as décadas de 50 e 60, os temas mais álgicos, como descolonização ou guerra, deram lugar a coalizões de países subdesenvolvidos, organizadas para indagar sobre sua posição e a possibilidade de atuação no sistema internacional. Porém, somente em 1974, por pressão do NAM, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) constrói a Unidade Especial de Cooperação Sul-Sul e, em 1978, é celebrada em Buenos Aires uma conferência sobre Cooperação Técnica entre Países Subdesenvolvidos. O resultado desta reunião é o marco da CSS, o caminho para fomentar e conduzir a cooperação técnica entre os países em desenvolvimento, ou como é comumente conhecido: o Plano de Ação de Buenos Aires. Este plano contém entre seus objetivos: fortalecer as capacidades dos destinatários para o desenvolvimento; trocar experiências e desenvolver posições conjuntas; identificar problemas e soluções como um esforço de equipe; ampliar e melhorar a ajuda externa; ampliar o acesso às possibilidades tecnológicas para o desenvolvimento de capacidades; participar mais ativamente da dinâmica comercial entre os países em desenvolvimento (Tassara 2013). Além disso, incluía os princípios de “estrita observância da soberania nacional, independência econômica, igualdade de direitos e não interferência nos assuntos internos das nações, independentemente de seu tamanho, nível de desenvolvimento e sistemas sociais e econômicos” (Nações Unidas 1978)³³.

Hoje, embora para a CNS a Declaração de Paris e o Plano de Ação de Acra tenham sido marcantes, para a CSS o impacto foi pouco representativo.

32 Ver Ndlovu-Gatsheni & Tarifa (2018) para rastrear como a emergência responsiva do Sul Global requer solidariedade para resistir à dominação do norte nas relações cooperativas.

33 No original: “strict observance of national sovereignty, economic Independence, equal rights and non-interference in domestic affairs of nations, irrespective of their size, level of development and social and economic systems” (United Nations 1978).

Embora muitos países do Sul tenham recebido os princípios de Paris, nos procedimentos da CSS não surtiram maior efeito. De fato, a repercussão dos doadores emergentes na ajuda externa em geral tem crescido de forma tão importante que por meio de Acra se desejou aderir ao Plano de Ação e ratificar a Declaração; especialmente, o Norte exigiu prestação de contas para comprovar a eficiência da CSS. Em 2009, foi criado o Grupo de Trabalho de Cooperação Sul-Sul (TT-SSC, na sigla em inglês) para articular as duas modalidades de ajuda externa. Da mesma forma, a Cooperação Triangular tem sido fortemente impulsionada para incluir os doadores emergentes (*emergent donors*)³⁴ no sistema tradicional de ajuda. No entanto, a CSS mantém-se praticamente imutável em relação à Declaração de Paris e à Cooperação Triangular (Ayllón 2013). Provavelmente, os países com quadros (*frames*) mais compatíveis com a CNS estão se aproximando da cooperação tradicional, mas alguns países que resistem ao modelo hegemônico cederiam com menos facilidade porque possuem algum tipo de poder para influenciar o sistema de ajuda (Ayllón 2013).

A CSS, então, destaca que as posições do Sul que se engajam na horizontalidade e no respeito à sua autonomia e diferença. Além disso, sendo a Cooperação Técnica a manobra por excelência da CSS, a partilha de boas práticas permite que o conhecimento circulado seja utilizado livremente pelo destinatário. Essa plataforma traz relações de amizade entre parceiros e projeções de *joint ventures* para favorecer projetos de desenvolvimento próprios. Ayllón afirma que a CSS tem três dimensões: a política, que configura formas de fazer alternativas para os países do Sul; técnica, contemplando o conhecimento (*know-how*) como diretrizes para a promoção do desenvolvimento de capacidades autônomas, que amplie a relação entre países em desenvolvimento para alguma fonte de cooperação em nível comercial e financeiro, ao mesmo tempo em que impulsiona a integração regional³⁵ (Ayllón 2013). Em termos de quadros (*frames*), os princípios do Plano de Ação de Buenos Aires são referentes aos princípios específicos, e a Cooperação Técnica pode ser vista como formas de ação que permitem atuar diferentemente da CNS. Acresce que, em relação ao anterior enquadramento (*framing*) da CSS, o atual está mais relacionado com o paradigma do desenvolvimento, sobretudo quando se evidencia a intencionalidade do *catch-up* com os países do Norte.

Outro aspecto da CSS é a crescente relevância dos países de renda

34 Essa categoria utilizada pela ODA põe à prova a similitude entre os países do Sul e ameaça, ao menos discursivamente, a horizontalidade da CSS.

35 Ver Ojeda (2010) para revisar a relação entre a CSS e o processo de regionalização na América Latina.

média³⁶ e dos doadores emergentes em ditar o rumo da ajuda. Enquanto a Cooperação Triangular teve uma influência óbvia no funcionamento recente da CSS, as principais economias do Sul estão a mudar a horizontalidade inicial para um jogo geopolítico. Por exemplo, na década de 1980, 80% da produção dos países do NAM concentravam-se entre Brasil, Coreia do Sul, Índia, México, Argentina e Venezuela (Huitrón 2019): “A CSS, como cooperação entre países em desenvolvimento liderados pelos países de renda média, passou a tomar dois caminhos emergentes: um subalterno e outro autônomo” (Domínguez 2020, 47, tradução nossa)³⁷.

Em certo sentido, a crescente influência de doadores emergentes e países de renda média representa um anti-CSS, colocando em risco sua credibilidade, como em uma relação retórica (Huitrón 2019, 195-196). A Cooperação Triangular é percebida como uma ameaça por esses atores emergentes (especialmente China, Índia, Brasil, Cuba e Venezuela), iludindo os conceitos e controles impostos pelo CAD (Domínguez 2020). Em certo sentido, a insuficiência da assistência técnica, que promovia mais horizontalidade, foi inevitavelmente substituída por doações financeiras reembolsáveis que vinculavam a CSS a uma condição político-econômica. Após a crise da dívida na década de 1980, a CSS mudou os princípios de autossuficiência para as reformas e procedimentos neoliberais: isso fez com que o crédito concessional se tornasse o principal canal cooperativo (Domínguez 2015a). Não são meras doações, mas empréstimos condicionados dos Bancos de Desenvolvimento, que condicionam a gestão autônoma dos recursos naturais e as exportações.

A heterogeneidade do Sul se expressa na CSS entre doadores emergentes (por exemplo, BRICS) e Estados mais pobres da América Latina, África e Ásia. Mesmo que a CSS mantenha os princípios de Bandung, hoje em dia é visto como um mecanismo para ganhar poder ou alavancar dentro do sistema internacional, a favor ou contra (Huitrón 2019). O caso mais claro desse desafio do equilíbrio de poder é a China, não apenas porque se tornou uma das principais economias mundiais, mas também porque sua predominância na CSS é um pragmatismo discreto em sua política externa: disposta a cooperar mesmo com divergências ideológicas, reformismo

36 Domínguez (2020) esclarece mediante o conceito de Armadilha da Renda Média que a desigualdade crescente obscurece o crescimento positivo dos países em desenvolvimento, pois a concentração de capital obstrui o desenvolvimento das populações mais vulneráveis.

37 No original: “SSC, as cooperation between developing countries lead by the Middle-Income countries, started to take two emerging pathways: one is subaltern and other is autonomous” (Domínguez 2020, 47).

acelerado e de longo prazo e “buscar a verdade dos fatos”³⁸ (Yuan 2020). Por exemplo, em 2017 foi estabelecida a Nova Rota da Seda como um mecanismo financeiro e comercial entre a China e dezenove países latino-americanos, e em 2018 foi assinado um acordo entre o Banco de Desenvolvimento da China e Argentina, Colômbia, Equador, Peru, Panamá e México (Domínguez 2021). Sem muitos detalhes, essa abordagem geopolítica intensificou as tensões com o governo Trump, já que a política externa (e a ajuda) chinesa está fortemente condicionando a América Latina a um novo conjunto de regras.

Ao contrário da forte associação da CNS ao *soft-power* e à distribuição desigual de poder e riqueza, nas narrativas da CSS se encontram pontes solidárias de comunicação para ampliar a busca de possibilidades de desenvolvimento; uma espécie de companheirismo entre os países do Sul (Hirst 2010). Isso não significa que os países do Sul estejam desinteressados em adquirir poder; pelo contrário, ter um Estado poderoso como aliado é desejável devido ao desenvolvimento e ao andaime (*scaffolding*) utilitário (interessado).

A recepção da ideia de Sul em diferentes países varia de acordo com suas condições específicas de subdesenvolvimento, ideologias dominantes, culturas políticas e relações com outros países. Isso implica uma possibilidade de alinhamento com um ou outro projeto político, seja liberal ou socialista, mas na CSS essas diferenças são exploradas para apoiar o Sul subdesenvolvido. Isso não significa que os países do Sul sejam filantropos *per se*, como podem ser encontrados nos quadros (*frames*) colocados por van der Veen, o funcionamento da CSS supõe uma atitude mais comprometida com o desenvolvimento humano do que a CNS³⁹, ou mais precisamente uma busca de poder que se abre para explorar diferentes caminhos para o desenvolvimento. Esses Estados também pretendem promover a integração regional em termos comerciais, de infraestrutura ou de comunicação; buscam a autoafirmação do papel internacional que desejam exibir; aspiram proteger sua soberania e evitar o alinhamento com o Ocidente; eles encontram maior influência em organizações internacionais; e se autolegitimam como parte do Sul (Robledo 2015). Um dos núcleos dessa discussão é que a eficiência e inovação da CSS se dá pela retirada da condicionalidade e pelo fortalecimento das relações amistosas entre os países do Sul, ao utilizarem a plataforma em benefício próprio.

38 Uma atitude tradicional chinesa derivada do Livro de Han que compreende uma aprendizagem baseada em resultados. A alocação de recursos de ajuda é feita estrategicamente de acordo com a viabilidade e eficiência.

39 Ver Quadir (2013) como exemplo das projeções dos interesses da China, Índia, Brasil e África do Sul ao utilizar a CSS.

O exemplo da Venezuela após a presidência de Hugo Chávez é a convergência dos altos preços do petróleo e o projeto anti-imperialista que levou o governo a consolidar um levante contra-hegemônico (Giacalone 2013). Nessa busca, Chávez buscou aliados regionais para fortalecer a ideologia e a agenda política bolivariana; um canal encontrado foi a integração regional impulsionada pela CSS financiada pelos lucros do petróleo. Em suma, o crescimento econômico vivido pela Venezuela permitiu ao governo desenhar um esquema de diplomacia petroleira na forma de cooperação energética (Ramos, Santiago y Vega, no prelo). A principal estratégia do governo de Chávez foi um equilíbrio suave utilizando a alavancagem do petróleo para conectar a Aliança Bolivariana (ALBA), o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) e a Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC) aos BRICS (Domínguez 2015). Desde a chegada de Chávez ao poder em 1999, Petróleos de Venezuela (PDVSA), Banco Venezuelano de Desenvolvimento Econômico e Social (BANDES), *Bank of Foreign Trade* (BANCOEX) e Banco da ALBA concederam múltiplos créditos não reembolsáveis e concessionais a seus parceiros latino-americanos. No entanto, essa estratégia da CSS ainda condiciona os destinatários a seguir as diretrizes ideológicas do projeto bolivariano e favorece a internacionalização da PDVSA, com o acordo da PETROCARIBE (Domínguez 2015).

Os países do Sul abordam seus interesses nacionais, revisando sua história, valores e interações em direção aos objetivos construídos em seus processos domésticos e nas relações internacionais. Assim, barganham sua posição frente à CSS (Mawdsley 2012). Como os princípios de Bandung são globalmente nacionalistas, conseqüentemente, a construção da CSS é coerente como mostram os exemplos da China e da Venezuela. Sua CSS mostra um esforço genuíno para ajudar os países pobres, mas ainda seguindo seus interesses nacionais. Além disso, a cooperação financeira reflete sua ambição de influenciar a política internacional, modelando o comportamento dos outros em direção ao seu objetivo anti-imperialista ou de equilíbrio.

Conclusão

O enquadramento (*framing*) serve como um exercício para mostrar as estruturas subjacentes dos debates em torno do conhecimento aplicado que a sociologia, a psicologia e a ciência política têm trazido à luz. A cooperação internacional tem sido objeto de estudo para estudiosos da política internacional, pois permanece um mistério para os defensores da *Realpolitik* porque é contra-intuitiva para a lógica do Estado auto-interessado/

egoísta. Porém, a construção de narrativas e normatividades compartilhadas têm levado as relações entre os Estados a uma exploração de interesses e objetivos mútuos. Enquadrar a ajuda externa revela que a cooperação é tanto uma conservação do interesse próprio quanto um reconhecimento das próprias limitações para se desenvolver isoladamente. Em consequência, os Estados buscam por meio da cooperação o aumento do lucro econômico e político mesmo nas relações mais horizontais possíveis. Ao mesmo tempo, a condicionalidade não refuta as características cooperativas e humanitárias da ajuda externa.

O enquadramento (*framing*) revelou a natureza simbólica da construção das estruturas cognitivas e normativas e é altamente funcional para a organização da experiência e das ações de forma coerente. Essa compreensão das estruturas sociais se reflete necessariamente nas interações, de acordo com suas condições de possibilidade. O enquadramento (*framing*) veicula a importância dos valores e princípios no sentido de que a comunicação aparece como possível, não apenas pela convergência da construção social de significados, mas pela negociação (autorização) pela qual o conflito aparece. Assim, o enquadramento (*framing*) concreto é a resolução de conflitos históricos que podem ser colocados em ação mediante a autoconsciência das crenças e da cultura.

Atualmente, a busca pelo desenvolvimento é multidimensional de acordo com as necessidades internas dos Estados e, ainda, sua posição internacional, que é relativa aos demais atores. O desenvolvimento pode ser encontrado em todo o espectro discursivo da ajuda externa não só porque corresponde ao andaime (*scaffolding*) capitalista dessa cooperação internacional, mas também se relaciona com a mentalidade utilitária que se concretiza no valor das relações cooperativas entre os Estados.

Uma das principais questões para a CNS é a condicionalidade, pois encurta a confiança entre doador e receptor, porque limita os esforços de ajuda à análise de custo-benefício e continua promovendo uma atitude paternalista em relação ao desenvolvimento. Nesse sentido, o desenvolvimento está diretamente relacionado ao quadro (*frame*) de condicionalidades do CNS, pois as garantias do investimento econômico estão asseguradas no comportamento do destinatário. Assim, a eficiência está intimamente ligada à condicionalidade da ajuda e às relações de poder do Estado moderno, e seu receptáculo simbólico é a ideia de que o capital pode ser empregado e usufruído por todos. Por exemplo, o princípio da Propriedade (*Ownership*) reflete a contradição para o Sul que é necessidade e crescimento.

Por exemplo, a CSS tenta resolver a contradição capitalista da condicionalidade por meio da horizontalidade. Na prática, tem uma

natureza reativa e não possui recursos materiais suficientes para suportar novos desenvolvimentos. O enquadramento (*framing*) primário da CSS se transforma na projeção idealista da relação interestatal incondicionada que é a horizontalidade, expressa em autonomia, não-intervenção e distribuição de poder. Em outras palavras, os Estados do Sul buscam o desenvolvimento e a conquista de soberania como os países do Norte. A contradição interna para a CSS é que o quadro (*frame*) da horizontalidade, como independência política e econômica, não consegue superar o paradigma do desenvolvimento.

Em última análise, a CNS sinalizou uma clara intenção de explorar econômica e politicamente a ajuda humanitária e o desenvolvimento, pelo que a cooperação se expressa como *soft power* (Nye 2004) para induzir os Estados beneficiários a reformas que favoreçam o comércio internacional e a diplomacia. Simultaneamente, a CSS subscreveu os seus discursos em torno da construção de relações horizontais que apoiem mutuamente os objetivos desenvolvimentistas das partes. Assim, na prática, a força do quadro de condicionalidade continua a moldar a ajuda, mesmo na sua pretensão mais altruísta e horizontal. Em conclusão, é preciso evitar as visões idílicas e romantizadas em torno da CSS como condicionalidade permanece como seu andaime (*scaffolding*) porque suas relações históricas de poder determinam a construção da cooperação internacional e condicionam a produção de discursos e práticas relacionadas ao desenvolvimento da humanidade.

REFERÊNCIAS

- Alden, Chris, Sally Morphet, and Marco Vieira. The South in World Politics. London: Palgrave Macmillan, 2010.
- Altınbas, Deniz. "South-South Cooperation: A Counter-Hegemonic Movement". In The Rise of the Global South: Philosophical, Geopolitical and Economic Trends of the 21st Century, edited by Justin Dargin, 29-66. Singapore: World Scientific Publishing, 2013.
- Ayllón, Bruno. "La promoción de la Cooperación Sur-Sur". In Una nueva política de cooperación para el desarrollo de la Unión Europea con América Latina, edited by Departamento temático de la Dirección General de Políticas Exteriores, 106-135. Unión Europea, 2012.
- Ayllón, Bruno. "El debate sobre la eficacia de la ayuda: reflexiones sobre su aplicación a la Cooperación Sur-Sur en el caso Latinoamericano", Revista Perspectivas do Desenvolvimento. 1, no. 1. (2013): 126-142.
- Barkin, Samuel. Realist constructivism. Rethinking international relations theory. Cambridge University Press, 2010.

- Bruner, Jerome. "The Language of Education", *Social Research*. 49, no. 4. (1982): 835-853
- Bruner, Jerome. *Acción, Pensamiento y Lenguaje*. Madrid: Alianza Editorial, 2007.
- Castoriadis, Cornelius. "Reflections on "Rationality" and "Development", *Thesis Eleven*. 10-11, no. 1. (1985): 18-36.
- Chang, Ha-Joon. "Hamlet without the Prince of Denmark: how development has disappeared from today's "development". In *Towards New Developmentalism: Market as means rather than master*, edited by Shahrukh Khan and Jens Christiansen, 47-58. New York: Routledge, 2011.
- Chaturvedi, Sachin, Heiner Janus, Stephan Klingebiel, Xiaoyun Li, André de Mello e Souza, Elizabeth Sidiropoulos and Dorothea Wehrmann. "Development cooperation in the context of contested global governance". In *The Palgrave Handbook of development cooperation for achieving the 2030 Agenda*, edited by Sachin Chaturvedi, Heiner Janus, Stephan Klingebiel, Xiaoyun Li, André de Mello e Souza, Elizabeth Sidiropoulos and Dorothea Wehrmann, 1-21. Palgrave Macmillan, 2021.
- Domínguez, Rafael. "Geopolítica y geoeconomía de la cooperación Sur-Sur: China en América Latina y el Caribe". *Geopolítica y geoeconomía de la cooperación entre China y América Latina y el Caribe*, edited by Daniele Benzi, Rafael Domínguez, Giuseppe Lo Brutto and Gustavo Rodríguez, 287-344. Benemérita Universidad Autónoma de Puebla – Universidad de Cantabria, 2021.
- Domínguez, Rafael. "Cooperación Internacional y Países de Renta Media. Perspectiva histórica para una Cooperación Sur-Sur genuina en América Latina". In *Cooperación Internacional en América Latina en clave de paz y desarrollo*, edited by Denisse Grandas and Claudia Moreno, 33-87. Editorial Neogranadina, 2020.
- Domínguez, Rafael. "La cooperación económica y financiera de Venezuela como superpotencia de Cooperación Sur-Sur". *Revista del Centro Andino de Estudios Internacionales*, 15, (2015): 89-119.
- Domínguez, Rafael. "El tamaño importa: la financiación reembolsable en la Cooperación Sur-Sur de China, India, Venezuela y Brasil". *Primer seminario del Grupo de Investigación de Cooperación Sur-Sur e Integraciones Regionales*, (2015): 1-47.
- Dux, Gunter. *Historico-genetic Theory of Culture: On the Processual Logic of Cultural Change*, Bielefeld: Transcript Verlag, 2011.
- Escobar, Arturo. *Encountering Development: The Making and Unmaking of*

- the Third World, New Jersey: Princeton University Press, 1995.
- Fraser, Alastair. "Aid-Recipient Sovereignty in Historical Context". In *The Politics of Aid: African Strategies for Dealing with Donors*, edited by Lindsay Whitfield, 45-73. New York: Oxford University Press, 2009.
- Fraser, Alastair, and Lindsay Whitfield. "Understanding Contemporary Aid Relationships". In *The Politics of Aid: African Strategies for Dealing with Donors*, edited by Lindsay Whitfield, 74-107. New York: Oxford University Press, 2009.
- Giacalone, Rita. "Venezuela en UNASUR: integración regional y discurso político". *Desafíos*, 25, no. 1, (2013): 129-163.
- Gibson, Clark, Krister Andersson, Elinor Ostrom, and Sujai Shivakumar. *The Samaritan's Dilemma. The Political Economy of Development Aid*. New York: Oxford University Press, 2005.
- Giddens, Anthony. *New Rules of Sociological Method: a positive critique of interpretative sociologies*. Cambridge: Polity Press, 1993.
- Giddens, Anthony. *La constitución de la sociedad: bases para la teoría de la estructuración*. Buenos Aires: Amorrortu Editores, 1998.
- Goffman, Erving. *Frame Analysis: an essay on the organization of experience*. Boston: Northeastern University Press, 1986.
- Guzzini, Stefano. *Power, realism, and constructivism*. Routledge, 2013.
- Hasselskog, Malin. "What happened to the focus on the aid relationship in the ownership discussion?". *World Development*, 155, (2022): 1-13.
- Hirst, Mónica. "América Latina y la Cooperación Sur-Sur: reflexiones conceptuales y políticas". In *La Cooperación Sur-Sur en Latinoamérica. Utopía y Realidad*, edited by Bruno Ayllón y Javier Sudarsky, 17-40. Madrid: Catarata, 2010.
- Huitrón, Analilia. "Del discurso a la institucionalización de la cooperación Sur-Sur". In *La constelación del sur: lecturas histórico-críticas de la cooperación Sur-Sur*, edited by Rafael Domínguez, Giuseppe Lo Brutto y Javier Surasky, 165-206. Universidad de Cantabria, 2019.
- Klotz, Audie, and Cecelia Lynch. *Strategies for Research in Constructivist International Relations*. New York: M.E. Sharpe, 2007.
- Lancaster, Carol. *Foreign Aid: Diplomacy, Development, Domestic Politics*. Chicago: The University of Chicago Press, 2007.
- Mawdsley, Emma. *From recipients to donors. Emerging powers and the changing development landscape*. London and New York: Zed Books, 2012.
- Molanaers, Nadia, Sebastian Dellepiane, and Jorg Faust. "Political conditionality and foreign aid". *World Development*, 75, (2015): 2-12.

- Ndlovu-Gatsheni, Sabelo, and Kenneth Tarifa. "The invention of the global south and the politics of the South-South solidarity". In *Routledge Handbook of South-South Relations*, edited by Elena Fiddian-Qasmiyeh, & Patricia Daley, 127-140. London: Routledge, 2018.
- Nye, Joseph. *Soft Power. The means to success in World Politics*. New York: Public Affairs, 2004.
- Ojeda, Tahina. "La Cooperación Sur-Sur y la Regionalización en América Latina: el despertar de un gigante dormido". *Relaciones Internacionales*. 15, (2010): 91-130.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. *Declaración de París*, 2005.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. *Programa de Acción de Accra*, 2008.
- Parra, Oscar. "El impacto de los frames en la comprensión de la cooperación internacional". Bachelor diss., Pontificia Universidad Javeriana, 2017.
- Quadir, Fahimul. "Rising Donors and the New Narrative of 'South-South' Cooperation: what prospects for changing the landscape of development assistance programmes?". *Third World Quarterly*. 34, no. 2 (2013): 321-338
- Ramos, María Gabriela, Claudia Santiago, and María Eugenia Vega. "Pensamiento bolivariano y renta petrolera: las dos caras de la política exterior venezolana. Efectos del populismo sobre el multilateralismo regional". [In press]
- Robledo, Carmen. "New donors, same old practices? South-South Cooperation of Latin American emerging donors". *Bandung: Journal of the Global South*. 2, no. 3. (2015): 1-16
- Rein, Martin, and Daniel Schön. "Frame-Critical Policy Analysis and Frame-Reflective Policy Practice". *Knowledge and Policy*, 9, no. 1. (1996): 85-104.
- Schön, Donald, and Martin Rein. *Frame Reflection: Toward the Resolution of Intractable Policy Controversies*. New York: Basic Books, 1994.
- Sen, Amartya. *Development as Freedom*. New York: Alfred A. Knopf, Inc., 1999.
- Sjöstedt, Martin. "Aid effectiveness and the Paris Declaration: a mismatch between ownership and results-based management?". *Public Administration and Development*, 33. (2013): 143-155.
- Sosale, Sujatha, and Tania Rosas-Moreno. "Framing cooperation among regional economic powers: The South in global spheres of influence". *The International Communication Gazette*, 78, no. 8. (2016): 755-

776.

- Spratt, Joanna. "Donor policy domains in official development assistance: ideas, actors, and rules in and beyond Asia". *Asia Pacific Journal of Public Administration*. 40, no. 2, (2018): 83-97.
- Surel, Yves. "The role of cognitive and normative frames in policymaking". *Journal of European Public Policy*. 7, no. 4. (2000): 495-512.
- Tassara, Carlo. "La cooperación Sur-Sur de Colombia entre liderazgos y desafíos". In: *Cooperación, comunicación y sociedad. Escenarios europeos y latinoamericanos*, edited by Elías Hung, 1-66. Barranquilla: Editorial Universidad del Norte, 2013.
- United Nations. *The Buenos Aires Plan of Action*, 1978.
- Van der Veen, A. Maurits. *Ideas, Interests and Foreign Aid*. Cambridge: Cambridge University Press, 2011.
- Van Hulst, Merlijn, and Dvora Yanow. "From Policy "Frames" to "Framing": Theorizing a More Dynamic, Political Approach". *American Review of Public Administration*, 46, no. 1. (2014): 1-21.
- Vega, María Eugenia, and Hadrian Lafosse. "Desafíos para la construcción de una agenda ambiental en el regionalismo. El caso de la Alianza del Pacífico". In *Estudios sobre medio ambiente y sostenibilidad: una mirada desde Colombia*, edited by Hugo Guerrero, María Eugenia Vega and Pedro Acosta, 417-456. Bogotá: Ediciones USTA, 2018.
- Yuan, Fang. "El pragmatismo en la CSS de China: integración del genio histórico y elementos modernos". *Estudos Internacionais*, 8, no. 2. (2020): 86-102.

RESUMO

A relevância da ajuda externa nas Relações Internacionais se encontra intrinsecamente ligada ao conceito de desenvolvimento. No entanto, este se transformou nas últimas décadas, mas o que permanece intacto é sua condicionalidade. É conveniente colocar a ajuda externa sob um escopo descritivo e de análise de conteúdo misterioso, pois os discursos do desenvolvimento ainda estão mudando, mas as verdadeiras motivações subjacentes dos estados continuam as mesmas. A partir de uma abordagem construtivista realista, este texto pretende estudar criticamente as formas que a ajuda externa tem assumido, especialmente por meio de duas modalidades principais: a Cooperação Norte-Sul e a Cooperação Sul-Sul, embora desta vez o enquadramento seja utilizado para estudar a construção de interesses em ajuda externa. O texto está estruturado da seguinte forma: situa-se o framing como uma teoria construtivista na psicologia e na sociologia que dá uma ordem lógica à interpretação das realidades políticas; em seguida, a história de ambas as modalidades de ajuda externa permite examinar as circunstâncias de condicionalidade; finalmente, uma conclusão é tirada da avaliação do enquadramento em relação às relações de poder e à construção de discursos de desenvolvimento global. Este artigo propõe que tanto a Cooperação Norte-Sul quanto a Cooperação Sul-Sul ainda exibem o interesse próprio do Estado moderno.

PALAVRAS-CHAVE

Análise de enquadramento, Ajuda externa, Cooperação internacional, Desenvolvimento, Condicionalidade.

*Recebido em 6 de abril de 2023
Aprovado em 09 de junho de 2023*

Traduzido por Igor Estima Sardo

ARTIGOS

QUANDO A TERRA NÃO É O BASTANTE: O PAPEL DO ESPAÇO NA GRANDE ESTRATÉGIA DA CHINA

Paulo Afonso Brardo Duarte¹
Neslihan Topcu²
Daniel Santos³

Introdução:

O espaço tradicionalmente tem sido um campo de curiosidade, bem como a última fronteira que a humanidade tentou transpassar. Essa tem sido uma preocupação comum para atores estatais e não-estatais, como as tentativas de Jeff Bezos, Elon Musk e Richard Branson podem atestar. Quando se trata de incursões espaciais chinesas, muitos estudos as examinaram de perto, especificamente comparando a China com outras potências espaciais (Reddy 2017; Lele 2018; Davis 2019; Khan e Khan 2019; Rose 2020). Outros trabalhos analisaram as políticas espaciais da China (Li et al. 2017; Khan 2020) e as suas capacidades espaciais (Cliff et al. 2011; Stokes 2020). Tais estudos colocaram as políticas da China dentro da estrutura dos propósitos espaciais (Drozhashchikh 2018; Goswami 2018; Hilbourne 2020; Julienne 2021). Neste ponto, as dimensões securitárias dos objetivos espaciais da China (Bommakanti 2018; Lambakis 2019; Liu et al. 2019; Yuan e Peeters 2019; Cheng 2020) estão entre as mais proeminentes. Ao olhar para o Espaço, a competição militar torna-se mais evidente a partir da arquitetura de uso duplo dos recursos em órbita, ou da possível transformação desses ativos

1 Membro integrado do CEAD e membro-colaborador do CICP, Universidade do Minho. Braga, Portugal. E-mail: pauloduarte@eeg.uminho.pt. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1675-2840>

2 Selçuk University. Konya, Turquia. E-mail: neslihan.topcu@outlook.com. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0822-0062>

3 Universidade do Minho. Braga, Portugal. E-mail: dnvdrs@gmail.com. ORCID: Não encontrado.

em sistemas de armamentos passivos ou ativos (Sariak 2017; Davis 2019; Khan e Imam 2019). Finalmente, enquanto alguns estudos enfatizaram a conexão entre a Iniciativa *Belt and Road* e os interesses espaciais da China (Assef 2018; Lele e Roy 2019; Nie 2019), a literatura atual não tem abordado suficientemente como o Espaço Sideral pode ser visto sob uma perspectiva realista como um meio para a China conquistar mais poder dentro do Sistema Internacional. Assim, com base nesta lacuna, este artigo busca avaliar as conquistas espaciais chinesas à luz da escola realista, que sustenta que os Estados competem para obter maior poder e influência em um sistema anárquico. Acreditamos que a abordagem realista para avaliar as conquistas espaciais da China faz sentido quando levamos em consideração o *modus operandi* chinês em relação a certas questões fronteiriças e geografias de interesse nacional, como o Mar do Sul da China. Na prática, o Espaço oferece-nos uma lógica de continuidade semelhante à postura assertiva e pragmática que já caracteriza a postura revisionista da China tanto no Mar do Sul da China quanto nas Ilhas Senkaku (no Mar da China Oriental). Argumentamos, portanto, que tal postura revisionista e realista se encaixa de forma adequada no movimento gradual da China em direção a uma percepção flexível das fronteiras, apesar de ser um Estado Westfaliano. De fato, em vez do conceito ocidental de Estado-nação com fronteiras fixas, a visão chinesa de fronteiras aponta para um conceito expansionista de soberania segundo o qual as fronteiras territoriais se expandem ou se contraem “de acordo com a projeção de poder de uma nação” (Ikegami 2011, 93, tradução nossa).

Começaremos com o reconhecimento de E. H. Carr do mecanismo de causa e efeito por trás do progresso histórico e com o fato de que a prática acaba criando a teoria, e não o contrário (Carr 2016), ambas as noções tornam relevante o ato de explorar o caminho histórico da China no Espaço. Além disso, a representação teórica de Morgenthau parece codificar melhor algumas das razões por trás da inclusão do Espaço nas formulações da Grande Estratégia da China. Não apenas os Estados estão presos ao instinto humano natural do *animus dominandi* e seu interminável desejo de poder (Morgenthau 1946), como também a China, ao afirmar sua identidade de Grande Potência. Por esse caminho, esse Estado precisará encontrar um equilíbrio entre seu poder militar e não-militar, pois o confronto direto entre Estados nucleares não é viável (Morgenthau 1964) e certamente inviabilizaria seu crescimento. Por essa lógica, quanto mais a China se afirmar no exterior, lutando pelo poder, mais ela se esforçará para estabelecer um equilíbrio de poder com seus concorrentes diretos a fim de garantir alguma estabilidade à sua ascensão e, assim, evitar conflitos (Morgenthau 1958). O Espaço Sideral não é apenas uma geografia mais nova para este Estado, quando comparado aos Estados Unidos

e à Rússia, mas também outro domínio no qual a paridade pode garantir ainda mais esse equilíbrio de poder. Depois de detalhar as lentes conceituais que sustentam este artigo, cabe uma definição de Grande Estratégia. Para isso, a definição de Brands implica que “a grande estratégia é a arquitetura intelectual que estrutura a política externa; é a lógica que ajuda os Estados a navegar em um mundo complexo e perigoso” (2014, 43, tradução nossa). Adicionalmente, a definição de Gaddis (2017) nos lembra da necessidade de alinhar as aspirações com as capacidades do mundo real caso se queira que o grande pensamento estratégico seja plausível e prático *versus* uma busca sem rumo de objetivos políticos inatingíveis. Assim, quando combinamos o enquadramento conceitual de Grande Estratégia de ambos os autores, temos que a sua aplicação efetiva fornece uma estrutura de apoio que melhor promove a realização bem-sucedida dos objetivos da política externa. Isso nos permite diferenciar entre a narrativa política e estratégia política efetiva.

Diante disso, como o realismo e a Grande Estratégia se cruzam em nossa análise? A compreensão expansionista das fronteiras como flexíveis o suficiente para acomodar os interesses dos Estados está enraizada na abordagem realista das Relações Internacionais, a qual vê o exercício do poder como um meio legítimo para atingir seus objetivos. Isso não pode ser dissociado da Grande Estratégia de um Estado que reside justamente na combinação de instrumentos que um país avalia como a melhor forma para atingir seus objetivos. Outra complementaridade interessante entre o Realismo e a Grande Estratégia aponta para os vários campos de atuação – terrestre, marítimo, aéreo, corredores digitais e até o Espaço – que conferem uma essência holística e híbrida ao conjunto de métodos perseguidos por um Estado para conquistar interesses que são vitais para ele. Além disso, tanto no Realismo quanto na Grande Estratégia não há distinção real entre doméstico e exterior, entre meios brandos ou duros, pois, no final, o que conta é sobreviver, competir e cumprir seus objetivos. Uma vez apresentada a interação entre a Grande Estratégia e o Realismo, pretendemos responder à seguinte questão de pesquisa: Qual o papel da exploração espacial na Grande Estratégia da China e o que ela representa para os resultados competitivos da China em termos de poder militar e até mesmo como fonte de influência política, prestígio e narrativa? O período vai de 2003 (quando a China completou seu primeiro voo espacial tripulado) até novembro de 2022 (quando a Estação Espacial Tiangong da China assumiu sua forma em L).

Este artigo inicia apresentando o contexto necessário para entender a essência e os contornos da Grande Estratégia da China. Em seguida, expõe os principais avanços da China no desenvolvimento e exploração espacial. Por fim, o artigo analisa como a China vem investindo em sua política Espacial

para alcançar seus principais concorrentes internacionais e, em alguns casos, até superá-los. A conclusão sintetiza os principais achados.

Preparando o cenário: um roteiro para a Grande Estratégia da China

Uma Grande Estratégia é um elemento vital, pois fornece um roteiro para os Estados moldarem a sua política interna e externa. Uma Grande Estratégia pode ser definida em termos: de objetivos, que devem estar alinhados com os interesses nacionais; de meios, ou seja, dos instrumentos que um país pode realmente usar para atingir seus objetivos; e das políticas, aqui significando a forma como um país mobiliza seus recursos para um fim específico (Rossotti 2018). Se tais requisitos forem atendidos, é possível formular uma Grande Estratégia. Este último compreende tanto os interesses nacionais quanto todo o raciocínio estratégico que um Estado precisa implementar para atingir esses interesses (Zhang 2012).

Para entender a Grande Estratégia Chinesa, é necessário primeiro analisar os interesses nacionais chineses e depois as opções estratégicas que se originam a partir deles. Os interesses nacionais chineses baseiam-se na ideia central de tornar a China uma hegemonia global até 2049 (Bodansky 2018). Neste ponto, Medeiros (2009, 13) lista três prioridades diplomáticas de longo prazo e duradouras da China, quais sejam: soberania e integridade territorial, desenvolvimento econômico e respeito internacional e, finalmente, *status*. A China tem promovido paz e estabilidade regional, diplomacia de vizinhança, apoio econômico a Estados estrangeiros, relações comerciais, cultura e *soft power*, todos como passos para promover seus interesses nacionais (Rossotti 2018; Zhang 2018; Danner 2019). Todas essas etapas estratégicas estão alinhadas com os conceitos centrais da Iniciativa *Belt and Road* (BRI).

Na verdade, o BRI da China abrange planos ambiciosos para ampliar e aprofundar os laços da China com a Europa, o Golfo Pérsico, a África, a Ásia e, mais recentemente, com a América Latina⁴, desenvolvendo corredores de transporte multidimensionais, logística interconectada e redes de comunicação e uma coordenação política entre Estados mais próxima em toda

4 Embora mais tarde do que no caso da África, em setembro de 2017, o ministro das Relações Exteriores, Wang Yi, declarou que “a América Latina [foi] a extensão natural da Rota da Seda Marítima do século XXI, e a Iniciativa do Cinturão e Rota tornou-se uma nova oportunidade para a atual cooperação China-América Latina” (Ministério das Relações Exteriores da RPC 2017). Três meses depois, a China conseguiu estender o BRI à América Latina, por meio da inclusão do Panamá na lista de países abarcados por sua Iniciativa (Ferreira-Pereira e Duarte 2023).

a Eurásia (Leverett e Bingbing 2017; Lu et al. 2018). Seguindo esse raciocínio, o BRI ganhou destaque com corredores terrestres, marítimos e digitais (Lele e Roy 2019; Dutta 2020) e, mais recentemente, com a exploração espacial. Assim, uma breve revisão do que o BRI pretende alcançar por meio dessas rotas pode ser útil para entender a Grande Estratégia chinesa.

A BRI abrange o Cinturão Econômico da Rota da Seda e a Rota da Seda Marítima do Século XXI. Nesse contexto, o BRI persegue cinco objetivos: coordenação de políticas, intercâmbio cultural, integração financeira, comércio e investimento e conectividade logística (Acclime China 2017). Como se pode perceber pelos objetivos da BRI, a China também criou uma infraestrutura de comunicação. A ascensão de alguns gigantes chineses da internet nos mercados doméstico e global adicionou ímpeto aos discursos políticos sobre a construção da ‘Rota da Seda Digital’ (Lele and Roy 2019, 15). O discurso que Xi Jinping fez no Congresso Nacional da Associação Chinesa de Ciência e Tecnologia, em 2016, apoiou a Rota da Seda Digital. Afirmou que a China deveria se estabelecer como um líder inovador em todo o mundo até 2030 (Bianji 2016). Sem dúvida, o desenvolvimento da China no setor digital gera externalidades positivas que afetam seu desenvolvimento espacial. No Livro Branco publicado pelo governo chinês em 2016, a China declarou os seus objetivos para o Espaço sob o Corredor de Informação Espacial da Belt and Road (SIC). Nele estão incluídas observação da Terra, comunicações e radiodifusão, navegação e posicionamento e outros tipos de desenvolvimento relacionados a satélites; construção de sistemas de solo e aplicação; e desenvolvimento de produtos de aplicativos (The State Council Information Office of the People’s Republic of China 2016). Este terceiro componente do projeto BRI segue os outros dois e abre amplos planos de cooperação como uma forma de aprofundar o desenvolvimento com outros Estados (US-China Economic and Security Review Commission 2019, 368) enquanto acumula prestígio internacional. No entanto, isso também posiciona a China como uma provedora internacional de acesso ao Espaço. Tal posicionamento parece ter uma natureza astropolítica, transformando a China em uma espécie de guardiã. Como Dolman (1999), que reconhece que a exploração espacial provavelmente envolveria algum tipo de cooperação internacional, a China também pode aproveitar suas proezas espaciais para acumular parceiros espaciais internacionais dependentes de suas capacidades de lançamento.

A Grande Estratégia da China assemelha-se à Grande Estratégia dos EUA em alguns aspectos. Em primeiro lugar, podemos dizer que a Rota Marítima da Seda do século XXI é inspirada na doutrina marítima de Alfred Mahan. Em segundo lugar, a China, que está melhorando seus serviços e bens digitais, deseja atualizar a eficácia de seu *soft power* conforme definido

por Joseph Nye (1990). O que obtemos quando olhamos para o Corredor de Informação Espacial da BRI é uma noção distinta de que a China deseja integrar o Espaço como um interesse estratégico central. Ou, como Trefor Moss (2016) - um dos escritores do *Wall Street Journal* - descreveu, a Iniciativa Espacial da China é a “cola digital” (tradução nossa) que manterá a BRI unida. Podemos dar um passo adiante e argumentar que a estratégia espacial da China é fundamental para a implementação de sua Grande Estratégia.

A Fronteira Definitiva: os contornos das conquistas espaciais chinesas

O Espaço desperta o interesse dos Estados desde a Guerra Fria. Graças ao desenvolvimento da tecnologia necessária, o caminho foi aberto para explorá-lo e, assim, criar programas espaciais. Muitos Estados, especialmente Estados Unidos, Rússia e China, têm disputado um lugar neste domínio. Quando examinamos as razões para a corrida espacial, chegamos à conclusão de que os Estados veem o Espaço como outro domínio em que podem competir. Problemas como o aquecimento global, a possibilidade de um grande meteoro atingir o planeta, a diminuição da disponibilidade de recursos hídricos e o aumento gradativo da população mundial – e consequentemente o aumento da pressão sobre recursos escassos – são sinais de que a vida na Terra está afetada pela demanda competitiva. Portanto, conforme o tempo passa os recursos tendem a diminuir e a estabilidade internacional ficará de certo modo ameaçada, os Estados olham para além da Terra para garantir os meios para continuarem perseguindo seus interesses.

Se a informação é a base do poder do século XXI, o Espaço é o domínio pelo qual a informação fluirá (Davis 2017). Em novembro de 2009, o vice-presidente da Comissão Militar Central, general Xu Qiliang, disse que “o espaço é o novo nível de comando para a competição estratégica internacional... [e isso] significa ter o controle do solo, dos oceanos e do espaço eletromagnético, que também significa ter a iniciativa estratégica nas mãos” (in Cordesman 2016, 4, tradução nossa).

A China, um dos países que competem diretamente no Espaço, persegue vários objetivos nesta nova fronteira. Como as condições no Espaço são consideravelmente diferentes da vida na Terra, a China, uma recém-chegada a este domínio, esforça-se para expandir suas iniciativas terrestres e seu pensamento estratégico para o Espaço. Assim, esta seção destaca os passos que a China vem dando para tirar vantagens do Espaço.

A China teve a ideia do Corredor de Informação Espacial (SIC) como

uma extensão da BRI. A BRI usa satélites de comunicação, sensoriamento remoto e navegação como o corpo principal de seu SIC. Isso, juntamente com os recursos de informação baseados no espaço e as redes de compartilhamento de informações baseadas no solo, são então combinados para alcançar a co-construção e o compartilhamento de informações espaciais adaptadas a regiões específicas (Jiang 2019). Mas o interesse da China no Espaço começou há muito tempo, quando Mao declarou (em 17 de maio de 1958) que a China deveria ter seu próprio satélite (Lele and Roy 2019). Dongfanghong 1 foi o resultado desse desejo e foi o primeiro satélite espacial lançado com sucesso pela China (South China Morning Post 2020). Em seguida, um voo espacial tripulado foi realizado com a cápsula de teste Shenzhou 1 em 1999 (Space News 2004). Mais tarde, em 2003, a primeira missão tripulada da China alcançou a órbita, enquanto o primeiro orbitador lunar da China, Chang'e-1, alcançou a lua em 2007 e a primeira estação espacial da China, Tiangong-1, estabeleceu sua órbita ao redor do planeta em 2011 (Howell 2018; Ouyang 2010). Em 2013, a China implantou seu primeiro rover lunar com a missão Chang'e-3 (Jones 2020a). A Academia Chinesa de Ciências (CAS) lançou o Dark Matter Particle Explorer (DAMPE), um poderoso telescópio espacial para detecção de raios gama, elétrons e raios cósmicos de alta energia, em 2015 (DPNC, s.d.). Em 2016, o Tiangong-2, um laboratório espacial desenvolvido pela Administração Espacial Nacional da China (CNSA), foi lançado ao Espaço. Além disso, em 2019, o Chang'e-4, que é uma continuação do Chang'e-3, foi enviado à Lua para explorar seu lado oculto e fez história ao tirar as primeiras fotos nesta região desconhecida (Jones 2020b). Mais recentemente, a China continua acumulando marcos. A sonda lunar Chang'e-5 trouxe de volta com sucesso 1.731g de material de amostra lunar (The State Council Information Office of the People's Republic of China 2022), enquanto a missão Tianwen-1 a Marte pousou com sucesso seu rover na superfície do planeta vermelho e começou a transmitir fotografias em 2021 (China National Space Administration 2021). Finalmente, a Estação Espacial Tiangong da China concluiu a montagem de seus módulos principais com a chegada do módulo Mengtian que se juntou aos módulos Wentian e Tianhe já em órbita (Beil 2022). É perceptível que, embora a China tenha chegado tarde ao espaço, ela rapidamente alcançou e até foi capaz de atingir feitos inovadores quando comparada a seus concorrentes espaciais diretos e já estabelecidos.

Ao implementar um Corredor de Informação Espacial em 2016, a China elevou sua estratégia espacial, agora capaz de fornecer lucros estratégicos significativos (USCC 2019), para outro nível. Tais lucros podem ser obtidos pela presença de satélites no Espaço para comunicações móveis e exploração de recursos naturais por meio de sensoriamento

remoto (Acuthan 2006). A China está buscando desenvolver seu mercado espacial estimulando o crescimento em seus mercados de alta tecnologia, aumentando o desenvolvimento de tecnologias civis “*spin-off*”, expandindo o uso de tecnologias de aplicação de satélite e exportando satélites e serviços de lançamento comercial (Pollpeter et al. 2015). A produção chinesa de satélites e naves espaciais de baixo custo é uma escolha pragmática quando comparada a outros atores do mercado. Seus baixos custos de produção podem ser explicados por seu acesso a mão de obra e materiais baratos (Drozhashchikh 2018). Isso, por sua vez, permite explorar países de baixa renda e também agregar demanda de mercado, capturando assim uma fatia significativa desse mercado e, conseqüentemente, aumentar suas vantagens competitivas em relação a seus principais concorrentes. O sistema de navegação *BeiDou* da China (BDS) abrange 30 países, incluindo parceiros da BRI. Paquistão, Laos, Indonésia, países árabes e países africanos são alguns dos que optaram pelo SGP da China. O sistema *BeiDou* tem potencial para desempenhar um papel crítico na infraestrutura de comunicação dos países da BRI. A constelação de satélites *BeiDou* está no centro do que é a Rota da Seda Espacial e, uma vez implantada, sem dúvidas alcançará muitos marcos estratégicos, como reduzir a dependência da China em relação a outros Sistemas Globais de Navegação por Satélite (GNSS) e aumentar substancialmente a influência da China nas nações que estão se inscrevendo neste projeto (Assef 2018). O BDS é importante não apenas para a China se tornar independente do GPS baseado nos EUA, mas também para garantir maiores participações no crescente mercado de GNSS (Ibold 2018).

A China atualmente usa tecnologias espaciais para meteorologia, comunicação e gerenciamento de recursos naturais. No entanto, os países asiáticos estão gradualmente começando a perceber os benefícios das tecnologias espaciais em diferentes áreas, desde a medicina até o entretenimento. A China, a estrela em ascensão da Ásia no Espaço, está desenvolvendo iniciativas relacionadas ao turismo espacial. Com 2023 definido como o prazo para seus primeiros voos-teste, a China está, mais uma vez, alcançando seus concorrentes internacionais diretos (Reuters 2022). No passado, não havia progresso nessa área, pois a China não havia dado nenhum passo nessa direção e, além disso, não havia setores privados como *SpaceX*, *Blue Origin* e *Virgin Galactic* na China (Lele 2018). Mas agora, com o estabelecimento de um acordo de cooperação entre a *CAS Space* e uma subsidiária da *China Tourism Group*, uma empresa estatal (Reuters 2022), é seguro dizer que o turismo espacial está firmemente estabelecido no radar de desenvolvimento da China. Os objetivos da China para uma economia baseada no Espaço são colocar satélites em órbita, desenvolver tecnologia

da informação, descobrir e explorar a Lua e Marte, e conduzir pesquisas nas áreas de criação de energia e habitação nessas novas geografias.

A esfera política também é relevante nos objetivos de desenvolvimento da China no Espaço. Esta área poderá se beneficiar dos méritos do Espaço tanto a nível nacional quanto internacional. Nacionalmente, um programa espacial civil moderno e expansivo continua sendo um totem de prestígio internacional. Além disso, o prestígio do Estado não pode ser separado do prestígio do Partido Comunista Chinês (PCCh). Pensando nisso, quando olhamos para o relatório do 20^o Congresso Nacional do Partido Comunista Chinês, podemos perceber que os desenvolvimentos espaciais permitem que a China se perceba como parte de um seleto grupo de países inovadores (Jinping 2022). Além disso, o Partido vê um programa espacial bem-sucedido como outra maneira de enfatizar sua legitimidade não apenas no exterior, mas também internamente (Cordesman 2016). Isso não apenas mostra sua perícia, mas também permite que a China compita com outras potências espaciais internacionais, apesar do florescimento tardio de seu programa. As conquistas do PCCh no Espaço angariam uma atitude nacionalista e patriótica do povo chinês, ao mesmo tempo em que garantem sua confiança e apoio contínuos ao Partido. De fato, Lewis (2014) argumenta que a principal motivação subjacente ao programa espacial chinês é política, na medida em que visa consolidar a legitimidade do PCCh. Na prática, Lewis defende que o desenvolvimento alcançado no Espaço é instrumentalizado pelo Partido para mostrar ao povo chinês o progresso que seus líderes alcançaram para melhorar a posição global da China. Nesse sentido, Lewis (2014, 7) estima que “é improvável que a atenção e o apoio do presidente Xi ao programa militar chinês diminua porque ele forma uma contranarrativa útil para a imagem do Partido, que foi prejudicada pela corrupção generalizada e falhas no meio ambiente, planejamento urbano e transporte” (tradução nossa). Tendo perdido, em grande parte, a sua função mobilizadora, o Partido assume, hoje, apenas um papel, essencialmente, de regulação e distribuição, e, por outro lado, a sua natureza tornou-se mais estatal do que partidária (Duarte 2017). Outro fator que mina a credibilidade do PCCh diz respeito à mudança sociológica vinda de dentro dele. Com efeito, se outrora o Partido era visto como a vanguarda dos camponeses e do proletariado, atualmente tornou-se um conjunto heterogêneo e estranhamente ambíguo para, a partir de agora, poder incorporar, também, as classes dominantes, muitas vezes vistas como parasitológicas e grupos escandalosamente corrompidos. Para superar os obstáculos que ameaçam o futuro do Partido, algumas estratégias foram adotadas. Visam superar o descontentamento doméstico, através de um trabalho ‘ideológico’, catequizando o espírito. Ou seja, em vez de concentrarem

os motivos da discórdia no Partido, são antes substituídos por ideais ‘nobres’, como a Corrida Espacial, Taiwan e os Jogos Olímpicos (Duarte 2017).

No exterior, Pequim vê seu programa espacial como a chave para expandir sua liderança em termos de colaboração espacial internacional por meio da BRI e para estabelecer uma posição dominante na indústria espacial comercial (USCC 2019). Sob o BRI, a China coopera com mais de 70 países e instituições. Esta colaboração tem sido realizada também no Espaço, especificamente com o Corredor de Informação Espacial que engloba domínios de comunicação, informação, assistência e navegação. Através da Rota da Seda Espacial, a China fortalece suas relações com outros Estados, utilizando um *soft power* baseado na cooperação e na interdependência.

A inovação militar também está entre as metas da China para sua atuação no Espaço. A partir de meados dos anos 90, especialistas e autoridades militares chinesas já haviam chegado à conclusão de que o país compreendia e apreciava plenamente a ampla gama de vantagens militares oferecidas pelo Espaço (Imran 2010). A China depende fortemente de capacidades baseadas no Espaço para seus sistemas de alvos de mísseis nucleares e convencionais, os quais são vistos como instrumentos em conformidade com os principais interesses nacionais (Cordesman 2016). O componente espacial militar da China é controlado pelo Exército Popular de Libertação (PLA). O PLA continua a desempenhar um papel central nas atividades espaciais gerais da China, gerenciando esforços civis e militares tripulados, enquanto o CNSA lida com projetos científicos não tripulados e colaboração internacional (Logan 2008). Em 2020, havia 2.666 satélites conhecidos em órbita, 13,6% dos quais (363 satélites) pertenciam à China (China Power 2020). Isso permite que a China empregue uma combinação de satélites militares de reconhecimento, navegação e comunicação (Pilsbury 2007). Esses satélites salvam vidas, fortalecem a economia e fornecem um apoio inestimável para os serviços militares e de inteligência (Black and Butt 2010). Além disso, fornecem dados de localização e tempo (*timing*) para diversos operadores militares, permitindo o emprego preciso dos sistemas de armas, a partir do direcionamento e da orientação terminal (Logan 2008). A China utiliza seus recursos espaciais para fins militares como multiplicadores de força, o que também permite uma maior modernização de suas forças e capacidades militares, uma das marcas centrais da China em seus objetivos de rejuvenescimento nacional (China Power 2021). Tanto que o 20º Congresso Nacional do Partido Comunista da China menciona diretamente a vontade de

estabelecer um forte sistema de dissuasão estratégica, aumentar a proporção de forças de novo-domínio com novas capacidades de combate,

acelerar o desenvolvimento de capacidades de combate não tripuladas e inteligentes e promover o desenvolvimento coordenado e a aplicação do sistema de informação em rede... aprimorar o sistema de comando para operações conjuntas e nossos sistemas e capacidade de reconhecimento e alerta precoce, ataques conjuntos, apoio no campo de batalha e apoio logístico integrado (Xi Jinping 2022, 48, tradução nossa).

Embora o Espaço não seja diretamente mencionado como um aspecto vital para conduzir todos esses desenvolvimentos, nenhum deles pode ser efetivamente implementado sem uma forte presença e capacidades espaciais. Logicamente, é inegável que a sobrevivência do Estado e do Partido, bem como a capacidade de prosseguir na busca constante dos interesses nacionais, figuram como os principais impulsionadores da componente militar do desenvolvimento espacial da China.

Neste ponto, vale a pena mencionar a série de satélites *Fengyun* e o programa anti-satélite da China (ASAT). Os satélites *Fengyun* são equipados com sensores de alta precisão, permitindo capacidades de direcionamento de mísseis no mar e em locais subterrâneos. Além disso, a série também carrega sensores para coletar dados meteorológicos em quaisquer condições climáticas (Drozhashchikh 2018). Além disso, fornecem um mapeamento militar básico e detêm capacidade de reconhecimento (Hunter 2019). Portanto, a China considera que possui capacidades militares comprovadas no Espaço através dos sistemas *Fengyun*. Pequim investiu significativamente na expansão de sua capacidade militar, incluindo suas capacidades ASAT, para fornecer uma estratégia de defesa ativa. A dependência dos EUA (e seus aliados) do domínio espacial para manter uma vantagem militar-tecnológica sobre seus adversários agora também está sendo explorada por seu maior concorrente, a China, de uma maneira que ameaça transformar a militarização do Espaço em uma armamentização do Espaço (Davis 2019). Dito isto, o governo chinês está desenvolvendo suas capacidades militares no Espaço principalmente para dissuasão. Em outras palavras, a ideia de uma breve guerra no Espaço pode ser vista como uma forma de impedir uma disputa maior, mais violenta e sangrenta com os EUA na Terra (Lambakis 2019), trazendo o Espaço para a dimensão militar do pensamento estratégico chinês.

A China atribui grande importância às suas fontes de energia para sustentar seu crescimento econômico, mantendo assim o *status* de líder mundial em termos de produção industrial (West and Lasang 2018). A China desenvolve atividades específicas para o desenvolvimento energético no Espaço como uma estratégia complementar que se adapta às tendências competitivas que os Estados apresentam no ambiente internacional. Dadas as instabilidades criadas pelo conflito Rússia-Ucrânia no setor de energia,

tal estratégia parece não apenas relevante, mas também lógica e central para garantir que a projeção de poder internacional da China não seja prejudicada pela perda da capacidade de produção industrial, através da qual construiu seu poderio econômico. Além disso, o Espaço desempenha um papel importante para o setor de energia, fornecendo informações preditivas sobre fontes de energia renováveis por meio da previsão do tempo e da produção. O projeto Previsão de Recursos Energéticos Mundiais (POWER) da NASA está centrado neste conceito de coleta de dados do Espaço para uso no setor de energia renovável (NASA Prediction of Worldwide Energy Resources 2021). Além disso, existem organizações intergovernamentais dedicadas ao mercado de energia renovável e sua transição que usam dados coletados pelo Espaço para estimular esse movimento. A Agência Internacional de Energia Renovável (IRENA) é um exemplo, que em 2020 publicou um *brief* em torno do conceito de “Previsão Avançada de Geração de Energia Renovável Variável” (IRENA 2020, tradução nossa). Por parte da China, ela continuou alimentando suas capacidades de detecção de satélites civis e comerciais. Além da série de satélites meteorológicos *Fengyun* mencionada anteriormente, este Estado expandiu ainda mais sua infraestrutura e ativos espaciais nesta área com as adições das séries de satélites *Haiyang*, *Huanjing*, *Ziyuan/CBERS Earth Resources*, *Gaofen*, *Beijing* e *Jilin-1* (Smid 2022). A série *Jinlin-1* é de longe a espinha dorsal da maior constelação comercial de satélites chineses de sensoriamento remoto (Jones 2022).

Mais recentemente, a China lançou a série *Yaogan-34*, marcando o 100º satélite desenvolvido pelo 509º Instituto de Pesquisa da Academia de Tecnologia de Voos Espaciais de Xangai, que pode fornecer estimativas de colheitas e serviços de prevenção a desastres (Anqi 2022). Por sua vez, esse tipo de tecnologia de detecção é fundamental para aumentar a eficiência, facilitar as estratégias de transição energética e apoiar os formuladores de políticas enquanto eles desenvolvem, implementam e monitoram várias áreas políticas relacionadas à energia (Kerstens et al. 2019). Ilustrativo a esse respeito, o Espaço é denso em energia. A Lua é rica em alumínio, titânio, ferro, cálcio e silício, enquanto o ferro é quase puro na Lua (Dolman 1999). Além disso, o Espaço tem um grande potencial para contribuir com as capacidades industriais ao hospedar matérias-primas como o Hélio-3 (He-3), que não são facilmente encontradas na Terra. Portanto, como Kopanja argumenta, “o Espaço está se tornando um catalisador para a ascensão da economia com sua ampla gama de possibilidades de matérias-primas” (2017, 7). O programa de energia da China abrange uma estratégia econômica de recursos espaciais de longo prazo (USCC 2019). Em 2019, a China avançou com a criação de uma missão de exploração espacial profunda girando em torno do asteroide

próximo à Terra 2016HO₃ e do cometa do cinturão principal 133P (China National Space Administration 2019). Recentemente, esta missão teve alguns desenvolvimentos, incluindo a Rússia como parceiro, fornecendo instrumentos de carga útil e também estabelecendo 2024 como data de lançamento (Jones 2021). Embora no momento a mineração de asteroides não seja uma perspectiva alcançável para a estratégia espacial chinesa, ela mostra como a China está preparando o terreno para tal possibilidade no longo prazo. Missões de sensoriamento e sondagem, como a anterior, são o primeiro passo - de uma longa jornada - na catalogação dos recursos minerais disponíveis em nosso sistema solar que um dia poderão estar disponíveis para extração conforme a inovação tecnológica permita a sua razoável implementação.

Os estudos espaciais chineses se concentram principalmente nas crateras do sul da Lua, projetadas em sombra permanente, que abrigam abundantes depósitos de gelo de água, que podem ser usados para sustentar humanos e também como uma fonte de energia de transição. As reservas de água do satélite natural da Terra podem ser divididas em oxigênio e hidrogênio, o que pode fornecer um combustível simples, poderoso e limpo (Kluger 2019). Além disso, a China declarou a intenção de executar mais missões de exploração lunar usando a série de sondas lunares *Chang'e*. Na base desta estratégia de exploração lunar estão os três conceitos de órbita, pouso e retorno, todos alcançados com a missão *Chang'e-5* anterior, e que tem como objetivo final estabelecer uma estação internacional de pesquisa na Lua (The State Council Information Office of the People's Republic of China 2022). Ultimamente, embora nenhum passo concreto tenha sido dado, a China se esforça para ser o primeiro país a lançar usinas – capazes de captar a energia do Sol e transmiti-la de volta à Terra – para o Espaço. Essa nova ideia ofereceria uma fonte de energia mais estável e confiável do que as estações baseadas na Terra, pois poderia evitar flutuações de produção decorrentes do clima, estações ou ciclos diurnos e noturnos. Uma instalação para testar o conceito do projeto da usina solar já está em construção em *Chongqing*, no centro da China. O país espera construir uma série de estações de pequeno e médio porte, que orbitam 36.000 quilômetros acima da Terra, entre 2021 e 2025 (Cyranoski 2019).

A abordagem compreensiva da China no Espaço

O cumprimento da Grande Estratégia da China baseia-se em grande parte em conquistas bem-sucedidas na exploração espacial, na qual o aspecto militarista do espaço não pode ser negligenciado. Como mencionado anteriormente, o Espaço é o domínio através do qual a informação flui.

Seus serviços de detecção e monitoramento são fundamentais para realizar o pensamento do autor Sun Tzu de conhecer a si mesmo e a seu inimigo. Logicamente, o Espaço desempenha um papel fundamental na amplificação e multiplicação do poder e eficácia militar. De fato, a vigilância realizada no Espaço pode detalhar o posicionamento e as ações precisas de um inimigo, enquanto os Sistemas Globais de Navegação por Satélite (GNSS) fornecem às tropas maior coordenação, além de direcionar informações para o emprego de armas, atualizadas em tempo real, aumentando assim a consciência situacional (Lee and Steele 2014).

O Espaço não apenas levanta a névoa da guerra do campo de batalha, mas também pode aumentar a precisão de ataques remotos e cirúrgicos. Observando mais de perto a operação do Drone e a capacidade de ataque, observamos que qualquer controle de estação terrestre requer *uplink* de satélite assim que o Veículo Aéreo Não Tripulado (UAV) deixa a linha de visão da estação para concluir com sucesso qualquer missão (Cuadra e Whitlock 2014). Além disso, o conflito Rússia-Ucrânia ampliou o papel do Espaço em um cenário de guerra convencional. O fornecimento de acesso à Internet pela *SpaceX* às forças ucranianas por meio da constelação *Starlink* permite a realização tanto da coleta de informações quanto das tarefas de ataque preciso e cirúrgico por meio de operações de drones. Em última análise, o acesso recuperado à internet, anteriormente cortado pela Rússia, provou ser fundamental nas operações cotidianas e tornou-se a espinha dorsal e a linha de vida das operações ucranianas (Miller, Mark e Scott 2022). Esses exemplos, juntamente com os fornecidos anteriormente, ilustram ainda mais o fato de que as operações militares modernas dependem fortemente de recursos baseados no Espaço para serem realizadas. Isso também desenvolve a noção de que o Espaço está se tornando o palco central onde os Estados competem para maximizar e garantir a promoção de seus interesses.

Ainda assim, não se pode descartar essa abordagem. De fato, os interesses dos EUA na implantação de uma avançada defesa de mísseis balísticos baseada no Espaço, girando em torno de um sistema de defesa de mísseis a laser baseados no Espaço (Clark 2020; Tucker 2019), revela a mesma noção: que o Espaço é crucial em termos de projeção de poder duro. Tal sistema permite capacidades de negação de fase de impulso que, por sua vez, resultam em consequências negativas diretas para a eficiência das estratégias de dissuasão nuclear, como a conhecida estratégia de Destruição Mútua Assegurada (MAD). O interesse da China em desenvolver continuamente sua tecnologia ASAT (Erwin 2020; Office of the Secretary of Defense 2020) é fundamental para sua capacidade de negar acesso incontestável ao efeito multiplicador do Espaço e, assim, permitir que implemente melhor suas

agendas políticas sem a ameaça de ser cercada do Espaço.

Voltando ao aspecto econômico do Espaço, ao vincular estreitamente seu programa Espacial à estrutura de cooperação da BRI, por meio da criação do SIC, a China deve lucrar ao se tornar um importante fornecedor de tecnologia espacial. Também se posiciona de forma crucial como fornecedora de tecnologia e serviços acessíveis baseados no Espaço (Jiang 2019). Isso tem o benefício imediato de fortalecer as relações bilaterais com seus parceiros da BRI, mas também de aliviar a carga econômica que o desenvolvimento das tecnologias espaciais exerce sobre o orçamento chinês (Peter 2006). É útil saber que os investimentos espaciais têm custos proibitivos associados a eles, juntamente com a realidade de haver poucos Estados com orçamentos de programas espaciais que excedem o limite de bilhões de dólares (Seminari 2019). A título de exemplo, na categoria GNSS existem apenas quatro sistemas capazes de posicionamento a nível mundial, sendo o BDS um deles (Choudhary 2019), ao mesmo tempo que a China é um dos poucos estados com um orçamento que supera o limite acima mencionado (Goswami 2018). Isso, por sua vez, permite concluir que a cooperação com os principais atores pode ser a única opção para Estados sem capacidade de sustentar autonomamente programas espaciais significativos, ao mesmo tempo em que a China ocupa uma posição de destaque no domínio espacial. Por meio desse raciocínio, a estratégia SIC da China para facilitar o acesso a serviços de informação baseados no espaço, juntamente com a cooperação no estabelecimento de uma rede de compartilhamento de informações terrestres (Jiang 2019), parece ser feita sob medida para atender às necessidades dos Estados com capacidade limitada de exploração espacial. Todas essas circunstâncias estimularão o desenvolvimento de um excesso de confiança e dependência da China, o que, por sua vez, pode tornar Pequim um possível guardião quando se trata do acesso a esse novo campo de possibilidades. Isso permitirá que Pequim determine quem tem ou não acesso ao Espaço, limitando assim a competição neste novo domínio e permitindo o reequilíbrio das estratégias na Terra.

Finalmente, ao olhar para trás em direção aos feitos da China no Espaço, há três passos distintos dados para deixar de lado qualquer sinal de inferioridade e ganhar paridade com seus principais rivais. Em primeiro lugar, a China conseguiu, com sucesso, orbitar, pousar e retornar da Lua com material de amostra. Se não bastasse essa façanha para se estabelecer em pé de igualdade com os EUA e a Rússia, a China dá um passo adiante e está disposta a inovar ao estabelecer uma estação de pesquisa internacional na Lua. Esse desejo está cada vez mais próximo de se manifestar, pois em 2021 a China lançou a “*International Lunar Research Station: Guide for Partnership*”, em conjunto com o russo ROSCOSMOS, delineando e detalhando o roteiro

para a implementação de tal projeto (China National Space Administration and Corporação Espacial Estadual 2021). Ao mesmo tempo, este guia estabelece as bases necessárias para uma presença contínua na Lua, uma novidade para qualquer nação que viaja pelo Espaço. Em segundo lugar, a China pousou com sucesso um rover em Marte e transmitiu vídeo e material fotográfico da superfície do planeta vermelho. Isso fez deste Estado uma das duas únicas, sendo a primeira os EUA, nações capazes de tal façanha. Em terceiro lugar, a China terminou sua Estação Espacial. Embora sua estação tenha apenas um quarto do tamanho da Estação Espacial Internacional (ISS) (Beil 2022), este projeto mostra a capacidade da China de implementar e sustentar de forma independente realizações pesadas e tecnologicamente avançadas. Na verdade, todos esses três feitos reforçam o prestígio interno e externo da China, ao mesmo tempo em que projetam uma imagem de um Estado poderoso o suficiente para não apenas alcançar os EUA, após sua chegada tardia ao Espaço, como também superá-lo com suas ambições para a Lua e uma Estação Espacial administrada independentemente. De forma mais ampla, as necessidades tecnológicas por trás das viagens e explorações espaciais permitem que a China construa uma imagem ainda mais única de seu poder no cenário internacional. Numa altura em que os EUA apenas recuperam a capacidade de lançar de forma independente missões de reabastecimento à ISS, através de uma empresa privada como a *SpaceX*, depois de contarem com a plataforma russa *Soyuz* (Roleta 2020), a China destaca-se por igualar feitos anteriores dos EUA no Espaço - em a Lua e Marte - e até mesmo construindo sua própria Estação Espacial.

Conclusão

Baseando-se nos princípios do realismo político, este artigo buscou lançar luz sobre o papel que a exploração espacial desempenha na Grande Estratégia da China e o que ela representa para os resultados competitivos da China em termos de poder militar do Exército Popular de Libertação e até mesmo como uma narrativa política. Com isso em mente, descobrimos que, embora a China seja um Estado recém-chegado à exploração espacial, Pequim subiu a escada e agora está no mesmo nível, ou em nível superior, a outros Estados em relação a este novo domínio. Este artigo também demonstrou que, como apontam os conflitos recentes, o Espaço não apenas oferece grandes perspectivas de segurança, mas também está se tornando um palco central e um teatro operacional indireto para o desenrolar de conflitos internacionais.

Em primeiro lugar, a Grande Estratégia da China – soberania, respeito internacional e *status* – pode ser melhor alcançada por meio da

exploração espacial. Ao implementar seu Corredor de Informação Espacial junto com o estabelecimento de sua Estação Espacial, a China é capaz de competir diretamente em órbita com seus rivais, bem como de implementar uma estratégia de negação seletiva em relação a seus ativos espaciais. Além de desenvolver uma estratégia de dependência com sua infraestrutura direcionada a nações não espaciais, por meio de suas capacidades ASAT, a China mantém uma opção de negação efetiva e direcionada aos ativos das potências concorrentes. O resultado final permite que a China possivelmente conteste o desenvolvimento de tecnologias baseadas no espaço - como a constelação *Starlink* -, mas também permite que ela multiplique sua eficácia de combate na Terra. Além disso, o referido programa está agora lançando as bases para futuras inovações e a possibilidade de extração de recursos por meio de missões de sensoriamento e amostragem, gerando assim a possibilidade de benefícios ainda maiores para Pequim.

Em segundo lugar, com a instabilidade vivida nos mercados internacionais de energia, a China pode agora ambicionar desenvolver ainda mais as suas ambições de extração de energia no Espaço como opção complementar às fontes convencionais. Embora ainda nenhuma evidência clara tenha sido encontrada a esse respeito, as declarações feitas por Pequim sobre estações solares em órbita ainda podem se tornar o foco de desenvolvimento adicional. Certamente é algo a se observar no futuro.

Em terceiro lugar, quando se trata de inovação militar, proposta pela China como um de seus alvos de desenvolvimento no espaço, a classe de satélites *Fengyun*, juntamente com muitas outras plataformas em desenvolvimento e em órbita, permitiu o direcionamento de mísseis (no mar e no subsolo), ao mesmo tempo em que forneceu um mapeamento militar e uma capacidade de reconhecimento. Portanto, a China está ciente da ampla gama de vantagens militares oferecidas pela exploração espacial e está totalmente empenhada em aproveitá-las. Por fim, na esfera política, a principal fonte de reconhecimento e *status* reside no desenvolvimento de um moderno e expansivo programa espacial civil, algo impressionante tanto nacional quanto internacionalmente. Essas conquistas de exploração espacial na velocidade da luz são e serão usadas como um totem de prestígio para o Partido Comunista Chinês. Logicamente, esses desenvolvimentos impressionantemente rápidos exigem níveis inigualáveis de inovação tecnológica, bem como poder econômico. Por sua vez, esta é uma fonte significativa de legitimidade interna e externa, aumentando a projeção de poder internacional do PCCh e permitindo que a China não apenas estabeleça um equilíbrio de poder com seus concorrentes diretos, mas também lance a imagem de ser capaz de avançar ainda mais do que os EUA.

REFERÊNCIAS

- Acclime China. 2017. “The Belt and Road Initiative”. Accessed November 10 2020. <https://www.lehmanbrown.com/insights-newsletter/belt-road-initiative/>
- Acuthan, Jayan P. 2006. “China’s Outer Space Programme: Diplomacy of Competition or Cooperation?” *China Perspectives* 63: 1–16. <https://doi.org/10.4000/chinaperspectives.577>
- Anqi, Fan. 2022. “China launches Yaogan-34 remote-sensing satellite for land surveys, disaster prevention” *Global Times*, November 15, 2022. <https://www.globaltimes.cn/page/202211/1279543.shtml>
- Assef, Nicholas A. 2018. “China’s Control of the Heavens: An Overview Of The Rapidly Developing Space Silk Road.” *SSRN Electronic Journal*: 1–7. <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3176348>
- Beil, Adrian. 2022. “China launches Mengtian science module to Tiangong space station” *NASASpaceFlight.com*, October 31, 2022. <https://www.nasaspaceflight.com/2022/10/china-launch-mengtian/>
- Bianji, Yuan C. 2016. “President Xi’s Speech on Science, Technology Published” *Xinhua*, June 2, 2016. <http://en.people.cn/n3/2016/0602/c90000-9067381.html>
- Black, Samuel and Yousaf Butt. 2010. “The Growing Threat of Space Debris” *Bulletin of the Atomic Scientists* 66, (Spring): 1–8. <https://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.2968/066002001>
- Bodansky, Yossef. 2018. “The Hegemon’s Surge – China’s Grand Strategy.” *ISPSW Strategy Series: Focus on Defense and International Security* 566: 1–11. https://www.ispsw.com/wp-content/uploads/2018/08/566_Bodansky.pdf
- Bommakanti, Kartic. 2018. “India and China’s Space and Naval Capabilities: A Comparative Analysis.” *Observer Research Foundation Occasional Paper* 160: 1–55. https://www.researchgate.net/publication/326551278_India_and_China’s_Space_and_Naval_Capabilities_A_Comparative_Analysis
- Brands[1], Hal. 2014. *What good is grand strategy? Power and purpose in American statecraft from Harry S. Truman to George W. Bush*. New York: Cornell University Press.
- Carr, E. H. 2016. “The Realist Critique.” In *The Twenty Years’ Crisis, 1919-1939*, edited by M Cox, 62–83. London: Palgrave Macmillan. https://doi.org/10.1057/978-1-349-95076-8_5

- Cheng, Dean. 2020. "Chinese Concepts of Space Security: Under the New Circumstances." In *Handbook of Space Security*, edited by Kai-Uwe Schrogl, 527–553. Springer, Cham. https://doi.org/10.1007/978-3-030-23210-8_132
- China National Space Administration. 2019. "Announcement of Opportunities for Scientific Payloads and Projects onboard Asteroid Exploration Mission." Accessed November 4, 2020. <http://www.cnsa.gov.cn/english/n6465645/n6465648/c6806206/part/6781076.pdf>
- China National Space Administration. 2021. "China's Tianwen-1 probe sends back Mars landing visuals." Last modified May 19, 2021. <http://www.cnsa.gov.cn/english/n6465719/c6812028/content.html>
- China National Space Administration and State Space Corporation. 2021. *International Lunar Research Station: Guide for Partnership*. 2021. <http://www.cnsa.gov.cn/english/n6465645/n6465648/c6812150/content.html>
- China Power. 2020. "How is China Advancing its Space Launch Capabilities?" Accessed November 2, 2020. <https://chinapower.csis.org/china-space-launch/>
- China Power. 2021. "What's Driving China's Race to Build a Space Station." Accessed February 15, 2021. <https://chinapower.csis.org/chinese-space-station/>
- Choudhary, Mahashreveta. 2019. "What are various GNSS systems?" *Geospatial World*, November 20, 2019. <https://www.geospatialworld.net/blogs/what-are-the-various-gnss-systems/>
- Clark, Stephen. 2020. "NASA Selects Proposals to Demonstrate in-Space Refueling and Propellant Depot Tech." *Spaceflight Now*, October 16, 2020. <https://Spaceflightnow.com/2020/10/16/nasa-selects-companies-to-demonstrate-in-space-refueling-and-propellant-depot-tech/>
- Cliff, Roger Chad J.R. Ohlandt and David Yang. 2011. *Ready for Takeoff: China's Advancing Aerospace Industry*. California: RAND Corporation. <https://www.uscc.gov/research/ready-takeoff-chinas-advancing-aerospace-industry>
- Cordesman Anthony H. 2016. "Chinese Space Strategy and Developments." Center for Strategic and International Studies Working Draft: 1–34. <https://www.csis.org/analysis/china-space-strategy-and-developments>
- Cuadra, Alberto and Craig Whitlock. 2014. "How drones are controlled." *The Washington Post*, June 20, 2014. <https://www.washingtonpost.com/>

- wp-srv/special/national/drone-crashes/how-drones-work/
- Cyranoski, David. 2019. "China Sets Sights on First Solar Power Stations in Space." *Nature*, February 20, 2019. <https://www.nature.com/articles/d41586-019-00629-5>
- Danner, Lukas K. 2019 "Book Review of China Grand Strategy: Contradictory Foreign Policy?" *Jurnal Pertahanan* 5: 61–64. <http://dx.doi.org/10.33172/jp.v5i2.548>
- Davis, Malcolm. 2017. "The Coming of China's Space Silk Road." *The Strategist – The Australian Strategic Policy Institute*, August 11, 2017. <https://www.aspistrategist.org.au/coming-chinas-space-silk-road/>
- Davis, Malcolm. 2019 "South Asia and Space Security." *Astropolitics* 17. no. 1: 62–69. <https://doi.org/10.1080/14777622.2019.1578935>
- Dolman, Everett C. 1999. "Geostrategy in the Space Age: An Astropolitical Analysis." *Journal of Strategic Studies* 22, no.2-3: 83–106. <https://doi.org/10.1080/01402399908437755>
- DPNC. n.n. "Dark Matter Particle Explorer." Accessed November 7, 2020. <http://dpnc.unige.ch/dampe/>
- Drozhashchikh, Evgeniia. 2018. "China's National Space Program and the "China Dream"." *Astropolitics* 16, no.3: 175–186. <https://doi.org/10.1080/14777622.2018.1535207>
- Duarte, Paulo. 2017. *Pax Sinica*. Lisbon: Chiado Editora.[2]
- Dutta, Ashley. 2020. "Roundtable: Introduction to China's Digital Silk Road: Economic and Technological Implications." *Asia Policy* 15, no.1. <https://www.nbr.org/publication/introduction-to-chinas-digital-silk-road-economic-and-technological-implications/>
- Erwin, Sandra. 2020. "Pentagon Report: China Amassing Arsenal of Anti-Satellite Weapons." *SpaceNews*, September 1, 2020. <https://Spacenews.com/pentagon-report-china-amassing-arsenal-of-anti-satellite-weapons/>
- Ferreir[3] a-Pereira, Laura C., and Duarte, Paulo. 2023. "The South Atlantic in China's Global Policy: Why It Matters?" in Duarte; Leandro and Galán, (Eds.). *The Palgrave Handbook of Globalization with Chinese Characteristics: The Case of the Belt and Road Initiative* (pp.703-720). Singapore: Palgrave.
- Ga[4] ddis, John L. 2018. *On Grand Strategy*. New York: Penguin Press.
- Goswami, Namrata. 2018. "China in Space: Ambitions and Possible Conflict." *Strategic Studies Quarterly* 12, no.1: 74–97. <https://www.jstor.org/stable/26333878>

- Hilbourne, Mark. 2020. China's space programme: A rising star, a rising challenge. London: Kings College. <https://www.kcl.ac.uk/lci/assets/ksspplcipcyn0.2-final.pdf>
- Howell, Elizabeth. 2018. "Tiangong-1: China's First Space Station." SPACE.com, March 26, 2018. <https://www.Space.com/27320-tiangong-1.html>
- Hunter, Cameron. 2019 "The Forgotten First Iteration of the 'Chinese Space Threat' to US National Security." Space Policy 47: 158-165. <https://doi.org/10.1016/j.Spacepol.2018.11.003>
- Ibold, Sebastian. 2020. "China's Space Silk Road." Belt and Road Initiative. Accessed November 27 2020 <https://www.beltroad-initiative.com/Space-silk-road/>
- Ikegami, Masako. 2011. "Neo-Imperialism: China's Quasi-Manchukuo Policy toward North Korea, Mongolia, and Myanmar". Tamkang Journal of International Affairs, 14(4): 61-98.
- Imran, Mara. 2010. "China's Space Program: A New Tool For PRC "Soft Power" in International Relations?," MsC diss., Universidade Nova de Lisboa. <https://run.unl.pt/handle/10362/5473>
- IRENA. 2020. Advanced Forecasting of Variable Renewable Power Generation. Abu Dhabi: International Renewable Energy Agency. https://www.irena.org/-/media/Files/IRENA/Agency/Publication/2020/Jul/IRENA_Advanced_weather_forecasting_2020.pdf?la=en&hash=8384431B56569CoD8786C9A4FDD56864443D10AF
- Jiang, Hui. 2019. "Programme and Development of the "Belt and Road" Space Information Corridor. Report," Chinese National Space Agency, April, 2019. https://www.unoosa.org/documents/pdf/psa/activities/2019/UNChinaSymSDGs/Presentations/Programme_and_Development_of_the_Belt_and_Road_Space_Information_Corridor_V5.1.pdf
- Jinping, Xi. 2022. Hold High the Great Banner of Socialism with Chinese Characteristics and Strive in Unity to Build a Modern Socialist Country in All Respects. Beijing: Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China. https://www.fmprc.gov.cn/eng/zxxx_662805/202210/t20221025_10791908.html
- Jones, Andrew. 2020a. "China's Chang'e 3 lunar lander still going strong after 7 years on the moon." SPACE.com, September 23, 2020. <https://www.Space.com/china-change-3-moon-lander-lasts-7-years>
- Jones, Andrew. 2020b. "China's Chang'e 4 Lander and Rover Complete 15th Lunar Day on Moon's Far Side." SPACE.com, March 4, 2020. <https://www.Space.com/china-change-4-mission-completes-15th-lunar-day>

html

- Jones, Andrew. 2021. "Russia joins China's mission to sample an asteroid and study a comet" SPACE.com, April 23, 2021. <https://www.space.com/russia-joins-china-asteroid-comet-mission>
- Jones, Andrew. 2022. "Chinese commercial remote sensing satellite firm to double size of constellation" SPACE.com, October 28, 2022. <https://spacenews.com/chinese-commercial-remote-sensing-satellite-firm-to-double-size-of-constellation/>
- Julienne, Marc. 2021. China's Ambitions in Space: The Sky's the Limit. Paris: Études de l'Ifri. https://www.ifri.org/sites/default/files/atoms/files/julienne_china_ambitions_space_2021.pdf
- Kerstens, Nathalie, Christina Giannopapa, Sharon Dolmans and Isabelle Raymen. 2019. "Synergies Between Space and Energy: Space as a Tool to Support European Energy Goals." *Space Policy* 47: 207–211 <https://doi.org/10.1016/j.Spacepol.2019.01.002>
- Khan, Ahmad. 2020. "Review of China in Space: The Great Leap Forward, by Brian Harvey" *Astropolitics* 18, no.1: 92–98. <https://doi.org/10.1080/14777622.2020.1726002>
- Khan, Sameer A. and Irteza Imam. 2019. "Outer Space and Strategic Stability in South Asia." *Astropolitics* 17, no.1: 70–76. <https://doi.org/10.1080/14777622.2019.1578936>
- Khan, Zulfqar, and Ahmad Khan. 2019. "Space Security Trilemma in South Asia." *Astropolitics* 17, no.1: 4–22. <https://doi.org/10.1080/14777622.2019.1578931>
- Kluger, Jeffrey. 2019. "Inside the New Race to the Moon." *TIME Magazine*, July 18, 2019. <https://time.com/longform/race-to-the-moon/>
- Kopanja, Mihajlo. 2017. "Astropolitical Reality of The Expanse Universe." In *Astropolitics: The Selected Essays*, 4–17. Prague: Geopolitical Studies Research Centre, Institute of Political Studies, Faculty of Social Sciences, Charles University. https://geopolitics.fsv.cuni.cz/GEO-8-version1-astropolitics_selected_essays.pdf
- Lambakis, Steve. 2019. "A Guide for Thinking About Space Deterrence and China." *Comparative Strategy* 38, no.6: 497–553. <https://doi.org/10.1080/01495933.2019.1674081>
- Lee, Ricky J. and Sarah L. Steele. 2014. "Military Use of Satellite Communications, Remote Sensing, and Global Positioning Systems in the War on Terror." *Journal of Air Law and Commerce* 79: 69–112. <https://scholar.smu.edu/jalc/vol79/iss1/2>

- Lele, Aje. 2018. "Asia and Space Tourism." *Astropolitics* 16, no.3: 187–201. <https://doi.org/10.1080/14777622.2018.1532743>
- Lele, Aje and Kritika Roy. 2019. "Analysing China's Digital and Space Belt and Road Initiative." Institute for Defense Studies and Analyses Occasional Paper 55: 1–62. <https://idsa.in/system/files/opaper/china-digital-bri-op55.pdf>
- Leverett, Flint and Wu Bingbing. 2017. "The New Silk Road and China's Evolving Grand Strategy." *The China Journal* 77: 110–132. <https://www.journals.uchicago.edu/doi/full/10.1086/689684>
- Lewis[5] , James. 2014. *Space exploration in a changing international environment*. Lanham: Rowman and Littlefield.
- Li, Chengzhi, Dehui Zhang and Danian Hu. 2017. "Making Breakthroughs in the Turbulent Decade: China's Space Technology During the Cultural Revolution." *Endeavour*. 41, no.3: 102–115. <https://doi.org/10.1016/j.endeavour.2017.06.007>
- Liu, Irina, Evan Linck, Bhavya Lal, Keith W. Crana, Xueying Han and Thomas J. Colvin. 2019. *Evaluation of China's Commercial Space Sector*. Virginia: Institute for Defense Analyses. <https://www.jstor.org/stable/resrep22872.1>
- Logan J. 2008. *China's Space Program: Options for U.S. – China Cooperation*. Washington DC: Congressional Research Service Report, USA. <https://www.everycrsreport.com/reports/RS22777.html>
- Lu, Hui, Charlene Rohr, Marco Hafner and Anna Knack. 2018. *China Belt and Road Initiative: Measuring the Impact of Improving Transportation Connectivity on Trade in the Region*. Cambridge: RAND Corporation. https://www.rand.org/pubs/research_reports/RR2625.html.
- Lupton, David E. 1988. *On Space Warfare: A Space Power Doctrine*. Alabama: Air University Press. <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.182.6911&rep=rep1&type=pdf>
- Medeiros, Evan S. 2009. *China's International Behavior Activism, Opportunism, and Diversification*. California: RAND Corporation. https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/monographs/2009/RAND_MG850.pdf
- Miller, Christopher, Mark Scott and Bryan Bender. 2022. "UkraineX: How Elon Musk's space satellites changed the war on the ground" *Politico*, June 8, 2022. <https://www.politico.eu/article/elon-musk-ukraine-starlink/>
- Ministry[6] of Foreign Affairs of PRC (People's Republic of China). 2017.

- Wang Yi: The Belt and Road Initiative becomes new opportunity for China-Latin America cooperation. https://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/zxxx_662805/t1494844.shtml
- Morgenthau, Hasn J. 1946. *Scientific Man Versus Power Politics*. Chicago: University of Chicago Press.
- Morgenthau, Hasn J. 1958. "Realism In International Politics." *Naval War College Review* 10, no. 5: 1-15. <https://www.jstor.org/stable/44640810>
- Morgenthau, Hasn J. 1964. "The Nature and Use of Power and its Influence Upon State Goals and Strategies: A Lecture Delivered at the Naval War College on 25 September 1963." *Naval War College Review* 16, no. 6: 18-30. <https://www.jstor.org/stable/45231102>
- Moss, Trefor. 2016. "China's 'One Belt, One Road' Takes to Space." *The Wall Street Journal*, December 28, 2016. <https://www.wsj.com/articles/BL-CJB-29694>
- NASA Prediction of Worldwide Energy Resources. 2021. "The POWER Project". Last modified August 5, 2021. <https://power.larc.nasa.gov/>
- Nie, Mingyan. 2019. "Asian Space Cooperation and Asia-Pacific Space Cooperation Organization: An Appraisal of Critical Legal Challenges in the Belt and Road Space Initiative Context." *Space Policy* 47: 224-231. <https://doi.org/10.1016/j.spacepol.2019.01.008>
- Nye, Joseph. 1990. "Soft Power". *Foreign Policy*, no. 80: 153-171.
- Office of the Secretary of Defense. 2020. *Military and Security Developments Involving The People's Republic of China*. Washington DC: Department of Defense. <https://media.defense.gov/2020/Sep/01/2002488689/-1/-1/1/2020-DOD-CHINA-MILITARY-POWER-REPORT-FINAL.PDF>
- Ouyang, ZiYuan, ChunLai Li, YongLiao Zou, HongBo Zhang, Chang Lü, JianZhong Liu, JianJun Liu et al. 2010. "Primary scientific results of Chang'E-1 lunar mission." *Science China Earth Sciences* 53: 1565-1581. <https://doi.org/10.1007/s11430-010-4056-2>
- Peter, Nicolas. 2006. "The Changing Geopolitics of Space Activities." *Space Policy* 22: 100-109. <https://doi.org/10.1016/j.Spacepol.2006.02.007>
- Pollpeter, Kevin, Eric Anderson, Jordan Wilson and Fan Yang. 2015. *China Dream, Space Dream China's Progress in Space Technologies and Implications for the United States*. Washington DC: U.S. - China Economic and Security Review Commission. <https://www.uscc.gov/research/china-dream-space-dream-chinas-progress-space-technologies-and-implications-united-states>

- Reddy, Vidya S. 2017. "U.S.-China Space Cooperation: Balancing Act between the U.S. Congress and President." *Astropolitics* 15, no.3: 235–250. <https://doi.org/10.1080/14777622.2017.1378962>
- Reuters. 2022. "China space tourism prospects boosted by cooperation agreement." Reuters, July 13, 2022. <https://www.reuters.com/world/china/china-space-tourism-prospects-boosted-by-cooperation-agreement-2022-07-13/>
- Rose, Frank A. 2020. *Managing China's Rise In Outer Space*. Washington DC: Brookings Institution. https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2020/04/FP_20200427_china_outer_space_rose_v3.pdf
- Rossotti, Tommaso. 2018. "The Shanghai Cooperation Organisation in the Context of the Chinese Grand Strategy." *Journal of Global Analysis* 8, no.2: 113–126. https://www.academia.edu/38613687/The_Shanghai_Cooperation_Organisation_in_the_Context_of_the_Chinese_Grand_Strategy
- Roulette, Joey. 2020. "SpaceX Crew Dragon delivers two NASA astronauts to International Space Station" Reuters, May 31, 2020. <https://www.reuters.com/article/us-space-exploration-spacex-launch-idUSKBN237oIM>
- Sariak, George. 2017. "Between a Rocket and a Hard Place: Military Space Technology and Stability in International Relations." *Astropolitics* 15, no.1: 51–64. <https://doi.org/10.1080/14777622.2017.1288509>
- Seminari, Simon. 2019. "Op-ed | Global Government Space Budgets Continues Multiyear Rebound." *SpaceNews*, November 24, 2019. <https://Spacenews.com/op-ed-global-government-space-budgets-continues-multiyear-rebound/>
- Smid, Henk H.F. 2022. "An analysis of Chinese remote sensing satellites" *The Space Review*, September 26, 2022. <https://www.thespacereview.com/article/4453/1>
- South China Morning Post. 2020. "50th anniversary of the launch of Dongfanghong 1, China's first satellite." Accessed November 6, 2020. <https://www.scmp.com/photos/3081412/50th-anniversary-launch-dongfanghong-1-chinas-first-satellite>
- Space News. 2004. "Shenzhou 1 Marks Beginning for China." Accessed December 3, 2020. <https://Spacenews.com/nov-19-1999-shenzhou-1-marks-beginning-china/>
- Stokes, Mark, Gabriel Alvarado, Emily Weistein and Ian Easton. 2020. *China's Space and Counterspace Capabilities and Activities*. Washington DC: U.S.-China Economic and Security Commission. <https://www.uscc>

gov/sites/default/files/2020-05/China_Space_and_Counterspace_Activities.pdf

- The State Council Information Office of the People's Republic of China. 2016. White Paper: China's Space Activities. Beijing: The State Council of the People's Republic of China. http://english.www.gov.cn/archive/white_paper/2016/12/28/content_281475527159496.htm
- The State Council Information Office of the People's Republic of China. 2022. China's Space Program: A 2021 Perspective. Beijing: The State Council of the People's Republic of China. <http://www.cnsa.gov.cn/english/n6465645/n6465648/c6813088/content.html>
- Tucker, Patrick. 2019. "Pentagon Wants to Test A Space-Based Weapon in 2023." DefenseOne, March 14, 2019. <https://www.defenseone.com/technology/2019/03/pentagon-wants-test-space-based-weapon-2023/155581/>
- U.S.-China Economic and Security Review Commission. 2019. Report to Congress. The U.S.-China Economic And Security Review Commission. <https://www.uscc.gov/sites/default/files/2019-11/2019%20Annual%20Report%20to%20Congress.pdf>
- USCC. 2019. China's Ambitions in Space: Contesting the Final Frontier. Washington DC: USCC Annual Report. <https://www.uscc.gov/sites/default/files/2019-11/Chapter%204%20Section%203%20-%20China%E2%80%99s%20Ambitions%20in%20Space%20-%20Contesting%20the%20Final%20Frontier.pdf>
- West, Darrell M. and Christian Lasang. 2018. Global Manufacturing Scorecard: How the US Compares to 18 Other Nations. Washington DC: Brookings. <https://www.brookings.edu/research/global-manufacturing-scorecard-how-the-us-compares-to-18-other-nations/>
- Yuan, Yuan and Walter Peeters. 2019 "Research Viewpoint: Rapid Growth of the Chinese Commercial Space Sector." *Astropolitics* 17, no.3: 191–207. <https://doi.org/10.1080/14777622.2019.1675430>
- Zhang, Feng. 2012. "Rethinking China's Grand Strategy: Beijing's Evolving National Interests and Strategic Ideas in the Reform Era." *International Politics* 49: 318–345. <https://doi.org/10.1057/ip.2012.5>
- Zhang, Zhixin. 2018. "The Belt and Road Initiative: China's New Geopolitical Strategy?" *China Quarterly of International Strategic Studies* 4, no.3: 327–343. <https://doi.org/10.1142/S2377740018500240>

RESUMO

Este artigo avalia as conquistas da China no Espaço com base no Realismo. O Espaço fornece uma lógica de continuidade para uma posição assertiva semelhante à postura revisionista chinesa no Mar do Sul da China. Consideramos que uma abordagem realista é uma opção adequada para uma progressiva movimentação da China, como Estado vestfaliano, para uma percepção flexível de fronteiras. Pretendemos responder à seguinte pergunta de investigação: Qual o papel da exploração espacial na Grande Estratégia da China e o que tal exploração representa em termos de resultados no que se refere ao poder militar e até como fonte de prestígio e narrativa política?

PALAVRAS-CHAVE

China; Espaço; Grande Estratégia

Recebido em 28 de dezembro de 2022

Aprovado em 29 de maio de 2022

Traduzido por Maria Gabriela Vieira

CONFRONTOS INEVITÁVEIS: EXPLORANDO AS IMPLICAÇÕES DE UMA ALIANÇA CHINA-RÚSSIA NA GEOPOLÍTICA GLOBAL

Sanjar Yakhshilikov¹

Introdução

O primeiro conflito entre a China e a Rússia é sobre a Ásia Central. Um dos principais programas da Iniciativa Cinturão e Rota da China inclui sua Rota da Seda cruzando o interior do continente pela Ásia Central. A Rússia nunca permitiu que a China tivesse domínio sobre os países pós-soviéticos. O próximo confronto são os interesses econômicos da Rússia no Sudeste Asiático. Os interesses lucrativos da Rússia no setor de energia no Sudeste Asiático podem incomodar a China para que ela tenha domínio sobre o Mar do Sul da China. A terceira questão é que a Rússia continua vendendo armamentos militares para a Índia e o Vietnã, o que representa uma ameaça para a China, já que a China não se dá bem com nenhum deles.

As relações entre a China e a Rússia entraram em um novo estágio. Ambos optaram por uma política de reaproximação entre si. Desde 2014, a parceria estratégica tem se fortalecido de forma constante. A primazia dos EUA na ordem internacional foi vista como contrastante com seus interesses nacionais, e a política externa dos EUA em relação à China e à Rússia foi aceita como uma ameaça à sobrevivência do regime autocrático do presidente chinês Xi Jinping e do russo Vladimir Putin. A estratégia de balanceamento *offshore* dos EUA facilita a cooperação. A expansão da OTAN em direção à Rússia e a estratégia do Indo-Pacífico livre e aberto em direção à China criaram uma chance para outra cooperação. “As sinergias econômicas - a China quer os recursos energéticos da Rússia, a Rússia quer o investimento chinês - são outro fator importante no relacionamento (Storey, 2021:3)”. Além disso, a afinidade pessoal de Xi e da Rússia levou a relações mais próximas

¹ Departamento de Trabalho com Rankings e Índices Internacionais, Jizzakh State Pedagogical University. Jizzakh, Uzbequistão. E-mail: yakhshilikov@jdpu.uz. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2950-263X>

entre os governos. Desde 2013, os líderes se encontraram mais de 30 vezes. O líder chinês chamou Putin de seu “melhor amigo”². Em 2019, Vladimir Putin disse que os dois países “desfrutaram de um nível de confiança e cooperação sem precedentes. Essa é uma relação aliada no sentido pleno de uma parceria estratégica multifacetada”. Em seguida, ele revelou: “Estamos agora ajudando nossos parceiros chineses a criar um sistema de alerta de ataque de mísseis. Isso é muito importante e aumentará drasticamente a capacidade de defesa da China. Atualmente, apenas os Estados Unidos e a Rússia têm um sistema desse tipo”³.

Oficialmente, a Rússia e a China se referem ao seu relacionamento como uma parceria estratégica abrangente de cooperação. Embora alguns observadores tenham descrito as relações sino-russas como uma aliança ou uma aliança, Moscou e Pequim evitam escrupulosamente esse termo. Sua declaração conjunta em 28 de junho de 2021, marcando o vigésimo aniversário da assinatura do Tratado de Boa Vizinhança e Cooperação Amigável, enfatizou que as relações Rússia-China não constituem uma aliança militar e política no estilo da Guerra Fria (Storey, 2021:3).

O Ministro das Relações Exteriores da Rússia também confirmou que “nem a Rússia nem a China estão planejando criar uma aliança militar”⁴.

As relações sino-russas são ricas em reciprocidade e elas se apoiam mutuamente, mas não têm uma intenção robusta de se aliar. A razão por trás disso é a pergunta do trabalho de pesquisa. Por que é impossível a China e a Rússia se aliarem? Quais são as fontes dos confrontos? Por que esses conflitos são inevitáveis? As respostas a essas perguntas explicam minuciosamente a verdadeira natureza das relações sino-chinesas. Além disso, o documento de pesquisa analisa o quanto os interesses estratégicos dos Estados são compatíveis entre si. Ao responder às perguntas e analisar a natureza da relação sino-chinesa, poderemos avaliar as perspectivas dessa cooperação.

O assunto não é novo e há um número significativo de acadêmicos e trabalhos de pesquisa sobre esse tema. Alguns estudiosos estão definindo as relações sino-russas como cooperação de segurança. A Organização de Cooperação de Xangai (SCO) reflete as prioridades de segurança dos Estados

2 Ver <https://www.aljazeera.com/news/2021/11/25/why-are-russia-and-china-strengthening-ties>

3 Valdai Discussion Club session,” Presidente da Rússia, 3 de outubro de 2019, <http://en.kremlin.ru/events/president/news/61719>

4 “Rússia e China não planejam criar aliança militar, diz Lavrov”, TASS, 2 de novembro de 2019, <https://tass.com/politics/1086469>.

da Eurásia.

A China não só não pode contestar o status da Rússia como um ator importante em questões de segurança, mas Pequim também compartilha preocupações comuns com Moscou sobre problemas de segurança na Ásia Central e do Sul, incluindo extremismo, terrorismo, comércio ilícito, tráfico de armas e contrabando de drogas. Dada a retirada planejada das forças da coalizão ISAF (Força Internacional de Assistência à Segurança) do Afeganistão e a redução da cobertura de segurança dos EUA no Iraque e na Síria, a China e a Rússia intensificaram seu diálogo sobre cooperação em segurança (Arduino, 2019)

O próximo grupo de acadêmicos argumenta que a relação sino-russa é um bloco comercial em vez de alianças ou cooperação de segurança. Eles acreditam que a China e a Rússia são economicamente interdependentes entre si e devem manter a cooperação para seu próprio bem. “A China e a Rússia são grandes parceiros econômicos, cada vez mais ligados pelo comércio e investimento: em 2017, o comércio sino-russo aumentou 20,8% para mais de US\$ 84 bilhões, e a China foi o maior parceiro comercial da Rússia por oito anos consecutivos (Xia, 2018)”. As relações estão ocorrendo sem interrupções, mas eles não estão pensando em se aliar. Outros trabalhos de pesquisa analisaram alguns confrontos nas relações sino-russas. No entanto, todos os conflitos que impedem a aliança raramente foram discutidos em um único artigo. Em particular, os recentes assuntos mundiais relacionados à Rússia e à China estão afetando suas relações e os conflitos parecem ter sido esquecidos, mas ainda estão entre eles como questões inevitáveis. O artigo discutirá essas questões e analisará por que elas são inevitáveis e como dificultam o processo de aliança. As questões que serão discutidas no artigo são a Ásia Central e a Iniciativa Cinturão e Rota (BRI) da China, os interesses estratégicos da Rússia no Sudeste Asiático, as relações econômicas da Rússia com a Índia e Taiwan em termos de exportação de armamentos militares e conflitos de fronteira, e assim por diante.

Embora Moscou e Pequim possam ter interesses e objetivos que se sobrepõem, eles também possuem interesses e prioridades nacionais distintos que podem dar origem a casos de discórdia e antagonismo. Uma possível área de discórdia entre Moscou e Pequim diz respeito aos seus relacionamentos individuais com os Estados Unidos. Embora seja provável que ambas as nações vejam os Estados Unidos como um adversário estratégico importante, é plausível que cada uma delas tenha perspectivas divergentes em relação à abordagem mais eficaz para confrontar a hegemonia americana. Por exemplo, o objetivo prioritário de Moscou parece ser o de diminuir a influência dos EUA na Europa e no Oriente Médio, enquanto Pequim direciona sua atenção para

estabelecer sua posição no domínio da Ásia-Pacífico e desafiar a predominância americana no cenário econômico global. Juntamente com suas abordagens distintas em relação aos Estados Unidos, Moscou e Pequim podem ter divergências em relação a outras preocupações regionais e globais, incluindo conflitos territoriais, estratégias comerciais e parcerias geopolíticas. A Rússia e a China têm um registro histórico bem estabelecido de atritos diplomáticos em relação à sua fronteira territorial e podem ter perspectivas divergentes sobre a abordagem ideal necessária para administrar a atual turbulência na Síria ou as circunstâncias predominantes na Coreia do Norte. A percepção coletiva de Moscou e Pequim pode sugerir que os Estados Unidos servem como um oponente compartilhado; no entanto, seus respectivos interesses e prioridades nacionais individuais podem, às vezes, provocar discrepâncias e até mesmo atritos entre eles.

Há vários motivos para Moscou e Pequim estarem em desacordo. Inicialmente, as duas têm diferenças históricas e culturais. A Rússia e a China possuem heranças históricas e culturais diferentes que podem influenciar suas percepções e preferências, levando a visões de mundo distintas. Uma ilustração da distinção entre a Rússia e a China em termos de suas tradições culturais e políticas é digna de nota, dada a exposição prolongada da Rússia à influência europeia e a consequente percepção de pertencimento ao mundo ocidental, ao contrário da China, que desenvolveu uma identidade cultural e política distinta, independente da influência ocidental. A Rússia tem um legado substancial e duradouro de influência cultural europeia que pode ser rastreado até sua infância como o nexo da ordem social eslava oriental durante o período medieval. Ao longo de sua história, a Rússia passou por transformações significativas sob a influência de diversos fatores culturais e políticos. Esses fatores incluíram o Império Mongol, o Império Bizantino e a Igreja Ortodoxa, entre outros. Ao longo dos tempos contemporâneos, a Rússia desenvolveu uma afiliação multifacetada com o mundo ocidental, envolvendo-se em um padrão cíclico de adoção e rejeição de ideologias e estabelecimentos ocidentais. Durante o reinado de Pedro, o Grande, no século XVIII, a Rússia passou por um processo significativo de ocidentalização. Por outro lado, no decorrer do regime soviético do século XX, o país adotou uma postura inequivocamente antiocidental. A China, por outro lado, é caracterizada por um patrimônio cultural e político distinto que se desenvolveu independentemente do mundo ocidental. A história da China se estende por mais de cinco milênios e foi moldada por uma gama diversificada de tradições filosóficas e religiosas, principalmente o confucionismo, o taoísmo e o budismo. A China é conhecida por seu rico legado de governança centralizada e formações sociais hierárquicas, que tiveram um profundo impacto sobre as

estruturas políticas e econômicas do país. As visões de mundo e prioridades divergentes entre a Rússia e a China são ocasionalmente atribuídas às disparidades históricas e culturais distintas entre elas. Como ilustração, é plausível que a Rússia se perceba como um componente integral da esfera ocidental e enfatize a promoção da colaboração com a Europa e a América do Norte. Por outro lado, a China poderia se considerar uma civilização separada com sua identidade e interesses exclusivos. Essas divergências podem se tornar visíveis em domínios que incluem a diplomacia global, a estratégia fiscal e as preocupações com a proteção local, resultando posteriormente em possíveis contradições ou tensões no relacionamento entre as instituições políticas de Moscou e Pequim.

O próximo conflito surge entre seus interesses estratégicos. Embora a Rússia e a China possam perceber os Estados Unidos como um adversário estratégico, suas abordagens para neutralizar o poder e a influência dos EUA podem divergir. Por exemplo, pode-se observar que a Rússia apresenta um nível mais alto de priorização no reforço de sua presença e influência na Europa e no Oriente Médio. Por outro lado, a China parece dar mais ênfase às questões relativas à região da Ásia-Pacífico, bem como à busca da supremacia econômica global. As principais preocupações estratégicas da Rússia estão centradas na manutenção de sua posição como potência global proeminente, na proteção de sua soberania geográfica e na promoção de uma estrutura de segurança confiável em suas proximidades. Ao longo de sua história, a Rússia tem se esforçado para exercer sua autoridade e controle sobre territórios adjacentes e regiões demarcadas, incluindo Ucrânia, Belarus e Ásia Central, como forma de atingir seus objetivos. A Rússia se esforça para manter sua presença militar em regiões como o Oriente Médio e a Europa, com o objetivo de afirmar sua capacidade de exercer poder e influência.

Em contrapartida, o principal objetivo da China está centrado em sustentar sua expansão econômica e garantir a disponibilidade de recursos e mercados essenciais na arena global. A Iniciativa Cinturão e Rota (BRI) da China é considerada um componente integral de seus interesses estratégicos. O principal objetivo dessa iniciativa é estabelecer uma vasta rede que englobe projetos de comércio e infraestrutura que servirão como um canal para conectar a China aos principais mercados da Ásia, África, Europa e Oriente Médio. Os objetivos estratégicos da China abrangem a proteção de suas reivindicações territoriais no Mar do Sul da China, além de garantir a estabilidade na península coreana. Embora a Rússia e a China considerem os Estados Unidos como um adversário estratégico, seus objetivos estratégicos discrepantes podem ocasionalmente resultar em discórdia entre si. Por exemplo, o objetivo da Rússia de se manter como uma entidade global dominante pode levar à

priorização de sua influência na Europa e no Oriente Médio em detrimento dos esforços de colaboração com a China em outras regiões geográficas, especificamente na Ásia. Da mesma forma, a ênfase da China em alcançar a expansão econômica pode levar a uma preferência pela priorização de vínculos econômicos com os Estados Unidos em vez da colaboração estratégica com a Rússia. O impacto dos interesses estratégicos na dinâmica das relações entre Moscou e Pequim é significativo. Embora indivíduos ou grupos possam ter certos interesses comuns, suas prioridades e objetivos variados têm o potencial de resultar em decisões políticas divergentes e, em alguns casos, até mesmo levar a conflitos.

A Ásia Central e a Iniciativa Cinturão e Rota (BRI) da China

A Ásia Central é um dos principais motivos pelos quais a Rússia não pode se aliar à China. Desde o colapso da União Soviética em 1991, os países pós-soviéticos, a saber, Cazaquistão, Uzbequistão, Quirguistão, Turcomenistão e Tajiquistão, estão sob a influência da Rússia. A Rússia tem muitos interesses estratégicos na região. “O medo da Rússia do domínio econômico da China na Ásia Central, onde Moscou tenta manter sua influência e seu papel privilegiado, agora se tornou um fato bem estabelecido (Ferrari e Ambrosetti, 2019)”. A influência chinesa na Ásia Central começou em 2013, quando a Iniciativa Cinturão e Rota (BRI) foi lançada. A única coisa que impediu os países de entrarem em um conflito direto e duro foi o fato de os interesses serem um pouco diferentes. A Rússia busca apenas seu domínio político na região. Como os países são subdesenvolvidos e em desenvolvimento em termos econômicos, a Rússia não consegue obter lucros significativos desses países. No entanto, a China criou sua BRI, a região é economicamente atraente para a China e a influência da China está aumentando passo a passo. Portanto, o confronto existe, mas não é tão crítico. No entanto, esse conflito está se tornando cada vez mais difícil. A influência da China na região está crescendo e sua influência econômica está impactando os setores políticos e sociais da região.

Tanto a China quanto a Rússia afirmam oficialmente que não há conflitos em relação à Ásia Central. O principal diplomata da Rússia, Sergey Lavrov, disse: “Não consideramos a China um concorrente. Somos parceiros estratégicos, e os planos da Rússia e da China com relação a essa região (Ásia Central) e, de modo geral, com relação à Grande Eurásia, não se contradizem”⁵. A literatura acadêmica destaca os interesses de ambas as partes em encontrar

⁵ Ver “<https://tass.com/economy/1043332/>”

um terreno comum e resolver conflitos. Embora se reconheça que a Rússia foi forçada a abrir mão de algumas de suas influências na Ásia Central para a China, a narrativa dominante sobre a presença russa e chinesa na região baseia-se na premissa subjacente de que os dois países dividiram as funções igualmente, em que a China se concentra em atividades econômicas e a Rússia atua como provedora de segurança da região (Wilson, 2021). Embora haja poucos sinais de descontentamento oficial entre as autoridades russas e chinesas sobre suas negociações na Ásia Central, o tempo está se esgotando para a Rússia. Com poucas alternativas, uma Rússia cada vez mais defensiva enfrenta uma China em ascensão. A Rússia pode, teoricamente, optar por se vincular mais estreitamente ao Ocidente ou, no mínimo, se esforçar para curar as tensões.

Os interesses econômicos da China na Ásia Central tornaram-se cada vez mais multifacetados. O acesso à energia, às matérias-primas e aos minerais da Ásia Central é um objetivo importante para a China, como indicam os oleodutos que transportam petróleo do Cazaquistão e gás do Cazaquistão, do Turcomenistão e do Uzbequistão. Além disso, a Ásia Central é vista como um corredor estratégico e vital para a transmissão de mercadorias da China para a Europa dentro da BRI, o que levou ao interesse chinês em vários projetos de infraestrutura na região, incluindo a construção de estradas e ferrovias (Wilson, 2021).

O impacto econômico da China agora é visto no montante da dívida que os cinco países receberam. “O aumento do volume da dívida na Ásia Central é um problema político importante, pois o endividamento aumenta a dependência política dos credores. A China continua sendo a principal fonte de empréstimos na região. Sua participação na dívida externa do Quirguistão e do Tajiquistão é de 45% e 52%, respectivamente, ou mais de 20% do PIB deles. A situação é melhor nos países ricos em recursos. Os empréstimos da China representam de 16% a 17% do PIB do Turcomenistão e do Uzbequistão, enquanto o indicador do Cazaquistão é o mais baixo e equivale a 6,5%”⁶. O papel da China nas importações e exportações da região aumentou significativamente. A China é o parceiro comercial número um do Uzbequistão e do Quirguistão e o segundo do Cazaquistão em termos de importações. Conforme mencionado no início da seção, o domínio da China na economia é aceitável para as relações sino-russas. O que tornou as relações difíceis foi o aumento da influência política e social da China.

⁶ Ver “<https://www.eurasian-research.org/publication/the-risks-of-the-high-government-debt-for-central-asia/>”

As atividades militares e relacionadas à segurança da China começaram a incomodar o domínio da Rússia. A Ásia Central é um mercado para a China e a Rússia na venda de armamentos. Eles também têm atividades militares conjuntas na estrutura da Organização de Cooperação de Xangai. Essa mesma organização deu à China a oportunidade de realizar atividades militares e relacionadas à segurança. “O sistema universitário da Associação de Participação de Xangai (SCO) foi impulsionado em 2010 como outro estágio de colaboração no campo de treinamento e intercâmbio de força de trabalho (Sulimanov e Beloglazov, 2018)”. Embora a Rússia tenha sido o principal vendedor de armas para a Ásia Central até 2010, esse número começou a mudar gradualmente para o lado da China. “A China forneceu 1,5% das importações de armas da Ásia Central entre 2010 e 2014, e esse número aumentou para 18% do total nos períodos de 2015 a 2018. Enquanto o Uzbequistão comprou mais armas da China do que da Rússia durante todo o período de 1991 a 2018, entre 2014 e 2018, tanto o Uzbequistão quanto o Turcomenistão compraram mais armas da China do que da Rússia (Wilson, 2021)”. O aumento da China na esfera militar na Ásia Central pode ser explicado não apenas pelos números, mas também pela qualidade das armas. A China exporta tecnologias militares mais avançadas do que a Rússia. A China cria uma oportunidade de intervir com seus militares na região com o objetivo de proteger suas empresas, infraestruturas e outros. A vida social da população da Ásia Central já está profundamente ligada à China. As tecnologias, as redes, as telecomunicações e todos os mecanismos das fábricas são projetados com produtos chineses. Nesse campo, a Rússia já perdeu a Ásia Central para a China.

Portanto, o próximo passo da China é separar totalmente a Rússia da Ásia Central, e a Rússia nunca concordará com isso. Portanto, o confronto surge como inevitável, e o futuro da Ásia Central é altamente dependente dessa rivalidade.

Interesses estratégicos da Rússia na região da Ásia-Pacífico

Um dos motivos da aproximação sino-chinesa são as preocupações de segurança de ambos os países na região Ásia-Pacífico. Tanto a China quanto a Rússia têm muitos interesses estratégicos na região e têm um inimigo mútuo: os Estados Unidos. A área da Ásia-Pacífico é o epicentro do crescente desequilíbrio entre a China e a Rússia. O empobrecido e pouco habitado Extremo Oriente russo colide com uma China cada vez mais poderosa e em crescimento. Outros exemplos, mas igualmente informativos, de como

uma variedade de preocupações práticas são tratadas entre as duas nações podem ser encontrados nas relações bilaterais. “Seu principal interesse na região parece ser evitar antagonizar a China e proteger essa relação bilateral (Rumer, 2017)”. Desde meados dos anos 2000, a Rússia tem tentado ampliar sua posição na região da Ásia-Pacífico. O objetivo é aumentar o domínio da Rússia na área, que ela considera como o futuro foco econômico e político do mundo. Esse objetivo também pode ser considerado como uma resposta ao rebalanceamento regional dos Estados Unidos e à ascensão da China. O principal objetivo da estratégia russa na área da Ásia-Pacífico é manter a segurança nacional. Em comparação com a China, o enorme e pouco povoado Extremo Oriente da Rússia é uma desvantagem. A China nunca foi formalmente identificada como uma ameaça à segurança pela Rússia. No entanto, ela é um componente da mentalidade russa, conforme evidenciado pelos ativos militares preparados para enfrentar um grande oponente. A Rússia, como país, tem uma orientação ocidental. A capacidade da Rússia de expandir sua influência é prejudicada pelo ambiente da Ásia-Pacífico. A Rússia, assim como em outras regiões do mundo, tem tido dificuldade em fazer e manter aliados nessa região. A política externa da Rússia na área se concentra principalmente em laços bilaterais com outras nações importantes, especialmente com a China.

O ambiente na região da Ásia-Pacífico é muito semelhante ao da Ásia Central em termos de relações sino-russas. O confronto está crescendo com a crescente influência da Rússia na região. Essa influência crescente é vista nas vendas de armas. Desde 2000, a Rússia se tornou o maior fornecedor de armas da região, com vendas avaliadas em US\$10,66 bilhões (os Estados Unidos estão em segundo lugar, com US\$7,86 bilhões)⁷.

Embora a China esteja aumentando sua participação no mercado de vendas de defesa no Sudeste Asiático, ela continua muito atrás da Rússia. Entre 2000 e 2020, as vendas de defesa da China para o Sudeste Asiático foram avaliadas em apenas US\$2,78 bilhões. No mercado regional de armas, a Rússia tem duas vantagens distintas sobre a China. Primeiro, as empresas de defesa russas têm uma reputação melhor do que suas contrapartes chinesas pela qualidade e confiabilidade de seus sistemas de armas, bem como pelos serviços pós-venda, como suporte técnico, manutenção e fornecimento de peças de reposição. Em segundo lugar, os estados regionais com disputas territoriais e jurisdicionais marítimas com Pequim no Mar do Sul da China - Malásia, Filipinas, Brunei, Indonésia e, especialmente, Vietnã - evitaram adquirir armas da China (Storey, 2021)

⁷ Ver Instituto Internacional de Pesquisa para a Paz de Estocolmo (SIPRI), “<https://www.sipri.org/databases/armstransfers>”.

Os interesses estratégicos da China na região são muito maiores do que os da Rússia. O cerne de todas as disputas territoriais no Mar da China Oriental e no Mar da China Meridional são os interesses estratégicos. Após um “século de humilhação”, durante o qual forças externas controlaram a área da Ásia-Pacífico, a China está ressurgindo como uma grande potência. Desde 2007, a China tem se tornado cada vez mais assertiva em sua busca por reivindicações históricas, principalmente no Mar do Sul da China. É fundamental que a China mantenha sua imagem de potência emergente pacífica e de “parte interessada responsável”. Os países do Sudeste Asiático, bem como os países da Ásia-Pacífico, sentem a primazia chinesa como uma ameaça e, na maioria dos casos, precisam cooperar com os EUA. A única coisa que alivia as tensões com a Rússia é que a China está sentindo a pressão dos EUA. Quase todos os países da região estão balanceando com os EUA e a China precisa de alguém que a apoie ou, pelo menos, não há necessidade de outro inimigo neste exato momento. No entanto, a Rússia é o principal fornecedor de armas da Índia e do Vietnã e dos países do Mar do Sul da China. Embora haja várias disputas territoriais com esses países, é natural que as relações entre a China e a Rússia enfrentem conflitos. Esses conflitos são inevitáveis até que a Rússia interrompa o fornecimento de armas, o que é muito prejudicial para sua economia.

Conclusão

As relações sino-russas estão em um novo estágio, e todas as tensões e confrontos foram negligenciados por ambos os lados. Eles sentem que precisam de mais apoio em vez de questões externas adicionais. A rejeição destas tensões é vista como um bom relacionamento com acadêmicos e líderes mundiais. De fato, essas tensões e confrontos negligenciados na Ásia Central e na região da Ásia-Pacífico nunca permitiram que os países se aliassem. Eles não teriam cooperado se não houvesse um inimigo mútuo. A comunidade mundial poderá testemunhar outro grande conflito entre a China e a Rússia pela hegemonia regional.

REFERÊNCIAS

Ian Storey, The Russia-China Strategic Partnership and Southeast Asia: Alignments and Divergences, ISEAS Perspective. No. 177 (2021) p. 3.
<https://www.aljazeera.com/news/2021/11/25/why-are-russia-and-china-strengthening-ties>

- “Valdai Discussion Club session,” President of Russia, October 3, 2019, <http://en.kremlin.ru/events/president/news/61719>
- Ian Storey, The Russia-China Strategic Partnership and Southeast Asia: Alignments and Divergences, ISEAS Perspective. No. 177 (2021) p. 3.
- “Russia, China not planning to create military alliance, Lavrov says,” TASS, November 2, 2019, <https://tass.com/politics/1086469>.
- Alessandro Arduino, Russia and China: An Enhanced Security Cooperation, Russia and China. Anatomy of a Partnership, (2019), p. 63
- L. Xia, “Facts & Figures: China-Russia economic ties in fast lane”, Xinhuanet, 11 September 2018.
- Aldo Ferrari and Eleonora Tafuro Ambrosetti, Russia and China: Countering the Dominance of the West, Russia and China. Anatomy of a Partnership, (2019) p. 21.
- <https://tass.com/economy/1043332/>
- Jeanne L. Wilson, Russia and China in Central Asia: Deepening Tensions in the Relationship, Acta Via Serica, Vol. 6, No. 1, June 2021. p. 61
- Jeanne L. Wilson, Russia and China in Central Asia: Deepening Tensions in the Relationship, Acta Via Serica, Vol. 6, No. 1, June 2021. p. 65.
- <https://www.eurasian-research.org/publication/the-risks-of-the-high-government-debt-for-central-asia/>
- Azamat S. Sulimanov and Albert V. Beloglazov, Geopolitical interests of China in Central Asia, Revista San Gregorio (2018), p. 3.
- Jeanne L. Wilson, Russia and China in Central Asia: Deepening Tensions in the Relationship, Acta Via Serica, Vol. 6, No. 1, June 2021. p. 66.
- Eugene B. Rumer, Russia’s China Policy: This Bear Hug Is Real, NBR special report, No. 66 (2017), p. 32.
- The Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI), <https://www.sipri.org/databases/armstransfers>.
- Ian Storey, The Russia-China Strategic Partnership and Southeast Asia: Alignments and Divergences, ISEAS Perspective. No. 177 (2021) p. 4.

RESUMO

As relações atuais entre a China e a Rússia são o resultado das políticas de reaproximação de ambos os países. Os temores compartilhados sobre a hegemonia dos EUA, os benefícios econômicos mútuos e os fortes vínculos entre Xi Jinping e Vladimir Putin levaram as relações sino-russas a um novo estágio. A Rússia precisa de segurança regional no Sudeste Asiático e, embora os interesses estratégicos da China e da Rússia não coincidam na região, ambas estão ansiosas para conter os EUA. As recentes questões de fronteira entre a Rússia e a Ucrânia são bem parecidas com as questões entre a China e Taiwan, o que também faz com que os países sintam a reciprocidade entre si. Os resultados das duas questões podem ser os mesmos. Moscou está se certificando, com o passar do tempo, de que a reaproximação com o Ocidente é impossível, a Rússia sofrerá sanções econômicas e o Ocidente já começou a reduzir sua integração com o país. Apesar de todas as parcerias e da reciprocidade, a China e a Rússia ainda não são aliadas. Os confrontos inativos entre os dois superam todos os aspectos positivos mencionados acima.

PALAVRAS-CHAVE

Política de reaproximação; Potência regional; Aliança; Conflitos; Interesse estratégico.

Recebido em 31 de março de 2023

Aceito em 07 de agosto de 2023

Traduzido por Eduardo Secchi

UM PONTO CEGO DO EMIRADO ISLÂMICO DO AFGANISTÃO EM RELAÇÃO À ÍNDIA: O SEGUNDO REINADO DESDE AGOSTO DE 2021

Mohammad Khalid Khawrin¹

Introdução

O Emirado Islâmico do Afeganistão (EIA) é o nome do atual governo afegão, popularizado também pelo nome “Talibã”, que derrotou a OTAN com os seus aliados e que atualmente controla, administra e governa o Afeganistão pela segunda vez desde 15 de Agosto de 2021. A relação dos Talibãs com a Índia é um ponto cego para ambas as partes devido a diferentes razões. Uma das principais razões para as relações tensas entre os Talibãs e a Índia é e foi o fato de os Talibãs serem vistos como apoiantes do Paquistão, o rival da Índia.

Os talibãs mantinham laços estreitos com o Paquistão. Além disso, a interpretação estrita do Islã por parte dos talibãs e o seu tratamento dos direitos das mulheres e das minorias são também fontes de tensão com a Índia. Os Talibãs impõem uma lei *sharia* rigorosa no Afeganistão, incluindo medidas como a proibição da educação e do emprego das mulheres. A Índia e muitos outros países opuseram-se a estas políticas. De um modo geral, as relações entre os Talibãs e a Índia foram marcadas pela ausência de comunicação, pela ausência de uma via específica nas relações internacionais e pelas políticas controversas em relação à região vizinha.

A história afegã é largamente caracterizada por guerras e combates, desde guerras civis a confrontos com tropas estrangeiras. O EIA adotou um plano para participar através de uma presença física da administração do Estado (Akhtar e Khan 2021). No Afeganistão, está ocorrendo uma mudança de paradigma porque o mundo internacional não previu o resultado. O EIA é

¹ Departamento de Julgamento e Acusação, Universidade de Kunduz. Kunduz, Afeganistão.
E-mail: mk.ahmadzai786@gmail.com. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3313-2061>

responsável pelo desenvolvimento tremendo, mas precário, conseguido pelo povo afegão nos últimos 20 anos (K R e Durairaj 2021).

As táticas opressivas do EIA e a total dependência da “criação de Estado” através da “criação de guerra” demonstram como é difícil converter um grupo insurreto numa estrutura estatal. O principal quadro de governação que o EIA podia criar era um sistema de duas vias. No entanto, a organização político-militar criada pelo EIA carecia de um Estado nas três áreas de legitimidade, autoridade e capacidade, de acordo com a avaliação das capacidades institucionais e funcionais do EIA (Ibrahimi 2017). Quase não há muita informação disponível sobre os talibãs ou o Estado do EIA. Este estudo aponta o ponto cego através do estabelecimento de relações internacionais saudáveis; através do prisma dos direitos humanos e da criação de Estados.

Importância do Estudo

Há muitas razões para postular que é muito importante para o EIA e a Índia clarificarem as suas relações bilaterais, transações, proteção e benefícios mútuos. Alguns dos estudiosos proeminentes, como Bose & Panda (2016), também manifestaram que descobrem que o Afeganistão está se tornando mais significativo para a Índia para uma variedade de preocupações econômicas e de segurança, apesar de anteriormente não ser a principal prioridade da política externa ou de segurança de qualquer Estado. Além disso, Nath (2019) argumentou que a compreensão das relações internacionais nas áreas dos laços Índia-Afeganistão e a importância do Afeganistão para a política externa da Índia em relação à Ásia Central e ao Irã são de notável relevância para o entendimento do tema.

Por outro lado, as novas perspectivas comerciais obrigaram o Afeganistão a aproveitar a sua proximidade da Índia para contrariar a sua excessiva dependência do Paquistão, enquanto o Nepal reforçou a sua colaboração com a China para ultrapassar a sua dependência da Índia, criando uma nova dinâmica geopolítica no Sul da Ásia (Bhatnagar e Ahmed 2021). No entanto, este estudo revelaria também as vias para o equilíbrio das relações, as políticas internas e o ambiente sociopolítico internacional de ambos os países.

Metodologia

Neste estudo, foi utilizado um método de investigação indutivo. A

investigação indutiva é uma abordagem de investigação que implica começar com observações específicas e utilizá-las para formar uma conclusão ou teoria geral. Trata-se de uma abordagem de investigação ascendente, em que os investigadores começam com observações específicas e trabalham até chegarem a teorias mais gerais (Birkinshaw, Brannen e Tung 2011). Esta abordagem é frequentemente utilizada nas ciências sociais, onde os investigadores podem observar indivíduos ou pequenos grupos e utilizar essas observações para fazer inferências sobre populações maiores.

O processo de investigação indutiva envolve normalmente várias etapas, tal como é explicado por alguns investigadores:

Observação: Os investigadores observam e recolhem dados de exemplos ou casos específicos.

Classificação: Os investigadores agrupam as observações em categorias ou temas.

Indução: Os investigadores utilizam as observações e as categorias para chegar a uma conclusão ou teoria geral.

Teste: Os investigadores testam a teoria através de mais observações e experiências para ver se ela se mantém (Birkinshaw, Brannen e Tung 2011; Chatfield 2020). A investigação indutiva é útil para gerar novas ideias e teorias.

Coleta de dados

Os dados secundários qualitativos foram recolhidos a partir de fontes abertas. Os dados secundários qualitativos de fonte aberta referem-se a dados não numéricos que estão disponíveis ao público e podem ser consultados e utilizados por qualquer pessoa sem quaisquer restrições. Este tipo de dados pode incluir texto, imagens, áudio e vídeo. Os dados secundários qualitativos de fonte aberta são frequentemente recolhidos e disponibilizados por agências governamentais, instituições de investigação e outras organizações. As informações desta investigação são utilizadas como dados secundários qualitativos de fonte aberta para apoiar as minhas conclusões e começar a identificar áreas para investigação futura (Chatfield 2020).

Há várias vantagens em utilizar dados secundários qualitativos de fonte aberta na investigação. Em primeiro lugar, o seu acesso é normalmente gratuito, o que pode poupar tempo e recursos em comparação com a recolha e análise de dados primários. Em segundo lugar, os dados de fonte aberta são frequentemente recolhidos e analisados por especialistas na matéria, o que pode dar credibilidade à investigação. Por último, os dados de fonte aberta

- article38093717.ece.
- . 2022b. “India Sends Diplomats to Kabul for Talks with the Taliban.” *The Hindu*, June 2, 2022, sec. India. <https://www.thehindu.com/news/national/india-sends-diplomats-to-kabul-for-talks-with-the-taliban/article65486694.ece>.
- Bhatnagar, Stuti, and Zahid Shahab Ahmed. 2021. “Geopolitics of Landlocked States in South Asia: A Comparative Analysis of Afghanistan and Nepal.” *Australian Journal of International Affairs* 75 (1): 60–79. <https://doi.org/10.1080/10357718.2020.1793896>.
- Birkinshaw, Julian, Mary Yoko Brannen, and Rosalie L Tung. 2011. “From a Distance and Generalizable to up Close and Grounded: Reclaiming a Place for Qualitative Methods in International Business Research.” *Journal of International Business Studies* 42 (5): 573–81. <https://doi.org/10.1057/jibs.2011.19>.
- Bose, Srinjoy, and Ankit Panda. 2016. “Indian and Chinese Foreign Policy Imperatives and Strategies Vis-à-Vis Afghanistan.” *India Review* 5 (14): 379–406. <https://doi.org/10.1080/14736489.2016.1235939>.
- Chatfield, Sheryl L. 2020. “Recommendations for Secondary Analysis of Qualitative Data.” *TheQualitative Report* 25 (3): 833–42. <https://nsuworks.nova.edu/tqr/vol25/iss3/17>.
- Chellaney, Brahma. 2022. “No Justification for Engaging with Taliban.” *Bangkok Post*, August 19, 2022. <https://www.bangkokpost.com/opinion/opinion/2371995/no-justification-for-engaging-with-taliban>.
- Daurov, R.D, and N.D. Sazhenov. 2020. “ON GENERAL PRINCIPLES AND CHARACTERISTICS OF MODERN AFGHANISTAN’S STRATEGY OF FOREIGN POLICY.” *Scientific Programming*, no. 1: 80–90.
- Fair, C. Christine. 2010. “India in Afghanistan and Beyond: Opportunities and Constraints.” *Electronic copy*. <http://www.ssrn.com/abstract=1681753>.
- . 2011. “Under the Shrinking U.S. Security Umbrella: India’s End Game in Afghanistan?” *The Washington Quarterly* 34 (2): 179–92. <https://doi.org/DOI: 10.1080/0163660X.2011.562461>.
- Geneva Academy. 2022. “Non-International Armed Conflicts in Afghanistan.” October 19, 2022. <https://www.rulac.org/browse/conflicts/non-international-armed-conflicts-in-afghanistan>.
- Guha, Seema. 2022. “Is Afghanistan Turning Into Terror Hub Under Taliban Rule?” December 13, 2022. <https://www.outlookindia.com/international/is-afghanistan-turning-into-terror-hub-under-taliban-rule-news-244648>.

- Ibrahimi, Said Yaqub. 2017. "The Taliban's Islamic Emirate of Afghanistan (1996–2001): 'War-Making and State-Making' as an Insurgency Strategy." *Small Wars & Insurgencies* 31 (6): 947–72. <https://doi.org/10.1080/09592318.2017.1374598>.
- India, Department of commerce, Government of India. 2010. "India-Afghanistan PTA." *Mcommerce (blog)*. 2010. <https://commerce.gov.in/international-trade/trade-agreements/trade-agreements-2/>.
- K R, Gopalan, and D.Vezhaventhan Durairaj. 2021. "The Future Of Afghanistan Under Taliban And Its Doomsday Vision Of South Asia." *Nat. Volatiles & Essent. Oils* 8 (4): 5500–5510. <https://doi.org/10.6084/m9.figshare.17031650>.
- Motafaker, Mohammad Jawad. 2018. "POST-TALIBAN DÖNEMI AFGANISTAN DAKI TERÖR GRUPLARININ SOSYAL BOSLUK VE AYRISMALAR BAGLAMINDA INCELENMESI: TALIBAN ÖRNEGI." *Journal of International Social Research* 11 (61): 583–95. <https://doi.org/10.17719/jisr.2018.2949>.
- Nath, Jayasree. 2019. "SIGNIFICANCE OF AFGHANISTAN IN INDIA'S FOREIGN POLICY." *Humanities & Social Sciences Reviews* 7 (4): 472–76. <https://doi.org/10.18510/hssr.2019.7463>.
- Nazami, Fawad A. 2015. "FORMING AFGHAN-INDO ALLIANCE: SEEKING GUARANTOR FOR AFGHANISTAN'S NATIONAL SECURITY." *Journal of South Asian Studies* 3 (February): 29–35. <https://www.semanticscholar.org/paper/FORMING-AFGHAN-INDO-ALLIANCE%3A-SEEKING-GUARANTOR-FOR-Nazami/31d6f8bo6f000e19849c6cae61b1c664b94ae89>.
- Pant, Harsh V. 2010. "India in Afghanistan: A Test Case for a Rising Power." *Contemporary South Asia* 18 (2): 133–53. <https://doi.org/DOI:10.1080/09584931003674984>.
- Pate, Tanvi. 2018. "Soft Power, Strategic Narratives, and State Identity: Re-Assessing India-Afghanistan Relations Post-2011." *India Review* 17 (3): 320–51. <https://doi.org/DOI:10.1080/14736489.2018.1473321>.
- Saqib, Mohammad Yousaf. 2019. "India's Socio-Economic and Political Engagement in Afghanistan." *Asian Journal of Multidimensional Research (AJMR)* 8 (7): 11. <https://doi.org/10.5958/2278-4853.2019.00243.X>.
- Shah, Murtaza Ali. 2022. "Taliban and India Keen to Build Relations, Says UK Think-Tank." *The International News*. December 14, 2022. <https://www.thenews.com.pk/print/1019899-taliban-and-india-keen-to-build-relations-says-uk-think-tank>.

são frequentemente recolhidos em grande escala e podem incluir uma gama diversificada de participantes, o que pode proporcionar um contexto mais alargado para a investigação.

Análise de dados

Os dados secundários qualitativos de fonte aberta são analisados através de uma análise narrativa. A análise narrativa é um método de investigação qualitativa para a análise de dados que envolve o exame das histórias e experiências que são transmitidas nos dados. No contexto dos dados secundários qualitativos de fonte aberta, também se examinam as narrativas e os relatos das experiências das pessoas que estão disponíveis em registos públicos, fóruns online ou outras fontes. Para realizar a análise narrativa, os dados foram divididos em partes mais pequenas e o conteúdo foi examinado em busca de temas, padrões e tendências comuns, e a sua interpretação reflete tendências sociais e culturais mais amplas com abordagens interpretativas (Chatfield 2020).

A era pré-revolução das relações Índia-EIA

A relação entre a Índia e o Afeganistão tem sido complexa e variada ao longo do tempo, com cooperação e conflito. Nos últimos anos, a Índia tem sido um parceiro importante do Afeganistão nos seus esforços de reconstrução e desenvolvimento, prestando assistência financeira, técnica e de formação, bem como contribuindo para o desenvolvimento de infraestruturas e apoiando o Afeganistão. A Índia também tem estado envolvida nos esforços regionais para promover a estabilidade e a paz no Afeganistão. No entanto, a relação entre os dois países não tem sido isenta de desafios, com a presença de litígios fronteiriços, terrorismo transfronteiriço e competição pela influência regional.

O impacto da expansão dos laços da Índia com o Afeganistão, o Irã, as repúblicas da Ásia Central e todas as nações muçulmanas (Wirsing 2007). Para contornar o seu rival, Nova Deli deve manter o Afeganistão e os talibãs na vanguarda da sua mente (Fair 2011). Além disso, o artigo de Pate (2018) explicou como a influência do soft power da Índia no Afeganistão cresceu significativamente entre 2014 e 2017. Nath (2019) também argumentou que a abordagem da Índia ao Afeganistão é um excelente exemplo de uma estratégia de soft power com um objetivo a longo prazo através da política

externa da Índia e das relações internacionais relativas ao Irã e à Ásia Central.

Por outro lado, há fatores que estão levando a Índia a adotar uma abordagem proativa em relação ao Afeganistão, e o sucesso desta política teria impacto na capacidade da Índia para se tornar um fornecedor de segurança regional no Sul da Ásia (Pant 2010). Motafaker (2018) concluiu que os pós-talibãs aproveitaram as tensões raciais, religiosas e sectárias, bem como as inconsistências históricas entre grupos étnicos, para criar novas estruturas sociais no Afeganistão.

Estado atual das relações políticas e diplomáticas Índia-EIA

O governo provisório do EIA, que foi nomeado no início do seu mandato, ainda está em vigor e o grupo ainda não estabeleceu uma estrutura governativa permanente. No entanto, os talibãs rapidamente restabeleceram muitos dos seus regulamentos mais rigorosos, excluindo as mulheres da vida pública e não tolerando críticas. A administração talibã é descrita por Andrew Watkins, do USIP, juntamente com quem está efetivamente no comando e a forma como os talibãs têm respondido às ameaças ao seu domínio (Watkins 2022).

Pela primeira vez desde que a embaixada indiana em Cabul foi evacuada em Agosto de 2021, na sequência da entrada dos talibãs na capital afegã, a Índia enviou uma grande equipe de diplomatas de alto nível para o Afeganistão. Suhail Shaheen, chefe do gabinete político dos talibãs, disse ao *The Hindu* que os talibãs exigiram que a Índia restaurasse a sua embaixada em Cabul durante as negociações com a delegação indiana na quinta-feira. J.P. Singh, secretário-adjunto da divisão Paquistão-Afeganistão-Irã do Ministério dos Negócios Estrangeiros, está encarregado de chefiar a delegação indiana (Bhat Tacherjee 2022b).

Segundo o jornalista Basu (2022), o Ministério dos Negócios Estrangeiros indiano afirmou que a presença diplomática em Cabul foi decidida tendo em conta “a relação histórica e civilizacional com os afegãos”. A Índia aumentou a sua assistência à nação na sua região devastada pela guerra. No entanto, a promessa de entrega de trigo do Paquistão com a ajuda de uma instalação de trânsito mostrou que Deli está mais inclinada a envolver os talibãs de forma dissimulada através de agências internacionais como o Programa Alimentar Mundial (Bhat Tacherjee 2022a).

Até a data, as relações comerciais entre a Índia e o EIA não estabeleceram quaisquer laços económicos. No entanto, as empresas afegãs exportam bens para a Índia. A Índia concedeu acesso isento de direitos ao seu

mercado para as exportações afgãs e assinou um acordo comercial bilateral com o anterior governo afgão para incentivar o comércio e o investimento entre os dois países (Índia 2010). A Índia também estabeleceu uma série de parcerias econômicas e comerciais com o Afeganistão, com empresas indianas a investindo em vários setores da economia afgã, incluindo a energia, as telecomunicações e as infra-estruturas.

Apesar destes esforços, a relação econômica e comercial entre a Índia e o Afeganistão não tem sido isenta de desafios. Algumas empresas afgãs têm-se queixado da falta de acesso ao mercado indiano e têm surgido preocupações quanto à balança comercial entre os dois países (Wani, Mir e Akhter 2017).

Interesses geopolíticos e considerações estratégicas do Afeganistão

O Afeganistão é um país estrategicamente importante na encruzilhada da Ásia Central, do Sul e Ocidental e tem estado sujeito a influências externas e dinâmicas regionais significativas ao longo da sua história. Fair (2010) argumentou que os interesses da Índia no Afeganistão não estão apenas relacionados com o Paquistão, mas também, e talvez mais importante, com o objetivo da Índia de ser vista como um Estado extra-regional que avança para o estatuto de grande potência. Em termos de segurança energética, segurança regional e segurança interna, as considerações estratégicas da Índia têm em conta a ligação do Afeganistão à Ásia Central e ao Irã (Nath 2019).

De acordo com o estudo de Saqib (2019), três fatores principais afetaram o envolvimento da Índia com o Afeganistão: primeiro, encontrar um equilíbrio para as relações entre o Afeganistão e o Paquistão; segundo, mudanças políticas domésticas e as preferências dos partidos políticos internos do Afeganistão; e terceiro, mudanças no cenário político global. Além disso, defende que esta nova cooperação pode ser atribuída a causas geopolíticas relacionadas com a ascensão da Índia, às mudanças de interesses econômicos que a acompanham e à alteração do ambiente de segurança no Oriente Médio e no Afeganistão (Siyech 2020). No entanto, alguns autores afirmam que a Índia e o Paquistão tiram partido dos seus vizinhos sem litoral para promover os seus interesses nacionais. Esta afirmação baseia-se numa análise de questões históricas, econômicas e geopolíticas (Bhatnagar e Ahmed 2021).

Os interesses econômicos e de segurança da Índia e da China têm procurado moldar a dinâmica e as influências regionais no Afeganistão, competindo por influência com outras potências regionais, como o Paquistão,

o Irã e a Rússia. Este fato tem suscitado preocupações quanto ao potencial impacto no equilíbrio de poder e na estabilidade do Afeganistão. Alguns autores concluem que os problemas internos que fazem parte do atual sistema político do Afeganistão conduzem e estão relacionados com a atual política externa do país (Daurov e Sazhenov 2020).

Desafios no Afeganistão

O Afeganistão enfrenta uma série de desafios internos significativos que têm tido um grande impacto no seu desenvolvimento e estabilidade. Um dos principais desafios é o conflito e a insurreição em curso no país. O conflito tem resultado em violência e instabilidade generalizadas e tem tido um impacto negativo no desenvolvimento econômico e social do Afeganistão. Outro grande desafio é a falta de desenvolvimento econômico no Afeganistão. Um terceiro grande desafio é a falta de estabilidade política no Afeganistão. Outros desafios que o Afeganistão enfrenta incluem a falta de serviços básicos como a educação, os cuidados de saúde e a electricidade, bem como violações generalizadas dos direitos humanos, incluindo a violência contra as mulheres e as crianças (Bagai 2014). As meninas e as mulheres já não têm direito à educação ou a um emprego e muitas delas são forçadas à escravidão sexual depois de se casarem com soldados talibãs. Os sikhs e os hindus do Afeganistão começaram a emigrar para a Índia para evitar a perseguição (Chellaney 2022).

O Afeganistão enfrenta uma série de desafios internacionais significativos que têm tido um grande impacto no seu desenvolvimento e estabilidade. Um dos principais desafios é o conflito e a insurreição em curso no país (Academia de Genebra 2022), que tem atraído a atenção de várias potências internacionais, que têm procurado moldar o resultado do conflito e proteger os seus próprios interesses no Afeganistão. O conflito teve também um impacto negativo no desenvolvimento econômico e social do Afeganistão e alimentou a instabilidade regional. Outro grande desafio é a falta de apoio e de empenho internacional no Afeganistão (Banco Mundial 2022).

Um terceiro grande desafio é a ameaça do terrorismo transfronteiriço no Afeganistão (Syed 2022). O Afeganistão tem sido um importante centro de grupos terroristas, incluindo a Al-Qaeda e os Talibãs, que utilizaram o país como base de operações contra os países vizinhos e a comunidade internacional (Guha 2022). Esta situação tem tido um impacto negativo na estabilidade e segurança regionais e tem alimentado as tensões internacionais. A resposta a estes desafios internacionais exigirá a cooperação e o apoio da comunidade internacional, bem como o empenhamento do governo e do povo afegãos na

construção de uma sociedade mais estável, próspera e inclusiva.

O reconhecimento internacional do Emirado Islâmico do Afeganistão (EIA) constitui outro desafio. A existência de laços políticos e económicos fortes atrairá o investimento internacional, impulsionará o comércio regional e, em última análise, aumentará as tão necessárias receitas públicas. Os Talibãs querem eliminar qualquer desafio à sua autoridade. Não querem especificamente que nenhuma potência regional ajude militar e financeiramente os afegãos que se opõem ao seu regime, como fizeram a Índia, o Irã e a Rússia na década de 1990. Os Talibãs também acreditam que a aceitação internacional e as relações fortes, nomeadamente com as nações e organizações doadoras ocidentais, trarão à nação ajuda humanitária e ajuda ao desenvolvimento.

O governo talibã solicitou frequentemente o reconhecimento diplomático da comunidade mundial, alegando ter cumprido todos os requisitos para o efeito. Estas conversações deveriam abrir caminho para que a Índia restabelecesse relações diplomáticas com o Afeganistão. Em 23 de Junho, o Ministério dos Negócios Estrangeiros da Índia afirmou num comunicado que Nova Deli tinha enviado uma equipe técnica para a sua embaixada em Cabul, a fim de supervisionar de perto e organizar a distribuição de ajuda humanitária (Shah 2022). Nas últimas décadas, a Índia registrou um desenvolvimento significativo de grupos de reflexão e, em termos de números, é atualmente semelhante à China, enquanto a América tem mais de 1800 *think tanks*.

No entanto, nem os *think tanks* americanos nem os indianos foram capazes de prever os desenvolvimentos no Afeganistão ou de promover prontamente mudanças políticas (Singh 2021). Ironicamente, o Estado Islâmico da Província de Khorasan (ISKP) tem vindo a preencher os vazios deixados pelos Talibãs, à medida que estes últimos trabalham na transição de uma organização insurreta e terrorista para um Estado e um sistema político que procura reconhecimento no estrangeiro (Taneja 2022). Estes são novos desafios emergentes que colocaram obstáculos ao processo de reconhecimento do governo do EIA.

A segurança regional, a militância e o terrorismo transnacional suscitaram preocupações e houve quem criticasse a Índia pelo seu envolvimento no Afeganistão. Além disso, a atual violência e agitação no Afeganistão complicou a cooperação militar e de segurança do país. Tanto a existência do Afeganistão como a segurança da Índia estão em risco, motivo pelo qual as duas nações não devem hesitar em formar esta aliança (Nazami 2015).

Conclusão

Conclui-se que o EIA tem os seus problemas e deficiências internos, tais como a transformação de energia, a garantia de segurança para os vizinhos, regulamentos vagos e leis, regras e organizações de aplicação de tratados pouco claros, que são um ponto cego para pessoas de fora e outros países e não poderiam ter relações diplomáticas normalizadas. Mesmo por causa desses problemas, o EIA não conseguiu obter reconhecimento diplomático. O EIA tem a sua desintegração interna e é incompetente e inexperiente nas abordagens de criação do Estado, tais como a transformação pouco clara do poder, as responsabilidades futuras pouco claras enquanto Estado e a aplicação pouco clara da lei. O que leva a considerações estratégicas geopolíticas pouco claras e à ausência de tratados e transações econômicas a nível estatal.

Implicações futuras para a relação entre Índia e Afeganistão

A Índia tem uma longa e complexa história com o Afeganistão, tendo procurado influenciar o desenvolvimento do país e moldar o seu futuro. O futuro das relações indo-afegãs dependerá de vários fatores, incluindo o resultado do conflito e da insurreição em curso no país, a evolução econômica e política no Afeganistão e os interesses e prioridades estratégicos da Índia. Se o Afeganistão conseguir alcançar a estabilidade e o desenvolvimento, a Índia poderá servir de ponte e procurar expandir os seus laços econômicos e comerciais com o Afeganistão e promover a integração regional. Tal situação poderia conduzir a uma maior cooperação e colaboração entre a Índia e o Afeganistão e contribuir potencialmente para uma maior estabilidade e prosperidade na região.

No entanto, se o Afeganistão continuar mergulhado em conflitos e instabilidade, poderá tornar-se uma fonte de competição e tensão entre a Índia e a China, uma vez que ambos os países procuram proteger os seus interesses no país. Neste cenário, o Afeganistão poderia tornar-se um ponto de inflamação das rivalidades e tensões regionais, o que poderia ter implicações negativas para a estabilidade e o desenvolvimento da região. De um modo geral, o futuro das relações indo-afegãs dependerá da capacidade de todas as partes interessadas trabalharem em conjunto para enfrentar os desafios que o Afeganistão enfrenta e promover a estabilidade e o desenvolvimento do país.

Recomendações

Vários domínios poderiam ser o foco para eliminar o ponto cego nas relações internacionais, incluindo:

Sugere-se vivamente que o EIA enquadre e codifique a sua política interna e externa, as suas políticas, a garantia dos direitos humanos islâmicos e a garantia da responsabilidade do Estado. Ainda, é importante que ele crie instituições fortes e responsáveis no Afeganistão e garanta potencial para melhorar a transparência e a responsabilidade do processo político.

O papel do setor privado, o impacto da ajuda e do investimento internacionais e o potencial de integração regional, bem como o papel das potências regionais e de outras partes interessadas no conflito e o potencial para um acordo de paz. A codificação destas questões eliminaria o ponto cego para todos, o que abriria caminho para que outros países e partes interessadas pudessem lidar com as transações, compreender as responsabilidades futuras, a tomada de decisões, a transformação do poder, o sucessor e os organismos de aplicação das regras e responsabilidades.

De um modo geral, pesquisas futuras sobre o Afeganistão devem procurar fornecer uma compreensão abrangente e matizada acerca dos desafios e oportunidades que o país enfrenta e devem procurar fornecer recomendações para enfrentar estes desafios e promover a estabilidade e o desenvolvimento no Afeganistão.

REFERÊNCIAS

- Akhtar, Naseem, and Abdul Qadeen Khan. 2021. "OVERVIEW: STRUGGLE FOR ISLAMIC EMIRATE OF AFGHANISTAN." *Pakistan Journal of International Affairs* 4 (3): 397–416. <https://doi.org/10.52337/pjia.v4i3.258>.
- Bagai, Mithila. 2014. "Challenges In Afghanistan." *World Affairs: The Journal of International Issues* 18 (2): 108–23. <https://www.jstor.org/stable/48505442>.
- Basu, Nayanima. 2022. "India Reopens Embassy in Kabul, Sends 'Technical Team' with Relief Material for Afghanistan." *ThePrint* (blog). June 23, 2022. <https://theprint.in/diplomacy/india-reopens-embassy-in-kabul-sends-technical-team-with-relief-material-for-afghanistan/1009400/>.
- Bhat Tacherjee, Kallol. 2022a. "Taliban Assures Safety for Envoys, Embassies." *The Hindu*, January 2, 2022, sec. India. <https://www.thehindu.com/news/national/india-wants-oversight-over-food-aid-to-afghanistan/>

- Singh, Bhartendu Kumar. 2021. "National Security Thinking and the Hollowness of Think-Tanks." *The Times of India*, September 6, 2021. <https://timesofindia.indiatimes.com/blogs/voices/national-security-thinking-and-the-hollowness-of-think-tanks/>.
- Siyech, Mohammed Sinan. 2020. "Understanding India's Increased Counter Terrorism Relations with Saudi Arabia and the UAE." *India Review* 19 (4): 351–75. <https://doi.org/10.1080/14736489.2020.1797316>.
- Syed, Baqir Sajjad. 2022. "Kabul Renews Pledge to Curb Cross-Border Terrorism: FO." *Dawn*. December 23, 2022. <https://www.dawn.com/news/1727803>.
- Taneja, Kabir. 2022. "China's Afghanistan Strategy May Be in Trouble." ORF. December 23, 2022. <https://www.orfonline.org/expert-speak/chinas-afghanistan-strategy-may-be-in-trouble/>.
- The World Bank. 2022. "The World Bank In Afghanistan." Text/HTML. World Bank. October 7, 2022. <https://www.worldbank.org/en/country/afghanistan/overview>.
- Wani, Mohammad Ibrahim, Mohammad Afzal Mir, and Kulsuma Akhter. 2017. "India's Economic Relations with Afghanistan." *The Journal of Central Asian Studies* 14: 101–20.
- Watkins, Andrew. 2022. "One Year Later: Taliban Reprise Repressive Rule, but Struggle to Build a State." United States Institute of Peace. August 17, 2022. <https://www.usip.org/publications/2022/08/one-year-later-taliban-reprise-repressive-rule-struggle-build-state>.
- Wirsing, Robert G. 2007. "In India's Lengthening Shadow: The U.S.-Pakistan Strategic Alliance and the War in Afghanistan." *Asian Affairs: An American Review* 34 (3): 151–72. <https://doi.org/DOI: 10.3200/AAFS.34.3.151-172>.

RESUMO

A Índia, de uma perspectiva humanista, tem contribuído significativamente para o desenvolvimento e ajuda do Afeganistão. O método de pesquisa indutivo foi aplicado no estudo. A natureza dos dados foi de forma qualitativa no modo secundário. Os dados foram analisados por meio da técnica de análise narrativa. Os resultados mostraram que o Emirado Islâmico do Afeganistão (EIA) está em processo de formação de Estado. O Afeganistão é complicado e instável e como ele se desenvolve politicamente determinará como a Índia e o Afeganistão irão interagir no futuro. Recomenda-se que a EIA esclareça e formalize suas políticas internas e externas, políticas, compromisso com os direitos humanos islâmicos e responsabilidade com o Estado.

PALAVRAS-CHAVE

Índia; Estado Islâmico do Afeganistão; Talibã; Reconhecimento diplomático; Afeganistão

Recebido em 28 de dezembro de 2022

Aprovado em 17 de maio de 2023

Traduzido por Marina Felisberti

A INICIATIVA BELT AND ROAD E O DESTINO DAS MEGA INFRAESTRUTURAS PRESIDENCIAIS NA ÁFRICA

Amabilly Bonacina¹

Mamoudou Gazibo²

Introdução

As relações sino-africanas não são novas (Snow 1988). Mas a partir de 2000, após o estabelecimento do Fórum de Cooperação China-África (FOCAC, sigla em inglês), essas relações se institucionalizaram e dispararam tão rapidamente que a China se tornou o maior parceiro da África em muitos domínios. Entre estes domínios, a infraestrutura, que tem sido um componente importante da presença da China no continente desde a era Mao, é de particular importância.

Neste contexto, o lançamento da Iniciativa *Belt and Road* (BRI) em 2013 pelo Presidente chinês Xi Jinping, se soma como um novo mecanismo de investimento no desenvolvimento da infraestrutura no continente. Na atual política externa chinesa, a importância da BRI é inegável, seja por seu caráter político ou econômico (Johnston 2016; Visentini 2014; Bhattacharya 2016; Pautasso 2016). A BRI também se tornou central na agenda de cooperação sino-africana, sobrepondo-se ao FOCAC e tornando-se um compromisso conjunto entre os africanos e os chineses (Forum on China-Africa Cooperation 2015). Nos dois primeiros anos, o continente africano ainda era secundário em relação à BRI, com apenas seis países entre os primeiros a aderir à iniciativa. A partir de 2015, a iniciativa ganha força, e em 2022 aproximadamente 46 países do continente assinaram memorandos de entendimento (Addaney

¹ Departamento de Ciência Política, Université de Montréal. Montréal, Canadá. E-mail: amabilly.bonacina@umontreal.ca. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9517-9303>

² Departamento de Ciência Política, Université de Montréal. Montréal, Canadá. E-mail: mamoudou.gazibo@umontreal.ca. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6694-8596>

2021; Breuer 2017). Portanto, a maioria dos países africanos endossaram a BRI com muito entusiasmo.

Como a maioria da literatura sobre as relações China-África adota uma visão positiva ou negativa (Gazibo 2022), os projetos da BRI tendem a ser analisados com as mesmas lentes. A perspectiva positiva sobre as relações China-África (por exemplo Li 2022) considera que é uma relação vantajosa para ambas as partes, especialmente dada a lacuna entre a demanda dos países africanos e as oportunidades de financiamento oferecidas pelo Ocidente. De fato, até 2017, Pequim havia construído na África cerca de 6.200 km de ferrovias, 6.500 km de rodovias, 20 portos marítimos, 20 pontes, mais de 80 centrais elétricas, mais de 200 escolas e 80 estádios, além de várias zonas econômicas especiais, parques industriais, entre outros (Aiping e Zhan 2018; Krukowska 2016). Por outro lado, muitos céticos apontam que a BRI é apenas mais um capítulo da longa história de exploração da África e de projetos inúteis e de elefantes brancos. Ambas as perspectivas colocam ênfase no aspecto externo das relações e, portanto, prestam pouca atenção a várias outras variáveis entre as quais a variedade de situações e os fatores domésticos dentro dos países africanos que contribuem para moldar a relação com a China.

Este artigo adota uma perspectiva mais nuançada, ao colocar a ênfase na agência africana. De fato, apesar da tendência positiva esmagadora e da óbvia necessidade de investimentos, alguns países foram no sentido contrário, parando ou pondo fim a alguns projetos da BRI. Um caso é Serra Leoa, que cancelou a construção do Aeroporto de Mamamah em 2018, e outro é a Tanzânia, que suspendeu a construção do Porto de Bagamoyo em 2019. Estes dois casos são particularmente interessantes devido ao escopo dos projetos e às relações de longa data com a China. A Tanzânia, por exemplo, juntamente com a Zâmbia, se beneficiou da ferrovia TAN-ZAM de 1860 km em 1975 (Snow 1988, 154). A questão, portanto, é porque um país (assim como a Serra Leoa) interrompe um projeto da BRI realizado por um parceiro tão antigo. Na busca de uma explicação das razões que levaram a estas interrupções, descobrimos que estes dois projetos compartilham características comuns, de serem muito ambiciosos em termos de tamanho e custo; de terem sido decididos de forma discricionária pelo presidente em exercício e, ao mesmo tempo, de não serem tão úteis ou lucrativos. Nestes projetos, o fator político torna-se mais decisivo do que o econômico, embora este último seja a justificativa oficial. Assim, verificamos que a dinâmica da política interna tem influência sobre a manutenção destes acordos.

O artigo está organizado da seguinte forma: a parte 1 apresenta a estrutura conceitual para entender por que estes projetos foram abandonados.

Sugerimos o conceito de *megaprojetos presidenciais* que resulta da adaptação da ideia de projetos de *elefantes brancos* utilizada na literatura de infraestrutura à literatura sobre neopatrimonialismo. A parte 2 apresenta uma breve visão geral de como os projetos da BRI são enquadrados a fim de entender tanto o porquê de poderem ser decididos pessoalmente por um presidente quanto interrompidos por outro. A parte 3 apresenta os estudos de caso e a conclusão resume nossos principais resultados

Neopatrimonialismo, Elefantes Brancos e Megaprojetos Presidenciais

Neste artigo, propomos o conceito de *megaprojetos presidenciais*, que se refere primeiro à ideia de *elefante branco*, “uma metáfora usada para descrever um objeto, projeto de construção, esquema, empreendimento comercial, instalação, etc., considerado caro, mas sem utilidade ou valor equivalente em relação a seu capital (aquisição) e/ou custos operacionais (manutenção)”³.

Entretanto, a palavra *elefante branco* não capta o que é específico dos projetos que estudamos neste artigo. Embora esta palavra seja usada principalmente na literatura sobre infraestrutura, ela também é aplicada a projetos e mecanismos novos e ainda não claramente compreendidos, como o financiamento da transição energética ou o mercado de carbono no mundo desenvolvido (Theys 2016). Os *elefantes brancos* são talvez mais difundidos na África, que tem uma longa história de infraestruturas dispendiosas e inúteis, construídas especialmente nas primeiras três décadas após as independências. Os mais conhecidos são provavelmente a Basílica de Nossa Senhora da Paz construída na Costa do Marfim, na aldeia do primeiro presidente da Costa do Marfim, longe das áreas densamente povoadas como Abidjan; ou a Mesquita Hassan II em Casablanca (Elleh 2002).

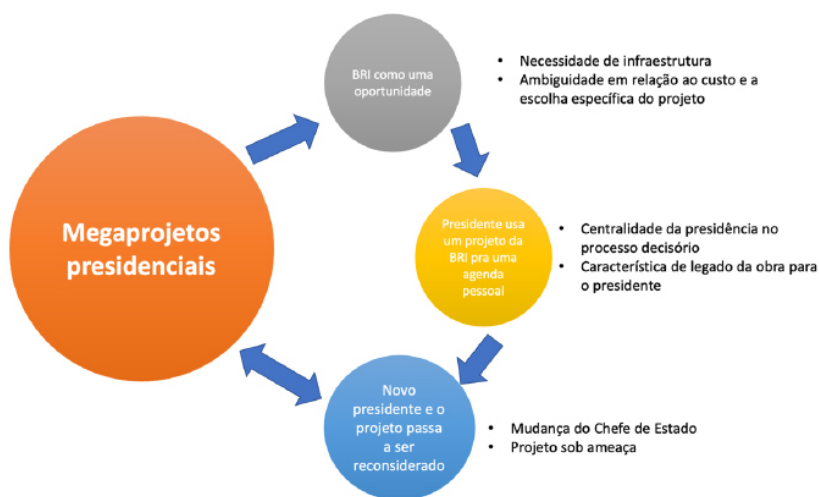
Para entender melhor os projetos estudados aqui e seu destino, é necessário ver a ideia de *elefantes brancos* no contexto da política neopatrimonial, que não é específica da África (Bach e Gazibo 2011) mas, no entanto, profundamente arraigada no continente. A governança neopatrimonial tem muitas características, tais como a confusão entre recursos públicos e privados ou a pervasividade da corrupção. Mas nos casos estudados aqui, os aspectos mais consequentes são o enfraquecimento das instituições, o governo dos *big man* e a natureza arbitrária dos processos decisórios (Medard 1991). Estes têm implicações importantes em termos de política pública. Uma delas é

³ Disponível em: https://en.wikipedia.org/wiki/White_elephant, consultado em 09 de março de 2023, tradução livre.

que as decisões são tomadas não necessariamente com base em conselhos burocráticos e técnicos, mas em considerações políticas. Outra é o domínio esmagador do executivo, e especialmente do presidente, que dificilmente envolverá o Parlamento ou a sociedade civil nos processos de tomada de decisão.

Isto nos leva ao conceito de *megaprojetos presidenciais*. Ao englobar a ideia de elefantes brancos e as características das regras neopatrimoniais, proporciona um enquadramento que melhora nossa compreensão da crescente complexidade das relações sino-africanas e do impacto da dinâmica política interna africana na evolução desta cooperação. Como Bratton e van de Walle (1997, 84, tradução livre) advertiram corretamente, num sistema neopatrimonial, “o poder está tão concentrado que a disposição do regime é sinônimo do destino pessoal do governante supremo”. Como os projetos estudados neste artigo são o resultado da decisão pessoal dos presidentes do termo que os elaboram sem ampla consulta técnica e política para fins sociopolíticos e pessoais, eles carecem de consenso político e legitimidade e são vulneráveis no caso de uma mudança política

Figura 1. Megaprojetos Presidenciais



Fonte: Elaborado pelos autores

Aspectos técnicos da Iniciativa Belt and Road e dos projetos

Para a África, a *Belt and Road* representa uma mudança de ênfase nas relações sino-africanas: o comércio de troca de recursos dos anos 2000 perde terreno para a conectividade e cooperação industrial e a promessa de investimentos em grandes projetos de infraestrutura (Johnston 2016; Vieira 2019). Alguns projetos se sobrepõem a projetos regionais planejados (como foi o caso do corredor de transporte Porto de Lamu-Sul Sudão-Etiópia) e/ou são multipaíses (caso da ferrovia Etiópia-Djibuti, entregue em 2017) (Breuer 2017). A BRI, neste sentido, se cruza com as ambições regionais africanas, entre elas a Agenda 2063 e o Programa para o Desenvolvimento da Infraestrutura na África (PIDA, sigla em inglês). Portanto, é uma oportunidade para os países e líderes africanos de operacionalizar suas estratégias nacionais e regionais (Chen 2018; Lisinge 2020, Gazibo 2022).

Além disso, é importante notar que, necessitando de financiamento para desenvolver infraestrutura, a África encontra na China um parceiro com o interesse e a capacidade de mobilizar os recursos necessários. Em 2018, o Banco Africano de Desenvolvimento estima que a necessidade de investimento e manutenção é de \$130 - \$170 bilhões por ano (Banco Africano de Desenvolvimento 2018). Setores cruciais para o desenvolvimento dos países africanos, negligenciados pelos parceiros tradicionais, permitiram que a China encontrasse espaço para investir na África. Os projetos chineses são menos burocráticos, mais rápidos e mais baratos e, em troca, a África fornece os recursos necessários para sua demanda interna - em um modelo de *recurso por infraestrutura* (Cheru e Obi 2010; Johnston 2016; Lisinge 2020).

A iniciativa *Belt and Road* é um esforço global multibilionário que se concentra principalmente na África, Ásia e Europa e, de acordo com o governo chinês, possui ambições de alcançar “coordenação política, conectividade da infraestrutura, comércio sem obstáculos, integração financeira e laços mais estreitos entre as pessoas”. A Iniciativa provou ser versátil, pois é fácil rotular os projetos de muitos países participantes como “BRI”⁴, o que encoraja sua aderência. Por ser uma iniciativa ampla e flexível, é difícil definir com precisão quando um projeto pertence ou não a ela⁵. O problema com isto é que não há uma coleta de dados oficial centralizada e nenhuma disseminação

4 Os projetos da BRI começam com a assinatura de um Memorando de Entendimento (MoU). Os Memorandos de Entendimento são documentos assinados bilateralmente a nível governamental. Embora não exista um banco de dados oficial, em 2019 o governo chinês publicou o documento “The Belt and Road Initiative Progress, Contributions and Prospects” apresentando dados mostrando que 173 acordos de cooperação foram assinados com 125 países e 29 organizações internacionais (Office of the Leading Group for Promoting the Belt and Road Initiative 2019).

5 Não há nenhum tratado de constituição geral, nenhum protocolo de adesão e existem poucos mecanismos formais de direito internacional (Wang 2019, citado em Martinico 2020)..

sincronizada rigorosa, por exemplo, entre declarações políticas e comunicados e relatórios do banco de desenvolvimento (Hurley, Morris, e Portelance 2018).

Os projetos começam com uma abordagem menos formal que permite um acordo individualizado e contextualizado entre a China e o país receptor do investimento. A partir do Memorando de Entendimento inicial (MoU), é criado um “sistema de cascata”, gerando declarações e documentos e “uma selva híbrida legal” (Martinico 2020, 133). Finalmente, embora importantes para a implementação da BRI, estes documentos não são juridicamente vinculativos, facilitando a sua suspensão e cancelamento.

Além dos MoUs, os países envolvidos assinam acordos de desempenho, que são acordos secundários, tais como contratos. Os acordos secundários dizem respeito à implementação do projeto, tratando de parcerias público-privadas e financiamento - em geral. São acordos jurídicos difíceis, que são mais complexos e de longo prazo (Wang 2021).

Para ser classificado como “BRI” nesta pesquisa, um projeto deve cumprir dois critérios: (i) a assinatura do Memorando de Entendimento entre o país e a China ocorreu após 2013; e (ii) são projetos de conectividade e infraestrutura logística. Os projetos discutidos neste trabalho enquadram-se neste contexto, embora a ideia para os desenvolvimentos apareça antes do lançamento oficial da BRI. No entanto, apesar da tendência geral positiva, estes projetos foram interrompidos. Os dois casos estavam na fase de acordos secundários: o projeto do aeroporto de Mamamah em Serra Leoa estava começando a ser implementado, o que implicava na assinatura do acordo vinculante, e o Porto de Bagamoyo parou nas negociações sobre os termos do investimento, construção e operação do porto. Ambas as interrupções aconteceram depois que o presidente que as iniciou deixou o cargo. O que também é interessante é que em um caso (Tanzânia), o novo presidente que suspendeu o projeto veio do mesmo partido que seu antecessor, enquanto no outro (Serra Leoa), a alternância ocorreu entre dois presidentes vindos de partidos diferentes. Esta diferença é importante porque significa que o motivo da interrupção não é ideológico. Ao contrário, a razão parece ser idiossincrática.

Em geral, há um sigilo constante sobre os acordos entre os países africanos e a China. Também não é comum nos países receptores declarações sobre detalhes do projeto; para superar isso, desenvolvemos os estudos de caso em duas etapas: (i) análise pré-acordo, com a coleta e análise das informações do projeto na fase de planejamento e assinatura dos memorandos de entendimento e (ii) análise pós-acordo, com a coleta e análise das informações sobre a evolução dos acordos.

Estudos de Caso: Interrupimentos de projetos da Belt and Road na Tanzânia e em Serra Leoa

Os projetos da BRI nestes dois países são de natureza diferente (porto X aeroporto), mas compartilham muitas semelhanças, começando pelo contexto para o início previsto da construção nos dois países. Em Serra Leoa, a “pedra fundadora” simbólica foi colocada alguns dias antes das eleições, e na Tanzânia dois meses antes das eleições - o que colocou os projetos no centro do debate eleitoral. Outra semelhança entre os projetos é sua centralidade em relação à agenda de desenvolvimento do governo. São *megaprojetos presidenciais*, com forte apelo político; por um lado, o novo aeroporto “estado da arte” que receberia o nome de Koroma, e por outro, o megaporto da cidade natal do Presidente Kikwete.

Outra semelhança entre os projetos é que ambos tinham a intenção de deslocar a infraestrutura existente (e reformável). A construção a partir do zero foi uma escolha política dos governos; isto, juntamente com o contexto doméstico, é uma fonte de fraqueza precisamente por causa do fator legado: estes projetos são mais vulneráveis a mudanças na política doméstica. As interrupções, neste contexto, ocorrem logo após as mudanças no chefe de Estado; com a mudança na vontade política de avançar os projetos, bem como com novas prioridades governamentais. Assim, o Mamamah foi cancelado em 2018 e Bagamoyo entrou numa sucessão de renegociações, resultando na suspensão do projeto após 2016.

O caso da Tanzânia

Nesta seção, examinamos o caso do porto de Bagamoyo, que foi suspenso indefinidamente em 2019. As parcerias entre a China e a Tanzânia são atualmente principalmente comerciais, mas a Tanzânia tem sido historicamente um importante aliado político da China no continente. Apesar de não ser o foco dos investimentos chineses, a indústria de infraestrutura da Tanzânia explodiu recentemente, representando cerca de 15% do PIB do país em 2016. O Governo Magufuli (dezembro de 2015 a março de 2021) destinou uma parte considerável de seu orçamento ao desenvolvimento da infraestrutura, apesar das dificuldades orçamentárias do país. Para consolidar a ação, o governo buscou financiamento tanto de parceiros estabelecidos como de novos parceiros (Kim e Tuki 2018), concomitantemente com o aumento do número de MoUs sob a BRI pela China.

A Tanzânia está se apresentando, não apenas para a China, como

uma candidata para atrair cada vez mais investimentos em conectividade e infraestrutura logística devido a sua localização estratégica no Oceano Índico e seu papel como a principal porta de entrada para várias nações vizinhas sem acesso ao mar. Considerando esta tendência, o governo de Jakaya Kikwete (dezembro de 2005 a novembro de 2015) concebeu o projeto de Bagamoyo e encontrou nos parceiros chineses a disposição de investir no projeto do Porto e da Zona Econômica Especial, em Bagamoyo, a cidade natal do presidente (Makundi, Huyse, e Develtere 2017).

O projeto de Bagamoyo

A ideia para o novo Porto de Bagamoyo surgiu em 2007 em um estudo financiado pelo Banco Mundial (Hönke 2018). Este estudo indicou as dificuldades enfrentadas pelo porto de Dar es Salaam⁶ e as possíveis soluções para o problema. A capacidade de expansão física de Dar é limitada e, como resultado, sua ineficiência tem custado ao país e seus vizinhos cerca de US\$ 2,6 bilhões (Kim e Tukic 2018). Neste contexto, o governo escolheu construir um novo porto adicional em Mbegani, na região de Bagamoyo (Ministry of Industry and Trade 2011; Kim e Tukic 2018).

Tornar a área um centro marítimo regional era o objetivo do porto proposto, que estaria entre os maiores de toda a África. O porto é um componente de uma proposta mais ampla que também envolve o desenvolvimento de uma Zona Econômica Especial (ZEE), que foi motivada pelos complexos industriais que foram construídos em áreas costeiras como Dubai e Shenzhen. A ZEE de Bagamoyo inclui um canal, uma construção portuária, um parque logístico e uma zona franca industrial (Shaw, Botes e Buck 2018; Ministry of Industry and Trade 2011).

Considerada pelo governo Kikwete como a peça central da industrialização do país no século 21, a ZEE de Bagamoyo, localizada 60 km ao norte de Dar (ver figura 2) e que deveria ultrapassar Dar em volume de carga até 2020 (Ministry of Industry and Trade 2011).

6 Dar responde por 95% do tráfego marítimo da Tanzânia e é responsável pelo escoamento da produção da Zâmbia, Malauí e Burundi e por uma grande parte das mercadorias da República Democrática do Congo, Ruanda e Uganda. Em 2011, de acordo com informações divulgadas na Estratégia Integrada de Desenvolvimento Industrial 2025, a demanda de movimentação de cargas vem aumentando 13,1% ao ano (Ministry of Industry and Trade 2011).

Figura 2. Localização dos portos na Tanzânia



Fonte: BBC (2015)⁷

O Memorando de Entendimento entre os governos para o desenvolvimento do projeto foi assinado no início de 2013, durante a visita de Xi Jinping ao país. Esta oportunidade marcou a entrada da Tanzânia na Iniciativa *Belt and Road*. Isto representa uma mudança nas relações China-Tanzânia, pois desde 2006, a cooperação entre os dois tem se concentrado principalmente na agricultura (Cabestan e Chaponnière 2016). O projeto do porto de Bagamoyo, com um orçamento estimado em 10 bilhões de dólares, foi concebido para ser desenvolvido como uma parceria público-privada (PPP), com pouca ou nenhuma despesa para o governo. Além disso, várias vantagens para investidores da ZEE foram divulgadas, incluindo uma isenção de impostos por 10 anos e uma cota automática de vistos para cinco trabalhadores estrangeiros com habilidades específicas (The World Bank 2018; The East African 2013).

A construção estava prevista para começar em 2014, mas a oposição teve sucesso em atrasá-la. Entretanto, o projeto ganhou impulso depois que o Fundo de Reserva Geral do Estado de Omã (SGRF, sigla em inglês) e a China Merchants Ports (CMPorts, sigla em inglês) assinaram um acordo de desenvolvimento em outubro de 2014, trazendo a nação árabe para o projeto (Cabestan e Chaponnière 2016). Nessa época, a data estabelecida para o início das obras era 1 de julho de 2015.

⁷ Disponível em: <https://www.bbc.com/news/world-africa-34554524>.

Bagamoyo após as eleições

A eleição de John Magufuli em 2015, cuja prioridade era a luta contra a corrupção, resultou em alguns ajustes nos laços com a China, embora indiretamente⁸. Além disso, apesar de pertencer ao mesmo partido, o novo governo não priorizou Bagamoyo tanto quanto seu predecessor.

Devido às preocupações e críticas em relação à construção do projeto portuário, particularmente em relação ao seu tamanho e localização, longe dos novos depósitos de gás, o início de sua construção foi adiado mais uma vez e foi relatado que a construção só começaria após as eleições, marcadas para outubro (Honan e Ng'wanakilala 2015). No entanto, durante o processo eleitoral, a construção começou, marcada pelo discurso no qual Kikwte declarou que a obra seria uma “revolução industrial” para o país (Global Construction Review 2015; Daily News Reporter 2015; The East African 2015).

O primeiro revés do projeto sob a nova administração ocorreu em janeiro de 2016, quando foi colocado em espera para pesquisas adicionais por um período de seis meses. A administração Magufuli também havia indicado que se concentraria na modernização do porto de Dar es Salaam, com financiamento previamente autorizado pelo Banco Mundial e proveniente do Banco do Reino Unido e de Trade Mark East Africa Bank, totalizando US\$596 milhões. É importante ter em mente que a oposição havia condenado o projeto durante as eleições como um desperdício de dinheiro público e por não consultar previamente o parlamento (Hönke e Cuesta-Fernandez 2018; The Citizen 2015; The East African 2016). Assim, a suspensão também se tornou politicamente estratégica.

A administração Magufuli não havia descartado completamente a ZEE de Bagamoyo (incluindo o porto). O progresso do projeto (embora atrasado) foi brevemente descrito no Plano Quinquenal do Governo, que foi publicado em junho de 2016. Deve ser enfatizado que o novo porto de Bagamoyo ainda é visto nesse documento como um projeto crucial para o desenvolvimento do Corredor Central da Tanzânia. No entanto, o início da construção foi mais uma vez adiado.

O capítulo final de Bagamoyo (por enquanto)

Após mais atrasos, o Governo da Tanzânia estava preparado para

⁸ Um exemplo é a limitação de viagens externas para funcionários do governo, o que consequentemente levou a uma redução no treinamento de funcionários na China. Além disso, o presidente esteve ausente das cúpulas da FOCAC de 2015 e 2018, enviando delegações consideravelmente menores do que nos anos anteriores (Makundi, Huyse e Develtere 2017; Kim e Tukic 2018).

negociar uma proposta revista de investimento feita pela CMPorts e SGRF de Omã em junho de 2017, de acordo com as atuais políticas governamentais para investimentos de desenvolvimento do setor privado (Ministry of Finance and Planning 2018). O projeto começaria a funcionar entre 2020 e 2021 e seria concluído até 2022, de acordo com um anúncio feito pelo Ministro do Comércio, Indústria e Investimentos no final de 2017 (Hönke 2018; The Citizen 2017a; 2017b).

A partir de 2018, não houve nenhum trabalho no projeto do porto. No final de 2018, durante a Cúpula da FOCAC em Beijing, ironicamente o Primeiro-Ministro Kassim Majaliwa declarou a intenção da nação de aumentar sua participação na BRI (Xinhua 2018). O primeiro projeto da Iniciativa na nação foi precisamente Bagamoyo e nunca foi iniciado. Majaliwa afirmou que durante as conversações, a administração continuou interessada em falar sobre o projeto, que seria crucial para ajudar o desenvolvimento econômico da Tanzânia (Machira 2018). Apesar da atmosfera otimista, as negociações continuaram sem fazer nenhum progresso significativo.

O desacordo entre as partes envolvidas nas negociações foi novamente destacado na mídia em 2019. Ambas as partes fizeram acusações públicas a respeito da negociação, e os passos do projeto continuaram ambíguos entre avançar com o trabalho ou continuar a renegociar. Pouco tempo depois, o Presidente Magufuli suspendeu a construção do porto indefinidamente, declarando alguns dos termos: *“aqueles investidores estão chegando com condições difíceis que só podem ser aceitas por pessoas loucas. Eles nos disseram que, uma vez construído o porto, não deveria haver outro porto a ser construído desde Tanga até o Mtwara sul”* (Mwangasha 2019, tradução livre). O presidente também revelou algumas das cláusulas do contrato, uma manobra para pressionar os chineses: *“Eles querem que lhes demos uma garantia de 33 anos e um arrendamento de 99 anos, e não devemos questionar quem quer que venha investir lá uma vez que o porto esteja em funcionamento. Eles querem tomar o terreno como seu, mas nós temos que compensá-los pela construção da perfuração daquele porto”* (Mwangasha 2019, tradução livre).

Em resposta a estas reivindicações, a CMPorts acusou o governo tanzaniano de vazar informações falsas sobre as causas dos atrasos nas negociações; a empresa anunciou que não havia recebido nenhum documento contendo as novas exigências e acusou Kakoko (diretor da Autoridade Portuária da Tanzânia, que, segundo o representante da empresa, não estava nas reuniões de negociação) de fabricar informações, pois as partes já haviam chegado a um acordo sobre a concessão de 33 anos (The Citizen 2019b; The East African 2019).

Isto mostra que havia menos vontade política no governo tanzaniano

para negociar o acordo, ao contrário do investimento pessoal de Kikwete, que via o desenvolvimento de sua cidade natal como fonte de capital político (Kim e Tukic 2018), e assumiu o compromisso de fazer tudo para garantir a decolagem do projeto (Ng'wanakilala 2014).

O caso de Serra Leoa

Em Serra Leoa, a China tornou-se um importante parceiro bilateral nos últimos anos, investindo fortemente em setores de alto déficit, como a construção civil. O governo de Serra Leoa, como o da Tanzânia, está empenhado em fazer avançar o desenvolvimento político e econômico do país. O lançamento da Agenda para a Prosperidade no início de 2013 criou novas oportunidades para expandir parcerias com a China e o Presidente Ernest Bai Koroma anunciou em julho de 2013 que havia assinado com eles acordos para construir uma infraestrutura no valor aproximado de US\$ 8 bilhões, incluindo o novo aeroporto de Mamamah (Datzberger 2013; Jalloh 2021).

Em geral, as empresas de construção chinesas entraram no mercado serra-leonês nos anos 80, com uma breve pausa durante a guerra civil (1991-2002). Com a perda da maior parte da infraestrutura devido à guerra, o país sofre de várias deficiências no setor. Neste contexto, a China já construiu no país vários prédios públicos, pontes e barragens, além do Estádio Nacional e da Universidade de Serra Leoa (Centre for Chinese Studies 2006)

O aeroporto de Mamamah

O projeto do aeroporto de Mamamah foi inicialmente negociado com a China em 2011⁹ com financiamento do Eximbank chinês e seria construído pelo *China Railway Group* (CRG, sigla em inglês). No entanto, esta primeira tentativa, planejada em um contexto de crescimento anual de 17% de Serra Leoa, foi adiada devido à queda dos preços das commodities e à diminuição dos recursos disponíveis no país (Global Construction Review 2016; Koroma 2012). Em 2013, o governo de Serra Leoa lançou o documento de Estratégia de Redução da Pobreza de Terceira Geração (2013-2018), também conhecido

9 Segundo Kamara (2018), porém, “o aeroporto de Mamamah é uma idéia que foi concebida pela primeira vez em 1973 pelo governo do então Primeiro-Ministro Siaka Stevens, de abençoada memória, após extensos estudos de engenharia realizados, provaram que a área de Mamamah será mais adequada para o aeroporto. Em 2009 e 2010, outro estudo foi feito e a conclusão foi a mesma. Portanto, a decisão para o aeroporto nunca foi motivada por nenhuma consideração política, mas foi informada por uma série de pareceres de engenharia de aeródromo”. Para mais informações: <https://sierraexpressmedia.com/?p=85824>, consultado em 09 de março de 2023, tradução livre.

como a Agenda para a Prosperidade. Seu objetivo é fazer de Serra Leoa um país de renda média até 2035, com 80% da população acima da linha de pobreza. A construção do Aeroporto de Mamamah (e da cidade administrativa vizinha) está listada no documento como um elemento importante para alcançar este objetivo. O objetivo geral do projeto é melhorar a competitividade internacional do país, que vem sofrendo constantes perdas econômicas devido à infraestrutura precária (The Government of Sierra Leone 2013).

O projeto do aeroporto tornou-se um dos principais projetos de infraestrutura do governo de Koroma (Awoko Newspaper 2013); de acordo com uma publicação do Ministério dos Transportes e Aviação (2016), o projeto atrairia investimentos e ampliaria a atividade econômica no país, além de melhorar a competitividade. É importante notar que um aeroporto perto de Freetown e no continente, como Mamamah, resolveria os atuais problemas de mobilidade no Aeroporto Internacional de Lungi¹⁰.

Figura 3. Questão sobre o aeroporto em Freetown, Serra Leoa



Fonte: CNN (2018)¹¹

¹⁰ Existem atualmente duas opções de viagem entre Freetown e Lungi: uma viagem de 4 horas de estrada ou pelo menos 30 minutos de balsa através do estuário. A balsa está frequentemente atrasada, por exemplo, devido ao aumento da precipitação (Lu 2020, 20; The East African 2018b).

¹¹ Disponível em: <https://www.cnn.com/2018/10/11/africa/china-africa-sierra-leone-airport-intl/index.html>.

Para aumentar a geração de renda fora da indústria aeronáutica, o projeto também envolveu a construção de uma cidade comercial e administrativa. O projeto deveria custar \$318 milhões a partir de 2016 (a primeira fase foi avaliada em \$200 milhões) e deveria estar concluído em 4 anos (Ministry of Transport and Aviation 2016). O empréstimo concessional para sua construção foi aprovado pelo Eximbank chinês e o novo acordo bilateral entre o governo chinês e o Governo de Serra Leoa (GoSL) foi assinado em 2015.

Em julho de 2015, foi anunciado que a empresa chinesa responsável pela construção do aeroporto já estava no local esperando para iniciar a construção. A construção deveria começar em 2014, mas foi atrasada pela epidemia do Ebola (Awoko Newspaper 2015b). Em uma reunião entre os presidentes Koroma e Xi Jinping em setembro de 2015 à margem da Assembleia Geral da ONU, o presidente de Serra Leoa pediu ao presidente chinês que ajudasse a evitar o colapso do projeto e partiu com garantias de que os trabalhos retornariam o mais rápido possível (Awoko Newspaper 2015a; Lamin 2016).

Em abril de 2016, o jornal local Awoko Newspaper informou que o projeto estava lutando para começar, devido à pressão do Fundo Monetário Internacional (FMI) (que já tinha preocupações sobre a viabilidade econômica e teve o estudo reconduzido), o que levou ao atraso na assinatura do acordo final. A equipe da China Railway já estava no país há alguns anos, depois de limpar a área, colher amostras de solo, montar o campo de trabalho e instalar a estação meteorológica (Awoko Newspaper 2016a). Em 2016, em dezembro, durante uma visita à China, Koroma reforçou que ambos os governos queriam continuar o projeto Mamamah. O presidente expressou sua intenção de acelerar a assinatura do acordo final e iniciar rapidamente a construção (Awoko Newspaper 2016b; Sesay 2016). Em 2017, novos atrasos foram atribuídos a discussões entre os Ministérios de Relações Exteriores e Finanças com o Banco Mundial e o FMI, sobre como financiar a obra (Jornal Awoko 2017; Thomas 2017).

O projeto só teve início em março de 2018, poucos dias antes das eleições. Observadores europeus relataram que o partido APC utilizou o espaço de campanha para fazer anúncios oficiais do governo em exercício, incluindo o anúncio do Aeroporto Mamamah - que havia sido criticado na mídia local The Sierra Leone Telegraph (Thomas 2018). De acordo com a missão de observação eleitoral da UE (2018, 22, tradução livre), o presidente comissionou o aeroporto nas cores do partido (ao invés das cores nacionais) e declarou em um comunicado à imprensa da Casa do Estado que o novo aeroporto, *“seu projeto de sonho”*, *“levaria o país para o próximo nível”*. De fato,

como colocou um observador, depois de receber a garantia de sua contraparte de que a China financiará o projeto em 2015, o Presidente Bai Koroma estava *“obviamente de bom humor e sorrindo de orelha a orelha”*. Ele acrescentou ainda que *“o aeroporto acrescentará ao magnífico legado de desenvolvimentos nacionais que o Presidente Koroma deixará na Serra Leoa quando seu mandato expirar”*¹².

Mesmo o início do projeto não impediu que ele fosse cancelado alguns meses depois que o novo presidente e candidato da oposição Julius Maada Bio tomou posse (Al Jazeera 2018). O foco do atual governo seria a renovação do aeroporto Lungi (que tem um empréstimo de cerca de US\$ 200 milhões negociado com o Banco Mundial) e a construção do projeto da ponte Lungi (estimado em US\$ 1 bilhão a US\$ 2 bilhões). Bio criticou o projeto do Mamamah durante a campanha, chamando-o de falso e prometendo cancelar a construção se eleito (The East African 2018; Reuters 2018; Awoko Newspaper 2018; Quirke 2018; Thomas 2018).

Apesar do cancelamento (e críticas à China), o governo Bio não se distanciou do gigante asiático, e a reversão do projeto não comprometeu as relações sino-serras-leoninas. Durante uma visita à China em setembro de 2018 para a FOCAC, o Presidente Bio até propôs que a nova Ponte Lungi fosse construída pelo Power China International Group (Reuters 2018; Awoko Newspaper 2018). Esta nova mudança pode muito bem ser o primeiro de novos megaprojetos presidenciais sob a liderança do Presidente Maada Bio, que decidiu, além disso, a extensão do aeroporto de Lungi. De acordo com um antigo deputado sob a administração do Bai Koroma, esta extensão foi cercada de controvérsias e, embora de acordo com a Constituição, *“nenhum empréstimo deve ser levantado pelo Governo em seu nome ou em nome de qualquer outra instituição ou autoridade pública que não seja por ou sob a autoridade de um Ato do Parlamento”*; o suposto contrato entre o governo [Bio] e o Grupo SUMMA nunca foi tornado público nem ratificado pelo Parlamento”¹³.

Considerações Finais: Projetos megapresidenciais, projetos da BRI e o futuro das relações sino-africanas

As relações sino-africanas não são estáticas, e não são apenas positivas ou negativas para o continente. Nossos esforços visavam compreender as nuances e como essas relações evoluíram e foram adaptadas às novas

¹² Disponível em: <https://cocorioko.net/president-ernest-koroma-delighted-that-mamamah-international-airport-project-remains-on-track/>.

¹³ Disponível em: SUMMA group is a Turkish construction company.<http://owlpress-sl.com/lungi-airport-extension-project-a-testament-of-slpps-failure-in-fighting-corruption/>.

realidades e necessidades dos países parceiros. O continente africano é diverso em muitos aspectos, com diferentes sistemas políticos e agendas econômicas. Portanto, cada país desenvolve sua própria relação com a China. Neste contexto, devemos reconhecer, também, o papel da dinâmica interna durante todas as fases dos grandes projetos. Diferentes atores estão (ou querem estar) envolvidos nos processos de negociação e implementação de projetos, desde a sociedade civil até os partidos políticos.

Tentamos, neste artigo, explicar por que alguns países africanos, no contexto da Iniciativa *Belt and Road*, decidem interromper um projeto após a assinatura de um acordo de cooperação. A hipótese inicial era que a dinâmica política interna e as mudanças nos países africanos explicam o término dos acordos de cooperação assinados. Os casos examinados também mostram que há espaço para os atores africanos se expressarem e que a política interna tem um impacto significativo nas atitudes dos agentes em relação aos acordos de cooperação, o que contribui para sua interrupção ou manutenção.

Na Tanzânia e em Serra Leoa, o contexto dos dois países em relação aos projetos previstos é semelhante. Eles estão no centro dos programas de desenvolvimento de seus governos. Além disso, os dois estudos de caso representam um certo tipo de projeto, a saber, os “*megaprojetos presidenciais*”. Estes projetos, como sugerem nossos dados, têm uma forte ligação com os presidentes que os idealizam, adquirindo um caráter de “legado”. Portanto, estes projetos são ambíguos, pois talvez sejam necessários, mas levantam dúvidas, tais como a escolha do local (Bagamoyo), o custo ou a necessidade de uma segunda infraestrutura para o mesmo fim (Mamamah). Por estas razões, é mais provável que eles sejam impactados negativamente quando há mudanças na política interna, notadamente uma rotatividade presidencial.

Finalmente, os resultados encontrados neste trabalho propõem uma agenda de pesquisa para o futuro, para comparar com outros megaprojetos de infraestrutura no continente africano que não foram cancelados. Mesmo que nossa tentativa de generalização se limite a estes casos, é possível argumentar que os países africanos compartilham a necessidade de fortalecer sua agência diante de relações assimétricas e de aprender com suas experiências. A redução da vulnerabilidade desses acordos a grandes projetos de infraestrutura acaba por beneficiar tanto a China quanto os países africanos.

REFERÊNCIAS

- Addaney, Michael. 2021. "Cascading Climate Impacts and Africa's Engagement with China's Belt and Road Initiative." Africa Portal. January 11, 2021. <https://www.africaportal.org/features/cascading-climate-impacts-and-africas-engagement-with-chinas-belt-and-road-initiative/>.
- African Development Bank. 2018. African Economic Outlook 2018. African Development Bank Group. <https://www.afdb.org/en/documents/document/african-economic-outlook-aoe-2018-99877>.
- Aiping, Zeng, and Shu Zhan. 2018. "Origin, Achievements, and the Prospects of the Forum on China-Africa Cooperation." China International Studies 72: 88–108.
- Al Jazeera. 2018. "Opposition Candidate Sworn in as Sierra Leone President," April 5, 2018, sec. News. <https://www.aljazeera.com/news/2018/4/5/sierra-leone-opposition-leader-wins-presidential-election-runoff>.
- Awoko Newspaper. 2013. "Sierra Leone News: New Airport Becomes Reality," September 23, 2013, sec. News. <https://awokonewspaper.sl/sierra-leone-news-new-airport-becomes-reality/>.
- Awoko Newspaper. 2015a. "Sierra Leone News: \$315m Airport Kick-Starts Construction," July 3, 2015, sec. Business & Finance. <https://awokonewspaper.sl/sierra-leone-news-315m-airport-kick-starts-construction/>.
- Awoko Newspaper. 2015b. "Sierra Leone News: Pres. XI Tells Ernest, Mamamah Airport Will Be Constructed," September 29, 2015, sec. News. <https://awokonewspaper.sl/sierra-leone-news-pres-xi-tells-ernest-mamamah-airport-will-be-constructed/>.
- Awoko Newspaper. 2016a. "Sierra Leone News: Mamamah Airport Project Kick-Starts Soon," April 29, 2016, sec. News. <https://awokonewspaper.sl/sierra-leone-news-mamamah-airport-project-kick-starts-soon/>.
- Awoko Newspaper. 2016b. "Sierra Leone News: Mamamah Airport Construction to Start December," October 6, 2016, sec. News. <https://awokonewspaper.sl/sierra-leone-news-mamamah-airport-construction-to-start-december/>.
- Awoko Newspaper. 2017. "Sierra Leone News: Mamamah Airport Still on Course," February 24, 2017, sec. News. <https://awokonewspaper.sl/sierra-leone-news-mamamah-airport-still-on-course/>.
- Awoko Newspaper. 2018. "Sierra Leone News: President Bio Proposes Construction of Lungi Bridge to Chinese Company," September

- 17, 2018, sec. News. <https://awokonewspaper.sl/sierra-leone-news-president-bio-proposes-construction-of-lungi-bridge-to-chinese-company/>.
- Bach, Daniel and Mamoudou Gazibo, (Eds.). (2011). *Neopatrimonialism in Africa and Beyond* (1st ed.). Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780203145623>
- Bhattacharya, Abanti. 2016. "Conceptualizing the Silk Road Initiative in China's Periphery Policy." *East Asia*, 20.
- Bratton, Michael, and Nicholas van de Walle. 1997. *Democratic Experiments in Africa: Regime Transitions in Comparative Perspective*. Cambridge Studies in Comparative Politics. Cambridge: Cambridge University Press. doi:10.1017/CBO9781139174657.
- Brautigam, Deborah. 2009. *The Dragon's Gift: The Real Story of China in Africa*. Oxford: Oxford University Press. <http://ebookcentral.proquest.com/lib/umontreal-ebooks/detail.action?docID=472210>.
- Breuer, Julia. 2017. "The Role of Africa in China's Belt & Road Initiative." Policy Briefing. Stiftung Asienhaus.
- Cabestan, Jean-Pierre, and Jean-Raphaël Chaponnière. 2016. "Tanzania-China All-Weather Riendship From Socialism To Globalization: A Case Of Relative Decline." Discussion Paper. Centre for Chinese Studies/ Stellenbosch University.
- Centre for Chinese Studies. 2006. "China's Interest and Activity in Africa's Construction and Infrastructure Sectors." Stellenbosch University.
- Chen, Yunnan. 2018. "Silk Road to the Sahel: African Ambitions in China's Belt and Road Initiative." Policy Brief 23. Washington, D.C.: SAIS-CARI.
- Cheru, Fantu, and Cyril Obi. 2010. *The rise of China and India in Africa: challenges, opportunities and critical interventions*. Africa now. London: Zed Books. <http://www.dawsonera.com/depp/reader/protected/external/AbstractView/S9781848134393>.
- Daily News Reporter. 2015. "Bagamoyo Port Construction Begins." Embassy of the People's Republic of China in the United Republic of Tanzania, October 16, 2015. <http://tz.china-embassy.org/eng/ddbd/t1306680.htm>.
- Datzberger, Simone. 2013. "China's Silent Storm in Sierra Leone." Policy Briefing 71. Global Powers and Africa Programme. SAIIA.
- Elleh, Nnamdi. 2002. *Architecture and Power in Africa*. New York: Praeger.
- European Union Election Observation Mission. 2018. "Republic of Sierra

- Leone - Presidential, Parliamentary and Local Council Elections 2018." Final Report. Sierra Leone.
- Forum on China-Africa Cooperation. 2015. "Declaration of the Johannesburg Summit of the Forum on China-Africa Cooperation." 2015. https://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/zxxx_662805/t1593683.shtml.
- Gazibo, Mamoudou. 2022. "Learning from Each-Other. The Belt and Road Initiative and the Infrastructure Policy in Africa", *Brazilian Journal of African Studies*, vol. 7, no 13, 11-32.
- Global Construction Review. 2015. "'Industrial Revolution' Hailed as Work Starts on Tanzania's \$11bn Megaport," October 19, 2015. <http://www.globalconstructionreview.com/news/industrial-revolution-hailed-work-starts-tanz/>.
- Global Construction Review. 2016. "Work on Sierra Leone's Mamamah Airport 'to Begin in December,'" October 12, 2016. <http://www.globalconstructionreview.com/news/work-sierra-leones-mamah-airport-begin/>.
- Honan, Edith, and Fumbuka Ng'wanakilala. 2015. "Transport: Tanzania Plans \$11 Bn Port Project." *The Africa Report*. March 16, 2015. <https://www.theafricareport.com/3231/transport-tanzania-plans-11-bn-port-project/>.
- Hönke, Jana. 2018. "Beyond the Gatekeeper State: African Infrastructure Hubs as Sites of Experimentation." *Third World Thematics: A TWQ Journal* 3 (3): 347-63. <https://doi.org/10.1080/23802014.2018.1456954>.
- Hönke, Jana, and Ivan Cuesta-Fernandez. 2018. "Mobilising Security and Logistics through an African Port: A Controversies Approach to Infrastructure." *Mobilities* 13 (2): 246-60. <https://doi.org/10.1080/17450101.2017.1417774>.
- Hurley, John, Scott Morris, and Gailyn Portelance. 2018. "Examining the Debt Implications of the Belt and Road Initiative from a Policy Perspective." CGD Policy Paper 121. Washington, DC: Center for Global Development. <https://www.cgdev.org/publication/examining-debt-implications-belt-and-roadinitiative-policy-perspective>.
- Jalloh, Alpha Mohamed. 2021. "A Friend Indeed for Sierra Leone." *China Daily*, June 23, 2021. <https://global.chinadaily.com.cn/a/202106/23/WS60d26b91a31024ad0bacac67.html>.
- Johnston, Lauren A. 2016. "Africa, and China's One Belt, One Road Initiative: Why Now and What Next?" *Bridges Africa* 5 (July). <http://www.ictsd.org/bridges-news/bridges-africa/news/africa-and->

- china%E2%80%99s-one-belt-one-road-initiative-why-now-and-what.
- Kim, Yejoo, and Nusa Tukic. 2018. "Tanzanian Infrastructure Development and the Role of China: The Case of Bagamoyo Port." Policy Briefing. South Africa: Centre for Chinese Studies/Stellenbosch University.
- Koroma, Nancy. 2012. "US\$ 190M for Freetown International Airport Project." Awoko Newspaper, December 14, 2012, sec. News. <https://awokonewspaper.sl/us-190m-for-freetown-international-airport-project/>.
- Krukowska, Monika. 2016. "China and Africa. Cooperation Outlook after the 6th FOCAC Summit in Johannesburg, South Africa." *Journal of Modern Science* 3 (30): 157–80.
- Lamin, Tamba. 2016. "President Koroma Confirms Commitment to Mamamah Airport Project." Sierra Express Media, June 13, 2016. <https://sierraexpressmedia.com/?p=78655>.
- Anshan, Li. 2022. "CHINA-AFRICA IN THE CONTEXT OF BRI-B3W". *Brazilian Journal of African Studies* 7 (13): 33-60. <https://doi.org/10.22456/2448-3923.121691>.
- Lisinge, Robert Tama. 2020. "The Belt and Road Initiative and Africa's Regional Infrastructure Development: Implications and Lessons." *Transnational Corporations Review* 12 (4): 425–38. <https://doi.org/10.1080/19186444.2020.1795527>.
- Lu, Saite. 2020. "China's Infrastructure Investment in Africa - A Case of Sierra Leone." A-id Agenda for International Development (blog). September 25, 2020. <https://www.a-id.org/2020/09/25/chinas-infrastructure-investment-in-africa-a-case-of-sierra-leone/>.
- Machira, Polycarp. 2018. "Chinese Firm States New 'Willingness' to Invest Bagamoyo Port Project." *The Guardian*, September 17, 2018, sec. News. <https://www.ippmedia.com/en/news/chinese-firm-states-new-%E2%80%99willingness%E2%80%99-invest-bagamoyo-port-project>.
- Makundi, Hezron, Huib Huyse, and Patrick Develtere. 2017. "Negotiating the Technological Capacity in Chinese Engagements: Is the Tanzanian Government in the Driving Seat?" *South African Journal of International Affairs* 24 (3): 331–53. <https://doi.org/10.1080/10220461.2017.1391116>.
- Martinico, Giuseppe. 2020. "Comparative Law Reflections on the Use of Soft Law in the Belt and Road Initiative." In *A Legal Analysis of the Belt and Road Initiative: Towards a New Silk Road?*, edited by Giuseppe Martinico and Xueyan Wu, 131–44. Cham: Springer International

- Publishing. https://doi.org/10.1007/978-3-030-46000-6_7.
- Médard, Jean-François. 1991. « L'État néopatrimonial en Afrique noire », in J-F Médard (dir.), États d'Afrique noire : formation, mécanismes et crise, Paris, Karthala p. 323-353.
- Ministry of Finance and Planning. 2018. "Implementation Strategy for the National Five - Year Development Plan 2016/17 – 2020/21. Volume 1 The Action Plan." United Republic of Tanzania.
- Ministry of Industry and Trade. 2011. "Integrated Industrial Development Strategy 2025." United Republic of Tanzania.
- Ministry of Transport and Aviation. 2016. "Freetown International Airport Project - Mamamah." Ministry of Transport and Aviation. 2016. <http://mta.gov.sl/freetown-international-airport-project-mamamah>.
- Mwangasha, Jane. 2019. "Why Magufuli Scrapped Bagamoyo Port Deal with Chinese Investor." Construction Kenya. June 15, 2019. <https://www.constructionkenya.com/3128/bagamoyo-port-construction/>.
- Ng'wanakilala, Fumbuka. 2014. "Tanzania Says Construction of China-Funded Port to Start in 2015." The Africa Report, October 27, 2014. <https://www.theafricareport.com/3822/tanzania-says-construction-of-china-funded-port-to-start-in-2015/>.
- Office of the Leading Group for Promoting the Belt and Road Initiative. 2019. "The Belt and Road Initiative Progress, Contributions and Prospects." Belt and Road Portal. April 22, 2019. <https://eng.yidaiyilu.gov.cn/zchj/qwfb/86739.htm>.
- Pautasso, Diego. 2016. "O papel da África na Nova Rota da Seda Marítima." Revista Brasileira de Estudos Africanos 1 (2). <https://doi.org/10.22456/2448-3923.67028>.
- Quirke, Joe. 2018. "Sierra Leone Cancels China-Backed International Airport." Global Construction Review, October 11, 2018, sec. News. <http://www.globalconstructionreview.com/news/sierra-leones-cancels-china-backed-international-a/>.
- Reuters. 2018. "Sierra Leone Axes Plan to Build Chinese-Funded Airport," October 11, 2018, sec. Industry, Materials and Utilities. <https://www.reuters.com/article/leone-airport-china-idUSL8N1WR5SW>.
- Sesay, John Baimba. 2016. "Sierra Leone News: President Ernest Koroma Opens Up On China, Speaks On Outcome of His Visit." Awoko Newspaper, December 9, 2016, sec. Features. <https://awokonewspaper.sl/sierra-leone-news-president-ernest-koroma-opens-up-on-china-speaks-on-outcome-of-his-visit/>.

- Shaw, Andrew, Francois Botes, and Stacey Buck. 2018. "Strengthening Africa's Gateways to Trade." An analysis of port development in sub-Saharan Africa. PwC.
- Snow, Philip. 1988. *The Star Raft. China's Encounter with Africa*, Ithaca, Cornell University Press.
- The Citizen. 2015. "Sh1 Trillion Plan for Dar Port Upgrade," April 15, 2015. <https://www.thecitizen.co.tz/tanzania/news/sh1-trillion-plan-for-dar-port-upgrade-2524728>.
- The Citizen. 2017a. "Bagamoyo Port Project Now Revived," November 24, 2017, sec. News. <https://www.thecitizen.co.tz/tanzania/news/bagamoyo-port-project-now-revived-2614320>.
- The Citizen. 2017b. "Govt Gives the Green Light for Bagamoyo Port Project," December 1, 2017, sec. News. <https://www.thecitizen.co.tz/tanzania/news/govt-gives-the-green-light-for-bagamoyo-port-project-2615130>.
- The East African. 2013. "Tanzania Lures Investors with 10-Year Tax Breaks, Sets aside Land for Cities," November 23, 2013. <https://www.theeastafrican.co.ke/tea/news/east-africa/tanzania-lures-investors-with-10-year-tax-breaks-sets-aside-land-for-cities-1320906>.
- The East African. 2015. "Tanzania's \$10 Billion Port Project Threatens Mombasa Hub Status," October 20, 2015. <https://www.theeastafrican.co.ke/tea/news/east-africa/tanzania-s-10-billion-port-project-threatens-mombasa-hub-status-1341818>.
- The East African. 2016. "Tanzania Suspends Construction of \$1obn Bagamoyo Port," January 8, 2016. <https://www.theeastafrican.co.ke/tea/news/east-africa/tanzania-suspends-construction-of-1obn-bagamoyo-port-1344854>.
- The East African. 2018. "Sierra Leone Scraps Controversial Chinese Airport Deal," October 10, 2018, sec. Rest of Africa. <https://www.theeastafrican.co.ke/tea/news/rest-of-africa/sierra-leone-scraps-controversial-chinese-airport-deal-1404158>.
- The Government of Sierra Leone. 2013. "Agenda for Prosperity: Road to Middle Income Status. Sierra Leone's Third Generation Poverty Reduction Strategy Paper (2013 – 2018)."
- Theys, Jacques. 2016. *Le syndrome de l'éléphant blanc*, Revue Projet, vol. 350, no. 1, pp. 67-75.
- The World Bank. 2018. "Port Development and Competition in East and Southern Africa: Prospects and Challenges." Washington, DC: World Bank.

- Thomas, Abdul Rashid. 2017. "Sierra Leone Mamamah Airport – President Koroma’s Secret Talks with His Chinese Counterparts." *Sierra Leone Telegraph*, April 17, 2017, sec. Economy and Business. <https://www.thesierraleonetelegraph.com/sierra-leone-mamamah-airport-president-koromas-secret-talks-with-his-chinese-counterparts/>.
- Thomas, Abdul Rashid. 2018. "Sierra Leone’s Vanity International Airport Construction Project Is Dead." *Sierra Leone Telegraph*, October 9, 2018, sec. Economy and Business. <https://www.thesierraleonetelegraph.com/sierra-leones-vanity-international-airport-construction-project-is-dead/>.
- Vieira, Victor Carneiro Corrêa. 2019. "From Third World Theory to Belt and Road Initiative: International Aid as a Chinese Foreign Policy Tool." *Contexto Internacional* 41 (3): 529–51. <https://doi.org/10.1590/s0102-8529.2019410300003>.
- Visentini, Paulo Fagundes. 2014. "A África e as Potências Emergentes: o sul e a cooperação profana." *AUSTRAL: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais* 3 (5). <https://doi.org/10.22456/2238-6912.45812>.
- Wang, Heng. 2021. "The Belt and Road Initiative Agreements: Characteristics, Rationale, and Challenges." *World Trade Review* 20 (3): 282–305. <https://doi.org/10.1017/S1474745620000452>.
- Xinhua. 2018. "Xi Meets Tanzanian Prime Minister - Xinhua," September 6, 2018. http://www.xinhuanet.com/english/2018-09/06/c_137450190.htm.
- .

RESUMO

Este artigo procura analisar as relações sino-africanas e, em particular, os investimentos da Belt and Road Initiative através do estudo de casos desviantes. Usando os casos de acordos de cooperação interrompidos em Serra Leoa e Tanzânia sob a Iniciativa, este artigo argumenta que a interrupção é causada principalmente pela natureza dos projetos, que os tornam vulneráveis a mudanças na política interna. Para explicar isso, propomos o conceito de megaprojetos presidenciais.

PALAVRAS-CHAVE

Belt and Road Initiative; África; Talibã; Megaprojetos Presidenciais

Recebido em 8 de agosto de 2022

Aprovado em 28 de março de 2023

Traduzido por Amabilly Bonacina

A TALE OF TWO JIHADS: DESVENDANDO AS ATROCIDADES DO ESTADO ISLÂMICO NO GRANDE SAARA (ISGS) E JAMA'AT NASR AL-ISLAM WAL MUSLIMIN (JNIM) NO SAHEL

Frederick Appiah Afriyie¹

Introdução

O Sahel é uma grande área que faz fronteira com o deserto do Saara. Inclui Chade, Mali, Níger e Mauritânia. Ao longo dos anos, o Sahel está sendo gradualmente referido como “a última frente na guerra contra o terrorismo” pelos militares dos EUA, de acordo com o International Crisis Group (2005). Os ataques terroristas na região do Sahel aumentaram quase sete vezes nos últimos três anos, de acordo com Zenn e Clarke (2020) do Centro de Estudos Estratégicos da África. Na realidade, grupos militantes islâmicos se espalharam sem precedentes em 2019 nas regiões do Sahel e da África Ocidental. A disseminação começou em 2012 dentro do Mali como uma insurgência islâmica e progrediu sutilmente pela região, primeiro para o Níger e depois para Burkina Faso. Sobre a orquestração de ataques terroristas no Mali, Níger e Burkina Faso, os dados das Nações Unidas estimam que cerca de quatro mil pessoas foram mortas. O Níger, em particular, registrou um número quintuplicado em 2019 contra as 770 pessoas mortas em 2016.

Além disso, embora a violência extremista tenha matado 306 pessoas em Burkina Faso em 2018, 1.853 pessoas foram mortas em 2019, representando um aumento de 506% em relação ao ano anterior. Uma onda fenomenal de ataques mortais atingiu o Sahel no final de 2019. Mais de 70 pessoas foram assassinadas em consequência de um ataque a uma base militar em Inates,

¹ Centro de Pesquisa para Análise e Estudos de Segurança (RECASS). E-mail: kaaf0712@gmail.com. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6594-0816>

Níger, em dezembro, enquanto 39 garimpeiros foram mortos em uma emboscada em Burkina Faso em novembro. Além disso, os ataques do Mali em novembro do mesmo ano (2019) registraram a morte de cerca de 49 pessoas (Moody, 2020). Não obstante as operações empreendidas por diversos grupos militantes no Sahel, os dois perpetradores mais proeminentes de ataques nos últimos anos foram o Jama'at Nasr al-Islam wal Muslimin (JNIM), afiliado ao Al-Qaeda, e o Estado Islâmico (IS), afiliado Estado do Grande Saara (ISGS, na sigla em inglês) (Moody, 2020).

Embora as duas organizações militantes operem no Mali, Níger e Burkina Faso, as atividades e operações do JNIM foram ampliadas para a Argélia, Mauritânia e Chade (CISAC, 2018). Por outro lado, o Estado Islâmico do Grande Saara (ISGS) e o Jama'at Nasr al-Islam wal Muslimin (JNIM) lutam pela supremacia na região do Sahel. A rivalidade deles está se tornando cada vez mais mortal e os civis estão presos no meio. Consequentemente, a área está experimentando um influxo de refugiados. Como resultado, o Sahel agora tem 3,1 milhões de refugiados, pessoas deslocadas internamente (PDIs), repatriados e residentes apátridas, com o número aumentando. O número de deslocados internos em Burkina Faso mais do que quadruplicou desde junho de 2019, passando de 193.000 para 848.000 no final de abril. Na verdade, se o problema continuar, a condição de deterioração do Sahel pode ter ramificações significativas para os países da África Ocidental. Sem dúvida, grupos extremistas islâmicos como ISGS e JNIM, que operam no Sahel central (Mali, Níger e Burkina Faso), supostamente criam e estabelecem ramificações em Estados vizinhos como Togo, Benin, Gana e Costa do Marfim. O sequestro de turistas em maio de 2019 e o assassinato do guia turístico que o acompanhava em Benin durante uma excursão ao Parque Nacional Pendjari levantou sobranceiras. O que o torna mais alarmante é que essa atrocidade teria sido perpetrada por extremistas islâmicos em um país (Benin) onde as atividades de extremistas islâmicos eram inicialmente desconhecidas (Moody, 2020).

Consequentemente, o objetivo principal deste artigo é investigar a trajetória do jihadismo no Sahel africano, bem como a ascensão do Jama'at Nasr al-Islam wal Muslimin (JNIM) e do Estado Islâmico no Grande Saara (ISGS). Além disso, investigar as atividades coordenadas do Estado Islâmico no Grande Saara (ISGS) e Jama'at Nasr al-Islam wal Muslimin (JNIM). Além disso, analisar os confrontos entre o Estado Islâmico do Grande Saara (ISGS) e o Jama'at Nasr al-Islam wal Muslimin (JNIM).

Metodologia

O método de revisão de conteúdo foi adotado para coletar informações da literatura existente e outros dados secundários essenciais para a condução deste estudo. Esta pesquisa depende fortemente de relatórios do governo, artigos de jornais, relatórios de ONGs, conhecimento da mídia online e relatórios de comitês e especialistas, entre outras fontes. Usando a literatura existente, os dados coletados foram cuidadosamente estudados e analisados criticamente para chegar a uma conclusão de conteúdo clara (Carter et al., 2014). De acordo com o objetivo da pesquisa, ou seja, desenterrar de forma abrangente a dinâmica subjacente à crise política aparentemente incontrolável e familiar do Sahel na África, sem dúvida enriquecerá o debate e lançará luz considerável sobre o assunto. O estudo também promoveria um nível de compreensão que permitiria às partes interessadas formular medidas compensatórias eficazes para devolver o Sahel africano aos seus dias tranquilos.

Enquadramento Conceitual e Teórico

Não há uma conceituação precisa ou clara do termo terrorismo. Considerando as diferenças de uso contextual entre instituições, Estados e até mesmo comunidades de pesquisa, parece haver falta de uma definição única (Tuman, 2003). As tentativas de oferecer uma definição para o termo “terrorismo” diferem em muitos contextos de acordo com seu uso (ou seja, entre pesquisadores, Estados e outras instituições especializadas). Devido à ausência de uma definição clara e às várias perspectivas (políticas, pessoais e até emocionais) atribuídas ao “terrorismo”, torna-se problemático e quase impossível chegar a um ponto de unanimidade na identificação de quem é um terrorista e os princípios que constituem terrorismo. O efeito dessa incerteza cria a possibilidade de um herói em uma determinada jurisdição ser talvez mal interpretado como um insurgente em outra. Tendo como focos os princípios que regem as atividades da insurgência do Grande Saara (ISGS) e do Jama'at Nasr al-Islam wal Muslimin (JNIM), o estudo explica o terrorismo como “o uso da força ou a ameaça do uso da força para invocar ou provocar uma mudança política”. Além disso, do ponto de vista religioso, nossa pesquisa descreve o terrorismo como violência política motivada pela fé ou acreditada e praticada como um aspecto de alguma forma de religião. Os grupos terroristas geralmente juram fidelidade a certos princípios religiosos pelos quais perseguem atividades terroristas desumanas em nome e na promoção de tais doutrinas religiosas.

Com a fé como premissa, os terroristas acreditam que, ao cometer tais atrocidades, alguma forma de clemência lhes seria concedida na vida futura e até mesmo recompensados por seu apoio inabalável em manter tal fé. Martin (2015) avança que, desde que um sistema religioso veja a perpetração da violência como sendo da vontade da divindade, poderia ser sucintamente considerada uma autorização explícita de violência por esse corpo religioso. Indiscutivelmente, a religião, em um sentido ou outro, alimenta ideologias e perseguições terroristas. Além disso, Jeffrey Seul (1999) afirmou que os conflitos rotulados como conflitos religiosos não decorrem necessariamente de questões religiosas, mas muitas vezes têm origens não religiosas. Esses conflitos são referidos como conflitos religiosos porque a religião atua como a identidade vinculante e unificadora. O ponto de vista de Seul é que a religião não deve ser vista como a causa raiz desses conflitos; em vez disso, muitas vezes serve como o limite onde a identidade intergrupar e a competição por recursos convergem.

Com foco restrito no ISGS e JNIM, este artigo, na medida do possível, examina como as atividades de terroristas são racionalizadas e autenticadas por crenças religiosas. Nessa busca, o trabalho está ancorado na teoria da privação defendida por Gurr (1970). Essa teoria seria adotada para esclarecer o domínio das revoltas do ISGS e do JNIM. A inferência do conceito de privação de Gurr Ted Roberts (1970) implica que, quando os cidadãos são atormentados por problemas de escassez, negação de direitos legítimos ou fome, há uma alta propensão para perturbações e término da estabilidade em um país. O fato é que, quando os cidadãos comparam sua condição de vida com a dos outros, reconhecendo assim as lacunas e injustiças, eles tendem a ficar furiosos e se sentem compelidos a expressar sua raiva por meios ilegítimos, como a violência. Gurr (1970) avança ainda que a medida em que os membros do grupo se sentem privados [grau de privação relativa] alimenta um terreno fértil para o surgimento da violência coletiva. Ele atribui essa condição à ânsia das pessoas de transcender seus meios sociais, de modo que também exibem sua asfixia e aborrecimento com os sistemas sempre que encontram bases insuficientes para avançar ou realizar suas esperanças.

Além disso, Gurr (2005) afirma que a pobreza estrutural e a desigualdade dentro das nações servem como solo fértil para o surgimento de movimentos políticos violentos em geral e do terrorismo em particular. Ao examinar sua pesquisa sobre privação relativa e conflito na Irlanda do Norte, Birrel (1972) argumenta que as tensões entre os grupos surgem devido à disparidade entre o estado que “deveria” ser desejado e o estado que realmente “é” de realização de valores coletivos. Da mesma forma, Davies (1962) afirma que a violência política emerge da disparidade esmagadora

entre os desejos dos indivíduos e as realizações reais, destacando o contraste entre expectativas e satisfação. De acordo com Davies, essa divergência cria um encontro profundamente infeliz de tal magnitude e concentração que pode levar à rebelião ou à revolução (Davies 1962). A essência subjacente a essas obras gira em torno da noção de que atos de violência prosperam em um ambiente marcado por queixas persistentes resultantes de um sentimento de privação relativa. Para esse fim, as suposições da teoria da privação antecipam e oferecem analogias práticas sobre por que os grupos terroristas existem e operam, além das razões religiosas mencionadas anteriormente. Dada a situação desigual que levou à formação do Estado Islâmico no Grande Saara (ISGS) e Jama'at Nasr al-Islam wal Muslimin (JNIM), nossa pesquisa utiliza apropriadamente a teoria da privação como a estrutura conceitual e teórica que sustenta esse trabalho.

Como o jihadismo se firmou na região do Sahel na África?

Liptako Gourma, um território nas fronteiras do Mali, Burkina Faso e Níger, tornou-se um centro de jihadismo no Sahel. Os grupos terroristas associados a esta selvageria são a rede Jamaat Al-Nusra Al-Islam Wal Muslimin (JNIM) no Mali, formada pela Al-Qaeda do Magrebe (AQIM, na sigla em inglês), Katiba Macina, Al-Mourabitoun e Ansar Dine; o Estado Islâmico do Grande Sahara (ISGS) no Níger, ligado ao Daesh, e o Ansaraoul Islam em Burkina Faso, que mantém uma relação acolhedora com o JNIM. Na verdade, há menos de 15 anos, não havia medo do terrorismo jihadista nesta área, e uma das principais razões para isso é que a tendência muçulmana predominante é o sufismo em vez do salafismo. Apesar de nenhuma das correntes ser mais predisposta à violência do que a outra, a tradição sufista cultivava uma relação pessoal com Deus e é considerada mais mística do que a salafista. O último é mais conservador, focando em restabelecer a visão islâmica praticada pelos primeiros muçulmanos. Na sociedade heterogênea de Liptako Gourma, a tendência *sufi* pode coexistir com alguns costumes das religiões tradicionais africanas e até adotar alguns métodos. As pessoas que se tornaram líderes jihadistas foram muçulmanos sufistas, chefes de suas comunidades e líderes religiosos tradicionais (Beatriz de León Cobo, 2020). No entanto, dois eventos históricos devem ser considerados para compreender como os grupos jihadistas foram inicialmente formados na África Ocidental.

A primeira é a Guerra Civil da Argélia, que começou em 1992, quando os militares tentaram executar um golpe para impedir que o Partido Islâmico ganhasse as eleições nacionais, resultando na anarquia. Os combatentes

islâmicos acabaram deixando o país, buscando refúgio em uma região remota do norte do Mali, onde começaram a reconstruir, se envolver em operações criminosas e formar alianças com organizações rebeldes locais. A derrubada de Muammar Gaddafi na Líbia em 2011 foi outro evento importante. Ele foi morto em uma emboscada por uma milícia local em sua cidade natal, Sirte, como o tirano mais antigo do mundo árabe (France 24, 2011). O governo de Gaddafi foi uma grande ajuda para o norte do Mali, onde os habitantes se sentiam abandonados pelo governo do Mali no sul, e a indústria pastoril havia sido devastada pela seca. Portanto, quando o regime de Gaddafi entrou em colapso, o norte do Mali perdeu seus proeminentes apoiadores econômicos, enquanto combatentes e armas da Líbia fluíam para a região.

Esses dois eventos desencadearam o que aconteceu a seguir. Em março, um golpe militar de um mês criou um vácuo de poder que permitiu aos insurgentes ocupar grandes áreas do norte do Mali. Desde então, os insurgentes foram sequestrados por radicais islâmicos. O exército francês interveio em poucos dias e recuperou o norte dos jihadistas, mas não os derrotou. Somente em Burkina Faso, 500.000 pessoas estão atualmente deslocadas, e o recente aumento da violência forçou milhares a fugir de suas casas. Embora alguns desses grupos tenham adotado as marcas de organizações terroristas internacionais, como o Estado Islâmico ou a Al-Qaeda, eles ainda são organizações muito localizadas. Esta é uma das razões pelas quais essas organizações têm sido tão bem-sucedidas.

O surgimento do Jama'at Nasr al-Islam wal Muslimin (JNIM) e do Estado Islâmico no Grande Saara (ISGS)

No Sahel, a coalizão JNIM começou com quatro organizações militantes islâmicas ligadas à Al-Qaeda: *The Macina Liberation Front* (FLM), Ansar Dine, al-Mourabitoun e al-Qaeda, o Emirado do Saara do Magrebe Islâmico (AQIM Sahara). A fusão foi anunciada em um vídeo publicado em 2 de março de 2017, incluindo os líderes das quatro organizações declarando a formação da JNIM. Amado Diallo, também conhecido por Amadou Koufa [comandante do MLF], b) Chefe e adjunto da AQIM Sahel, Djamel Okacha e Abderrahman al-Sanhaji, respetivamente; c) O líder da AAD, Iyad Ag Gali (Abu al-Fadhel), e finalmente d) Muhammad Ould Nouini, vice-líder de al-Mourabitoun, afirmou a fundação da JNIM (sob Mukhtar Balmokhtar). A composição das organizações foi crucial porque os respectivos chefes representavam jihadistas árabes do Magreb e Sahel, Fulani e Tuaregs. A diversidade da representação étnica e regional criou a ilusão de uma comunidade com efeitos de longo

alcance.

Na verdade, cada um desses grupos componentes tem seu próprio conjunto de interesses, influências regionais e fontes de inspiração (Thurston, 2020). A JNIM é atualmente dirigida por Iyad Ag Ghali, da Ansar Dine, e Amadou Koufa e Katiba Serma, da FLM, uma ramificação menos dinâmica da FLM liderada por Abu Jalil al-Fulani. Iyad Ag Ghali, o fundador por trás do Ansar Dine, é o emir do JNIM. Ele fundou o Ansar Dine em 2011 depois que o Movimento Nacional para a Libertação de Azawad (MNLA), um movimento separatista tuaregue no norte do Mali, se recusou a nomeá-lo seu líder. Ag Ghali, um Ifoghas Kel Adagh Tuareg, vem da região de Kidal, no norte do Mali, onde participou de rebeliões tuaregues a partir da década de 1990. Como comandante do Ansar Dine, ele formou uma aliança com a AQIM e o MNLA em 2012 e declarou o norte do Mali um Estado Islâmico em maio. Em julho de 2012, os separatistas tuaregues foram derrotados por Ansar Dine e AQIM Sahara em Kidal e Timbuktu, respectivamente. Durante a maior parte de 2012, as facções ultraislâmicas dominaram o norte do Mali antes de avançar para o sul nas províncias centrais mais populosas (Eizenga & Williams, 2020). Graças a uma operação militar franco-africana (Operacional Serval) lançada a pedido do governo do Mali em janeiro de 2013, os insurgentes se espalharam pelo interior, onde se refugiaram no difícil e amplo terreno do norte do Mali. Ag Ghali empregou combatentes do Ansar Dine para construir um enclave político no norte do Mali e entre os numerosos grupos armados do país desde então.

Amadou Koufa começou a pregar o radicalismo no centro do Mali depois que o Ansar Dine foi disperso após a Operação Serval. Depois de se encontrar com pregadores paquistaneses da seita Dawa na década de 2000, Koufa, um Fulani de Niafunké, Mali, teria se radicalizado (Le Roux 2019). Koufa usou as preocupações locais exacerbadas pelos pastores Fulani para obter apoio e, ao mesmo tempo, pressionar pelo estabelecimento de uma teocracia islâmica. Com a ajuda de parentes locais, Koufa cultivou com sucesso seguidores no centro de Mali em 2015. Como líder do FLM, Koufa lançou a rebelião mais mortal de todos os partidos do JNIM em uma tentativa de desestabilizar os especialistas convencionais estabelecidos e espalhar sua ideologia baseada na Sharia na região central do Mali. As atividades e a presença da FLM se espalharam para o norte de Burkina Faso por meio de sua associação com o Ansaroul Islam, um grupo radical islâmico em Burkina Faso fundado por um dos discípulos de Koufa, Ibrahim Dicko.

Depois que Dicko morreu em 2017, militantes islâmicos radicais usaram redes criminosas existentes para expandir as operações na fronteira entre Burkina Faso e Níger. À medida que o FLM se movia para o sul do centro

de Mali para o norte e centro-norte de Burkina Faso, outros remanescentes do Islam Ansaroul se reintegraram a ele. A FLM teve um sucesso significativo nesses locais densamente povoados, beneficiando-se de um maior grupo de potenciais recrutas e vendas. Os especialistas acreditam que os grupos afiliados ao JNIM ganham entre US\$ 18 e US\$ 35 milhões por ano, principalmente com extorsão de rotas de trânsito sob seu controle, comunidades envolvidas na mineração artesanal e, em menor escala, sequestros de resgate (Nellemann, Christian, et al., 2018). Apesar de a JNIM ter laços com a AQIM, a AQIM nunca conseguiu construir um sistema de apoio local significativo no Sahel. Sua relevância regional também está diminuindo, mesmo na Argélia, onde se originou (Porter 2019). Líderes afiliados à Al-Qaeda como Abdekmalek Droukdel (AQIM), Djamel Okcha e Ali Maychou (AQIM Sahara), Mohamed Ould Nouini (al Mourabitoun) e outros definitivamente aceleraram o declínio de qualquer influência direta que a rede global da Al-Qaeda possa ter sobre lutadores afiliados a JNIM.

Enquanto isso, a incerteza sobre o status atual da AQIM no Sahara e de al Mourabitoun destaca um papel crucial para a JNIM. A coalizão JNIM cria a aparência de coesão, comando, controle e invulnerabilidade, colocando uma frente unida que esconde os numerosos contratempos que cada uma dessas facções sofreu. Desde 2016, o número de incidentes violentos e fatalidades relacionadas no Sahel quase dobrou anualmente, contribuindo para essa percepção errônea. Mas o FLM é quase inteiramente culpado por isso. Como resultado da afiliação da FLM à coalizão JNIM, é menos provável que as forças estrangeiras e regionais prestem atenção ao grupo, apesar de sua crescente notoriedade (Eizenga & Williams, 2020).

O ISGS, por outro lado, foi formado em 2015 por Adnan Abu Walid al-Sahrawi a partir da fusão de grupos islâmicos radicais pré-existentes. No entanto, as forças francesas mataram recentemente Adnan Abu Walid al-Sahrawi, chefe do Estado Islâmico no Grande Saara (ISIS-GS), em um ataque de drone, declarou o governo francês na quinta-feira, 16 de setembro de 2021. Em uma entrevista coletiva, Florence Parly, ministra francês das Forças Armadas, disse que Adnan Abu Walid al-Sahrawi não resistiu aos ferimentos, experimentados em um ataque em uma motocicleta transportando dois indivíduos durante uma operação aérea e terrestre liderada pela França no Mali. A atividade ocorreu entre 17 e 22 de agosto de 2021 (Joseph e Saskya, 2021). No entanto, Adnan Abu Walid al-Sahrawi nasceu em Laayoune, a controversa capital do Saara Ocidental, em 1973 (contra-extremismo, 2022). Ele é neto de um chefe do Saara e sua família é considerada rica e bem relacionada.

Na década de 1990, Adnan Abu Walid al-Sahrawi foi reassentado em

um campo de exilados do Saara na Argélia. Nessa altura, juntou-se à Frente Polisário, um movimento pela libertação do Saara, que visava acabar com a presença marroquina no Saara Ocidental. O paradeiro de Al Sahrawi nas décadas de 1990 e 2000 é amplamente desconhecido. Ele provavelmente navegou entre as facções nascentes de grupos militantes islâmicos que se formaram na região porosa entre o Magreb e o Sahel. Além disso, ele negociou com militantes tuaregues do movimento Azawad no norte do Mali. Nessa época, em 2011, foi fundado o Movimento pela Unidade e Jihad na África Ocidental (MUJAO) (Le Roux, 2019). Embora os três fundadores fossem anteriormente membros da Al-Qaeda no Magreb Islâmico (AQMI), eles queriam criar uma katiba (unidade militar) composta por combatentes árabes do norte do Mali. A ideologia de MUJAO baseou-se em referências a Osama bin Laden, o ex-líder talibã Mullah Omar e figuras históricas como Usman dan Fodio (fundador do califado de Sokoto, 1804-1903), El Hadj Umar Tall (1797-1864) e Seku Amadu (que ajudou a estabelecer o Império Macina no Mali, 1818-1862).

Acredita-se que Al Sahrawi tenha se juntado ao MUJAO em 2012 e atua como porta-voz da organização desde então (Thomas e Caleb, 2016). A brigada al-Mulathameen, liderada por militantes argelinos intimamente associados à AQMI, Mokhtar Belmokhtar e MUJAO, representado por al Sahrawi, anunciou a fusão em 22 de agosto de 2013. Al Sahrawi tornou-se um líder importante do novo grupo al Mourabitoun. Al Sahrawi proclamou unilateralmente a lealdade de al-Mourabitoun a Abu Bakr al Baghdadi, o comandante do Estado Islâmico do Iraque e do Levante (ISIS), em 2015. Belmokhtar rejeitou essa lealdade e, alguns dias depois, reiterou a lealdade de al Mourabitoun à al-Qaeda (Le point (2017)). Al Sahrawi criou o ISGS, como é conhecido atualmente, depois de se separar de al Mourabitoun. Abu Bakr al Baghdadi confirmou formalmente a promessa de Al Sahrawi mais de um ano depois, em outubro de 2016, após as operações do ISGS no Níger e Burkina Faso.

O ISGS iniciou suas operações na região de Gao, no Mali, concentrando-se na cidade de Menaka, às vezes estendendo-se para o oeste até a região de Mopti. As atividades do ISGS se espalharam rapidamente para a região de Tillabéri, no Níger, embora a maioria dos militantes originais fossem malianos das terras altas. Em outubro de 2017, o ISGS reivindicou o crédito por um ataque em Tongo Tongo, Níger (perto da fronteira com Mali) que matou cinco agentes das Forças Especiais do Níger e quatro soldados americanos (Callimachi 2018). Como resultado, o ISGS expandiu suas operações na região de Gurma no Mali e no leste de Burkina Faso em 2017 e em 2018. O ISGS supostamente tem um núcleo de 100 guerreiros, mas

sua sobrevivência depende de uma rede de informantes e apoio logístico de locais simpatizantes. Pode ter de 300 a 425 membros, incluindo apoiadores do Níger e de Burkina Faso. Ao contrário de outros grupos islâmicos radicais que operam no Sahel, o ISGS não parece ter desenvolvido uma narrativa coerente e politicamente baseada. O ISGS se concentra em expandir o campo de batalha, não em convencer as pessoas, obter apoio moral ou construir uma base. Seu foco na mobilidade pode explicar como poderia atacar e permanecer ativo nas fronteiras de três países, apesar do número limitado de combatentes ativos. Um dos objetivos parece ser pressionar as poucas forças de segurança disponíveis para policiar essas grandes áreas de fronteira. Apesar de sua separação oficial da rede AQIM, o ISGS continua a trabalhar com grupos afiliados à Al-Qaeda. Desta forma, o ISGS está próximo do desdobramento da AQIM. Enquanto o ISGS usa a marca ISGS para aumentar sua visibilidade – e o ISIS se beneficia de uma rede global ativa – para todos os propósitos práticos, ele opera dentro de sua própria estrutura organizacional, objetivos e recursos (Le Roux, 2019).

Atividades coordenadas pelo Estado Islâmico no Grande Saara (ISGS) e Jama'at Nasr al-Islam wal Muslimin (JNIM)

Apesar de JNIM e ISGS serem membros de organizações terroristas rivais, eles encontraram maneiras de se comunicar e trabalhar juntos. *European Eye on Radicalization* (2020) afirma que, quando se trata de ISGS e JNIM, é sabido que até 2017 havia comunicação entre a liderança sênior dos dois grupos, e havia rumores de interações em um nível inferior. Os dois partidos se baseiam em grupos étnicos e tribais comparáveis e (literalmente) relacionados para atingir seu objetivo comum de expulsar as potências ocidentais. Colin Clarke (2020) afirma que a literatura sobre colaboração terrorista explica por que as organizações cooperam em primeiro lugar. Tem que lidar com recursos, afastar ameaças existenciais, aprender, entre outras coisas. Além disso, de acordo com Brian J. Phillips (2012), quando as organizações terroristas cooperam, elas podem compartilhar recursos, divulgar informações e possivelmente aprimorar suas capacidades. As colaborações fornecem aos grupos terroristas acesso a equipamentos e métodos de ponta. Em geral, os grupos aliados são mais mortais do que os não aliados. Talvez por essas razões, os terroristas colaboram em uma ampla gama de contextos. Nsaibia, Héni e Caleb Weiss (2020) afirmam que as ações cooperativas normalmente levam à formação de um vínculo especial entre as duas partes. A colaboração entre o ISGS e o JNIM em ataques pode ser citada

em pelo menos cinco ocasiões, embora possa haver mais. Vale a pena notar que, ao contrário de outros ataques mencionados mais adiante nesta seção, nenhum desses grupos era duplo ou conflitante nesses casos. Em vez disso, em cada uma das cinco instâncias, o ataque foi alegado por uma das partes, embora fontes independentes tenham relatado posteriormente que ativistas do ISGS e do JNIM participaram do ataque. Além das cinco ações coordenadas realizadas por duas organizações terroristas, que serão discutidas com mais detalhes adiante, por exemplo, a guerra na região ocidental de Tillabéri, no Níger, que faz fronteira com Burkina Faso e Mali, piorou muito desde o ano de 2021 (Anistia Internacional, 2021).

Além de serem mortas, sequestradas, negadas a chance de frequentar a escola e deslocadas à força, as crianças também foram recrutadas para lutar. Às vezes, as meninas foram compelidas a se casar com guerreiros e sofreram restrições em sua capacidade de sair de casa em alguns lugares. Grupos armados destruíram escolas e intimidaram professores em toda a região para protestar contra o que consideram ensino secular ou “ocidental” (BBC, 2019). Em junho de 2021, isso levou ao fechamento de pelo menos 377 escolas na região de Tillabéri, deslocando mais de 31.000 alunos (Amnistia Internacional, 2021). O Jama'at Nusrat al-Islam wal-Muslimin (JNIM), que tem ligações com a Al-Qaida, e o Estado Islâmico no Grande Saara (ISGS) são as duas principais organizações armadas responsáveis pelo levante na região que abrange Níger, Mali e Burkina Faso. Ambas as organizações operam em fronteiras mutáveis e desafiam o domínio do Estado. Enquanto o JNIM se estabeleceu próximo às populações ao longo da fronteira Níger-Burkina Faso, recrutando e exercendo controle sobre a vida cotidiana, o ISGS tem realizado frequentes ataques em larga escala contra pessoas ao longo da fronteira Níger-Mali desde o início de 2020 e deslocado à força aldeias inteiras. Dada a intensidade da violência e o grau de organização do ISGS e do JNIM, de acordo com um estudo da Amnistia Internacional de 2021, a situação na região da tríplice fronteira do Níger é um conflito armado não global constituído que se prolonga desde finais de 2019. Ambas as partes mataram civis e atacaram escolas na região de Tillabéri, entre outros crimes de guerra. As crianças também podem ser alvo ou sofrer o impacto adverso de crimes contra a humanidade cometidos pelo ISGS. Voltando às cinco operações sincronizadas das duas organizações terroristas, para começar, em novembro de 2017, os dois grupos lançaram um ataque sincronizado contra um agrupamento militar conjunto da MINUSMA e do Mali na região de Indelimane, situada entre Ansongo e Menaka, no nordeste do Mali. Em 14 de maio de 2019, durante esse período, os combatentes do ISGS realizaram uma intrincada emboscada perto de Tongo Tongo, Níger, matando quase

30 soldados nigerianos (Aljazeera 2019). Mais tarde, um comandante do JNIM, Inkarouta Ag Nokh (ou Abu Alghabass), supostamente forneceu combatentes para a operação, após o que os despojos foram compartilhados entre várias organizações. Não muito depois desse ataque, em agosto de 2019, o ISGS lançou outro ataque em larga escala contra uma estação militar em Koutougou, Burkina Faso. No entanto, em um relatório de dezembro de 2019, o pesquisador francês Mathieu Pellerin concluiu que provavelmente foi outro ataque conjunto com o JNIM. Depois de um mês, o JNIM realizou um ataque quase simultâneo contra um acampamento da guarda nacional do Mali em Mondoro e a base regional da Força G5 Sahel em Boulkessi, ambos localizados na área focal de Mopti em Mali, ao longo da fronteira com Burkina Faso (Pellerin 2019).

Da mesma forma que Pellerin, coordenador de uma ONG com sede no Sahel, um dos escritores apontou que combatentes do ISGS participaram do duplo ataque. Finalmente, em 10 de dezembro de 2019, o ISGS lançou o único ataque mortal contra as forças de segurança no Níger, matando mais de 70 soldados. Posteriormente, a mídia maliana afirmou que dois dos combatentes mortos nas fileiras jihadistas eram membros da organização rebelde maliana HCUA, mas mais tarde foi revelado que eles estavam conectados ao JNIM localmente, indicando que o JNIM provavelmente estava por trás do ataque. Esses incidentes foram claramente parte de um ataque coordenado maior na área de Liptako-Gourma (ou na área de fronteira triestadual de Mali, Níger e Burkina Faso), no qual ambos os grupos invadiram sucessivamente várias estações militares. Isso forçou os militares de ambos os países a se retirarem taticamente de suas respectivas regiões fronteiriças, deixando áreas anteriormente disputadas sob controle do JNIM e do ISGS (Nsaibia & Weiss, 2020). Em certos casos, as ações reivindicadas por cada associação pareciam demonstrar algum grau de cooperação entre as franquias - embora sem envolvimento em ataques conjuntos. Por exemplo, o assassinato do prefeito de Koutougou, Burkina Faso, Hamid Koundaba, por militantes do ISGS em 8 de abril de 2018. Após o assassinato no dia seguinte, o JNIM reivindicou a responsabilidade por um dispositivo explosivo improvisado (DEI) nas forças de Burkinabe enviadas para reforçar a área. No distrito de Menaka, no Mali, confrontos intermitentes entre os jihadistas e várias organizações, como as milícias pró-Bamako Tuareg e Dawsahak, o Imghad Tuareg, o Allies Self Defense Party (GATIA) e o Movimento para a Salvação de Azawad (MSA), revelou essa forma de coordenação. O JNIM anunciou uma série de ataques nos distritos de Gao e Menaka em meados de 2019, alegando estar lutando contra MSA e GATIA. Esses ataques ocorreram simultaneamente como ataques do ISGS às milícias. As Nações Unidas também confirmaram

instâncias específicas em que o JNIM e o ISGS colaboraram, como os ataques ao GATIA e MSA em Menaka. Como afirmado anteriormente, existem vários casos de colaboração entre JNIM e ISGS no Mali. O ISGS teve a opção de trabalhar sem impedimentos em Kidal, no norte do Mali, o reduto histórico do líder do JNIM Ag-Ghali, evidenciado por numerosos ataques na Argélia diretamente do outro lado da linha Argélia-Mali, indicando um certo nível de aceitação do JNIM. De fato, esses ataques sugerem que o ISGS esteve ativo na área até o final de 2019, meses após o início dos combates entre os dois grupos em outras partes da região.

Além disso, é possível que as duas organizações tenham planejado uma tentativa de tomada de reféns em Benin. Os jihadistas fizeram dois turistas franceses como reféns no norte do Benin em maio de 2019. Os dois foram levados para Burkina Faso, onde deveriam viajar pelo norte do Mali. Mais tarde, depois que dois soldados franceses foram mortos em uma operação das forças especiais francesas em Burkina Faso, os dois foram libertados. Após o ataque, as autoridades francesas afirmaram que o JNIM era a organização que financiava a operação. De acordo com o jornal francês *Le Monde*, em maio de 2019, a inteligência burkinabe descobriu que o sequestro em Benin foi realizado por militantes ligados ao ISGS que planejavam transportar os cidadãos franceses para Katiba Macina (Sophie Douce et al. 2019). As autoridades militares da França e dos Estados Unidos confirmaram a colaboração entre o JNIM e o ISGS. O general Bruno Guibert, ex-comandante-chefe da Operação Sahel da França Barkhane, relatou em 2018 que o JNIM e o ISGS lançaram ataques conjuntos no Sahel, mas advertiu contra qualquer aliança ampla entre as duas partes. Brigadeiro General Dagvin R.M. Anderson, comandante do Corpo de Fuzileiros Navais dos Estados Unidos, disse: Em uma entrevista publicada em fevereiro de 2020, o Comando de Operações Especiais dos EUA na África afirmou que os EUA encontraram instâncias em que JNIM e ISGS colaboraram e organizaram ataques. O general Anderson falou depois que as tensões entre ISGS e JNIM eclodiram antes que seu relacionamento se deteriorasse totalmente. “O JNIM oferece solidariedade de intenção, unidade de esforço, mas não necessariamente unidade de ordem”, disse Anderson na época, acrescentando que o JNIM e o ISIS-ISGS “podem trabalhar juntos e até coordenar ataques juntos”.

Anderson também disse que o JNIM e o ISGS “estão menos preocupados do que aqueles que têm supervisão total e, em vez disso, se concentraram em espalhar sua ideologia extremista e trabalhar pela causa maior do estabelecimento”. Como seu colega francês, ele evitou insinuar uma grande fusão entre a Al Qaeda e o Estado Islâmico no Sahel. Vale a pena notar que houve vários casos de acusações duplas em que duas organizações

assumiram a responsabilidade pelos mesmos ataques (Nsaibia & Weiss, 2020). O JNIM reivindicou a responsabilidade por um ataque com dispositivo explosivo improvisado no comboio de Barkhane perto de In-Delimane em fevereiro de 2018, mas o ISGS posteriormente reivindicou a responsabilidade. O JNIM e o ISGS reivindicaram alguns ataques na região de Mansila, na província de Yagha, em Burkina Faso, em janeiro de 2019, pouco mais de um ano depois. Com reivindicações semelhantes, as duas organizações também anunciaram uma emboscada contra o exército do Mali perto de Boulkessi em março de 2020. Reivindicações duplas podem indicar competição, mas também podem sugerir que JNIM e ISGS estão tendo dificuldade em se separar, especialmente em relação a como seus respectivos nas cadeias de comando reconhecem as ações da base.

Os confrontos entre o Estado Islâmico do Grande Saara (ISGS) e o Jama'at Nasr al-Islam wal Muslimin (JNIM)

O número de incidentes violentos envolvendo grupos islâmicos no Sahel quase quadruplicou em um ano, de 1.180 a 2.005, segundo o Centro Africano (2022). As duas partes se enfrentaram pelo menos 125 vezes, desde o início dos combates em 2019 até 2 de janeiro de 2021, matando pelo menos 731 combatentes de cada lado e ferindo milhares de civis. A guerra em curso entre o JNIM e o ISGS obrigou os residentes de Tessit e arredores a fugir para Ansongo, Gao e Niamey em fevereiro de 2022. Várias causas podem explicar os conflitos entre estas duas organizações terroristas.

O recente confronto entre JNIM e ISGS tem várias causas, de acordo com pesquisa do Centro de Combate ao Terrorismo em West Point 2020. As principais são conflitos ideológicos alimentados; pressão da Central do Estado Islâmico sobre o ISGS para desafiar o JNIM após sua reorganização oficial sob a bandeira do ISWAP; e as tensões provocadas pela expansão da ambição do ISGS na região, incluindo a competição por combatentes e recursos. Além disso, a disposição do JNIM de se envolver em negociações com o governo do Mali, que o ISGS vê como uma traição aos princípios jihadistas e os rotula como apóstatas. Outro elemento que fomenta o conflito armado entre esses dois grupos terroristas é a deserção regular de membros do JNIM para o ISGS e vice-versa.

O conflito entre o Macina Katiba, comandado por Amadou Kouffa, e ex-integrantes do Katiba que ingressaram no ISGS em 2020 é um exemplo recente (WAMAPS, 2022). Além disso, o fato de o JNIM e o ISGS adotarem várias abordagens para a jihad é outro fator que contribui para a rivalidade

entre as duas organizações. Embora todos os lados sejam a favor do uso da força e da implementação da lei Sharia, há diferenças de opinião, como o alvo de civis. Por fim, o Estado Islâmico é uma organização terrorista no ramo da “territorialização”, segundo o Dr. Aly Tounkara, especialista do Centro de Segurança e Estudos Estratégicos do Sahel (CESS). O Estado Islâmico busca ocupar e manter o controle de várias áreas ocupadas aplicando a lei Sharia. A JNIM, por outro lado, prefere construir uma relação estreita com os caciques locais, em vez de tentar sistematicamente ocupar a terra. No caso da Tessit, o controle das principais rotas para o tráfico de drogas, o ISGS e o JNIM, segundo Heni Nsaibia e Caleb Weiss (2020), se envolveram em vários confrontos físicos na região do Sahel do Mali e na fronteira com Burkina Faso região.

O conflito então se deslocou para a parte oriental de Burkina Faso ao longo da fronteira Níger-Benin do Delta do Níger Interior de Mali e a região de Gourma de Mali e Burkina Faso, de acordo com estimativas do Projeto de Dados de Eventos e Localização de Conflitos do Exército (ACLED). Esses compromissos armados resultaram na morte de mais de 300 jihadistas de ambos os lados desde o início das hostilidades. Em seu briefing de abril de 2020, a Organização Internacional de Crise também observou que os combates na província de Soum, em Burkina Faso, “causaram pelo menos 100 mortes” apenas naquele mês. Como resultado, é evidente que a “exceção saheliana” proposta pelo JNIM e ISGS não é mais válida. Após uma escaramuça perto da cidade fronteiriça de Ariel, Burkina Faso, o conflito entre JNIM e ISGS começou oficialmente em julho de 2019. Um novo conflito entre Gao e Ansongo foi registrado em Haoussa-Foulane, Mali, em setembro de 2019. Segundo registros, confrontos entre as duas organizações ocorreram na parte sul de Mondoro (Douentza), Dogo (Youwarou) e In-Abelbel em dezembro de 2019 e janeiro de 2020 (Gourma-Rharous).

No ano de 2020, os confrontos se intensificaram. Em março de 2020, o JNIM e o ISGS se enfrentaram perto de Fassala, cidade fronteiriça da Mauritânia com o Mali. Com exceção de Haoussa-Foulane e In-Abelbel, essas áreas estão dentro das zonas de operação KatibaMacina do JNIM, indicando que o conflito começou dentro da zona de impacto do JNIM enquanto tentava empurrar o ISGS para fora do Delta do Níger Interior antes de se espalhar para outras zonas e katibas. Apesar desses conflitos, nenhum dos lados reconheceu seus violentos conflitos no Sahel até a edição de maio de 2020 do boletim semanal Al Naba do Estado Islâmico. O artigo do Al Naba abordou os confrontos entre os dois pesos-pesados jihadistas em Mali, Burkina Faso e na área de fronteira entre Burkina Faso e Níger no mês anterior. O Estado Islâmico afirmou que seus combatentes no centro do Mali “repeliram dois

ataques” do JNIM na região de Mopti. Mencionou especificamente a área perto de Nampala, perto das fronteiras da Mauritânia, e as zonas da região de Sego “a leste de Macina”. Nas últimas semanas, a mídia local confirmou confrontos entre grupos jihadistas nas mesmas regiões, dando credibilidade às declarações do Estado Islâmico.

Conflitos foram registrados nas aldeias Mopti de Dialloubé, Koubi, Diantakaya e Ninga no início de abril de 2020. O anúncio do Estado Islâmico em maio de 2020 também menciona batalhas recentes ao sul de Boulkessi, Mali. Lutas também foram registradas na região de Gourma, no Mali e em Burkina Faso, semelhantes aos combates jihadistas contra jihadistas em Mopti, Mali (Nsaibia & Weiss, 2020). Por exemplo, em 13 de abril de 2020, o Estado Islâmico atacou os homens do JNIM perto de Tin-Tabakat. Al Naba registrou um encontro de três dias entre o JNIM e o ISGS perto da cidade de In-Tillit, na região de Gao, no Mali. Embora os relatórios locais contradigam esse ponto, as Nações Unidas observaram que a presença do Estado Islâmico em Gao cresceu desde o início deste ano, tornando essa situação totalmente justa. Em 18 de abril de 2020, na região de Ndaki, na comuna de Gossi, no Mali, uma das maiores batalhas entre os dois teria ocorrido. De acordo com fontes da mídia local, militantes do JNIM atacaram membros do Estado Islâmico em quatro aldeias separadas no distrito. O comboio JNIM tinha até 40 veículos, de acordo com relatos da mídia em Mali e Burkina Faso. O Estado Islâmico parece ter confirmado esses eventos em uma data diferente. O objetivo do JNIM, segundo o partido, é estabelecer posições do Estado Islâmico na área de Boula, a oeste de Korfooueyouey, na fronteira Mali-Burkina Faso, com “dezenas de motocicletas e veículos” em 26 de abril de 2020, de acordo com o calendário islâmico.

Após um carro-bomba suicida contra membros da Al-Qaeda, o Estado Islâmico declarou que seus combatentes haviam assumido a liderança nos combates. De acordo com o estudo, o JNIM teria também apreendido 40 motos e três automóveis. Em 20 de abril de 2020, outro bombeiro foi relatado perto da vila de Pobe, na província de Soum, em Burkina Faso, enquanto outro incidente ocorreu em Kerboule, no departamento de Koutougou da província. Em Burkina Faso, mais batalhas foram registradas perto das cidades de Arbinda e Nassoumbou. Em outra edição do Al Naba, publicada em junho de 2020, foi feita a primeira referência direta a confrontos com o Ansaroul Islam. O Estado Islâmico afirmou no boletim de junho de 2020 que Jafar Dicko, líder do Ansaroul Islam, formado com a ajuda de grupos constituintes do JNIM, havia perdido mais de 170 combatentes em confrontos com homens do Estado Islâmico na região da fronteira Mali-Burkina Faso no final de maio de 2020.

Na edição de junho de 2020 de Al Naba, outro conflito em Burkina Faso entre JNIM e ISGS foi registrado perto de Gana, provavelmente correspondendo a um episódio confirmado perto de Pama, Burkina Faso, em 28 de maio de 2020. Combates também foram registrados perto de Burkina Faso, fronteira com o Níger na província de Yagha de Burkina Faso no final de maio de 2020. Apesar disso, as estações do Telegram da al-Qaeda tiveram uma versão diferente dos eventos. Os apoiadores da al-Qaeda dizem que o relato de Al Naba sobre os eventos é falso e que o JNIM recentemente assassinou vários membros do ISGS em Burkina Faso. Outro argumento feito por fontes pró-al-Qaeda sugeriu que Abdelmalek Droukdel pediu ao JNIM para “destruir o Estado Islâmico e eliminá-los da terra dos mujahideen”, sugerindo que o papel de Droukdel na batalha entre o Estado Islâmico e braços da al-Qaeda na região foi muito mais significativo do que se acreditava anteriormente. No entanto, as especificidades de cada reivindicação ainda precisam ser verificadas. Além disso, no momento da publicação, os veículos oficiais da al-Qaeda não haviam feito comentários públicos sobre a batalha entre os dois grupos (Nsaibia & Weiss, 2020).

Financiamento, recrutamento, associação, ideologia e objetivo, alvos e táticas do Estado Islâmico no Grande Saara (ISGS) e Jama'at Nasr al-Islam wal muslimin (JNIM)

Esta seção centrará suas discussões no financiamento, recrutamento, associação, ideologia, objetivos, alvos e táticas do Estado Islâmico no Grande Saara (ISGS) e Jama'at Nasr al-Islam wal Muslimin (JNIM). Além disso, destacaremos os diferentes métodos operacionais empregados por esses grupos e os possíveis alvos que pretendem perseguir.

Financiamento

O ISGS obtém financiamento de roubo, sequestro, proteção contra extorsão e contrabando de cigarros e narcóticos ilegais. Todas essas são maneiras pelas quais o ISGS aumenta a receita. De acordo com a Firewatch Solutions (2020), o público não sabe se está recebendo financiamento de fontes externas. O partido JNIM, por outro lado, herdou muitos de seus fluxos de receita da AQIM e de seus outros grupos membros e emprega essas técnicas de geração de renda bem estabelecidas por meio de suas afiliadas e contatos. Acredita-se que o sequestro e o resgate forneçam uma parte

significativa do financiamento do JNIM. Os contrabandistas e traficantes que pagavam “taxas” para o trânsito seguro dos territórios governados pelo JNIM na área constituem outra importante fonte de fundos para o JNIM. Com o aumento da procura europeia, alguns analistas afirmam que a facilitação do tráfico de cocaína está rapidamente se tornando a fonte de receitas mais lucrativa da JNIM.

Além disso, o JNIM se beneficiou gradualmente do aumento do tráfico de seres humanos nos últimos anos, que tem sido associado ao aumento dramático de migrantes que tentam chegar à Europa. A comunidade também é conhecida por se envolver em outras formas de tributação das comunidades locais dentro de sua área de influência em troca de bens e serviços. Esses serviços incluem principalmente “defesa” e “governança”, mas também podem incluir “educação”, “eletricidade” e “assistência médica”, entre outras coisas. Outra fonte de financiamento são as doações de apoiadores no exterior, principalmente de organizações não governamentais, como instituições de caridade, muitas das quais com missão religiosa. Antes da fusão que produziu o JNIM, havia rumores de que instituições de caridade do Catar e da Arábia Saudita apoiavam a AQIM no Mali em 2013 e que vários cidadãos de países da Europa Ocidental haviam sido detidos anteriormente por doações monetárias à organização. Também se especulou no passado que a AQIM havia recebido apoio de Estados. O governo argelino, por exemplo, já havia acusado o Irã e o Sudão de apoiar o grupo. Embora se acredite que o JNIM seja potencialmente elegível para fontes indiretas de financiamento, a assistência financiada por Estado é duvidosa (Constellis, 2018).

Recrutamento

Desde 2017, o ISGS evoluiu devido à sua capacidade de organizar muitos combatentes nas fronteiras do Mali-Níger durante a ferocidade intercomunitária. Muitos combatentes do ISGS são nativos das áreas em que trabalham. O ISGS, como o JNIM, usa “preocupações locais para atrair apoio público” e capitaliza o “sentimento de injustiça” de grupos étnicos oprimidos e seu “desejo de autodefesa” e segurança (Constellis, 2018). O ISGS tem 46 combatentes de vários grupos étnicos, incluindo Fulanis do Níger e Mali, Dawsahak de Ménaka e Gao, Tuaregs, Sahraouis, Bambaras e Mossis. De acordo com o Centro Internacional de Contra-Terrorismo (ICCT), o JNIM, por outro lado, incorporou-se com sucesso nas sociedades locais em Mopti para entender como identificar queixas e contextos locais. Grupos islâmicos armados ligados à Al-Qaeda ‘basearam seus esforços de recrutamento’ no grupo de pessoas Fulani, de acordo com um estudo da Human Rights Watch,

e descobriram como adquirir recrutas manipulando as insatisfações da comunidade Fulani com miséria, ilegalidade, serviços de segurança abusivos, corrupção política e luta por terra e água potável (Constellis, 2018).

Alvos e táticas

O ISGS é altamente móvel e capaz de atacar vastas regiões, de acordo com a Georgetown Security Studies Review 2020 (GSSR), embora “não pareça reivindicar controle total sobre os territórios que ocupa e não tenha estabelecido estruturas de governança organizadas”. Apesar de ter um pequeno número de combatentes, o ISGS poderia “infligir perdas massivas” devido à sua “manobrabilidade e táticas cada vez mais complexas”. O grupo usa combatentes de motocicleta para lançar ataques rápidos, permitindo que eles se retirem “antes que os reforços do exército tenham tempo de reagir” (Demuynck & Coleman, 2020). O ISGS “usa morteiros, metralhadoras pesadas (AK-47) e granadas lançadas por foguetes em seus ataques, além de caminhões carregados de explosivos e homens-bomba”, segundo a CISAC (2018). Ataques mais recentes no Mali, Níger e Burkina Faso, que ocorreram no final de 2019, também foram identificados como “sofisticados e extremamente mortais” com a técnica do ISGS de usar drones para reconhecimento antes dos ataques (European Eye on Radicalization, 2020). Forças militares locais e internacionais, grupos étnicos e funcionários do governo local são alvos do ISGS. Em termos de alvos civis, o ISGS lançou vários ataques em 2017 e 2018 contra acampamentos, mercados e aldeias nômades civis do Mali. Desde 2018, o ISGS tem “atacado repetidamente as faculdades com consequências desastrosas” (CISAC, 2018). Vários civis foram mortos durante confrontos entre ISGS e JNIM nas regiões de Gao, Mopti e Menaka em 2020.

Os alvos anteriores do JNIM incluíam forças do Mali, forças da ONU, pontos turísticos e forças antiterroristas francesas, que foram declaradas inimigas históricas da organização. O JNIM usou homens-bomba, queimou carros, sequestrou pessoas e se envolveu em tiroteios. Um ataque a um resort fora de Bamako, bem como ataques à embaixada francesa e ao quartel-general do exército na capital de Burkina Faso, foram todos realizados pelo grupo. O JNIM lançou seu primeiro ataque à sede do G5 Sahel no Mali em junho de 2018 em resposta à formação do G5 Sahel para coordenar os esforços regionais de combate ao terrorismo (Africanews 2018). O grupo lançou um vídeo de alta qualidade em março de 2018 destacando a amplitude de suas operações e a força do campo de treinamento e prestou homenagem aos líderes. JNIM também se envolveu em tensões raciais na cidade (Weiss, Caleb 2018). Em uma guerra com os Bambaras no centro do Mali, os combatentes

do JNIM lutaram ao lado dos Fulanis (Weiss, Caleb 2018). Segundo o grupo, as operações militares dos Bambaras são apoiadas pelo exército do Mali. Ghali revelou oficialmente a lista de inimigos do JNIM, que inclui países da África, Américas e Europa: Estados Unidos, Alemanha, França, Países Baixos, Suécia, Chade, Guiné, Costa do Marfim, Burkina Faso, Senegal and Níger (Mapping Militant Organizations, 2018).

Ideologia e objetivo

De acordo com Joscelyn, Thomas e Caleb Weiss. (2018), o ISGS deriva muito de sua abordagem tática e objetivos filosóficos do Estado Islâmico (EI). Como afiliado do IS, o ISGS jurou lealdade à ambição do Estado Islâmico (IS) de restaurar o califado islâmico na África Ocidental. O fundador do ISGS, Sahrawi, reconheceu Baghdadi como “Emir ul-Mu’minin”, uma designação que indica o status do califa, em um vídeo declarando a lealdade do grupo à política do Estado Islâmico. Por outro lado, a filosofia e os objetivos do JNIM estão muito alinhados com a tradição salafista-jihadista global de dividir o mundo em dois grupos totalmente opostos, no qual um luta contra o outro até que a subjugação absoluta seja alcançada. Essa prática é voltada para unificar os muçulmanos no norte e no oeste da África, abolindo os governos seculares na região e estabelecendo governos islâmicos em seu lugar (Bukarti, 2018). A formação do JNIM estava alinhada com o novo foco de operacionalização da Al-Qaeda, ou seja, a ênfase na “paz” como forma ideal de fazer cumprir a Sharia de forma completa e eficiente em lugares onde os jihadistas não tinham poder total até então. Em uma declaração audiovisual, os novos líderes do JNIM declararam sua intenção de permanecer unidos contra o inimigo cruzado. Segundo Ghali, a abordagem militante adotada pelo JNIM é expandir seus territórios e treinar militantes para combater os adversários do JNIM, mantendo boas relações com as comunidades locais (Mapping Militant Organizations, 2018).

Associação

Estima-se que o ISGS tenha cerca de 40 combatentes em maio de 2015. De acordo com um relatório, seu tamanho aumentou para 300 combatentes em abril de 2018 e para 425 combatentes no final de julho de 2018. A esmagadora maioria dos soldados do ISGS são Fulani. Além de seus membros principais, as forças do ISGS incluem combatentes peul, tuaregues e árabes, continuando uma tendência na qual o grupo atrai aldeões locais

simpatizantes, aproveitando suas queixas étnicas e outras com mensagens islâmicas. JNIM, por outro lado, tem uma adesão de 1.000 a 2.000 combatentes (CSIS) (Constellis, 2018). A JNIM também reúne membros de uma variedade de grupos tradicionais, como Bambaras, Tuaregs, Sahelian, Fulanis e Árabes do Norte da África, e Muhjirn, dando à organização um alcance social e territorial incomparável dentro do Sahel. A forte mensagem de unificação e diversidade do JNIM ajudou a ampliar suas redes sociais e base de recursos financeiros. Com isso, o nível de apelos de recrutamento regionais e globais também aumentou.

Ao contrário da AQIM, majoritariamente constituída por norte-africanos, no qual os papéis mais relevantes são particularmente dominados e ocupados por argelinos, a JNIM, por outro lado, pretende diferenciar-se dos contextos étnicos existentes nas suas áreas de atuação e funcionamento. Inferencialmente, o JNIM pretendia enfatizar e anular a homogeneidade de seus rivais e adversários, como o Estado Islâmico (EI). Como resultado, o JNIM e suas afiliadas funcionarão com certa ubiquidade e autonomia, mantendo seus sistemas de suporte organizacional e operando de acordo com uma filosofia comum (Constellis, 2018).

Conclusão

O Estado Islâmico do Grande Saara (ISGS) e o Jama'at Nasr al-Islam wal Muslimin (JNIM), duas das organizações terroristas mais mortíferas da África, cresceram nos últimos anos, e suas operações na região do Sahel na África estão avançando em direção às regiões costeiras da África Subsaariana. A volátil e precária situação de segurança na África do Sahel atraiu facções jihadistas e do crime organizado. Diferente do Levante, a rivalidade entre a afiliada da Al-Qaeda, JNIM, e a afiliada do Estado Islâmico, ISGS, provou ser muito mais perigosa para os governos locais do que qualquer outro grupo jihadista. O futuro da área seria determinado pela forma como essa dinâmica se desenvolve ao longo do tempo. Na verdade, ambos os grupos terroristas destruíram as economias e comunidades do Mali, Burkina Faso, Níger, Mauritânia, Argélia e Chade, levando o governo a responder com ataques armados e formar um órgão de observação. Notavelmente, a desigualdade social e econômica são as forças motrizes por trás do levante. Esses fatores fornecem informações sobre como combater o terrorismo na região do Sahel, conforme sugerido abaixo.

Recomendações

Este artigo propõe três medidas básicas de contenção com base nas causas profundas das atividades armadas no Sahel, como o ISGS e o JNIM. A estratégia abrangente, a parceria regional (Grupo das Cinco Forças para o Sahel) e as dimensões políticas são discutidas nestas recomendações. De acordo com o International Crisis Group (2017), uma estratégia abrangente envolvendo múltiplos atores deve ser estabelecida e implementada principalmente para lidar com os problemas cruciais que assolam a região do Saara-Sahel, para que o terrorismo jihadista-salafista seja reduzido e a estabilidade restaurada na região. A fim de estabelecer estratégias de contenção sob medida, sistemas de diferenciação entre militantes, criminosos, nômades e jihadistas no nível militar devem ser estabelecidos pelas principais autoridades dos estados do Sahel. Em segundo lugar, os Estados do Sahel devem fortalecer seu aparato de segurança nacional e aplicação da lei para garantir que sejam confiáveis, competentes e capazes de cumprir suas obrigações (Ghanem-Yazbeck, 2017c). Por fim, deve ser promovida maior coordenação de segurança, cooperação e compartilhamento de inteligência. Por exemplo, Chade, Mauritânia, Burkina Faso, Mali e Níger compõem a Força Conjunta do Grupo dos Cinco para o Sahel (também conhecida como força conjunta G5 Sahel, FC-G5S). Esta cooperação regional, que começou em fevereiro de 2017 e envolveu cinco mil soldados dos Estados do G5 Sahel, recebeu a aprovação do Conselho de Paz e Segurança da União Africana em abril de 2017. Foi consolidada e fortalecida com a ratificação e aceitação da Resolução 2359 do CSNU. Ao aumentar a colaboração entre os exércitos do Estado e a vigilância da área rural, a força conjunta do Sahel (G5) propõe combater o contrabando, o terrorismo e outras orquestrações planejadas do crime.

Consequentemente, durante a cúpula do G5 Sahel em dezembro de 2017 em Celle-Saint-Cloud, França e outras nações europeias (particularmente Itália, Reino Unido e Alemanha) juraram assistência mais ampla para segurança e estabilidade no Sahel. Operar a partir de escalões de poder nacionais e regionais continua sendo essencial nas esferas políticas. Em relação ao primeiro, os governos centrais dos vários Estados do Sahel devem introduzir amplas reformas que abranjam os aspectos sociais, educacionais, políticos e econômicos do Estado para garantir o acesso universal e equitativo a serviços e recursos. A institucionalização e a prática da boa governança, o fortalecimento das relações civil-militares e a descentralização ajudariam a ancorar a democracia nos níveis regional e nacional (Tull, 2017). Os vários governos do Sahel devem estabelecer meios irrestritos e disponíveis para permitir a consulta e comunicação com atores sociopolíticos e nativos, incluindo aqueles de baixa consideração, mesmo em áreas rurais, para assegurar o

contrato social entre as autoridades e a população local. Em uma variedade de áreas (política, economia, justiça e segurança), a UE [uma defensora do antiterrorismo], por exemplo, poderia fornecer apoio técnico e estratégico aos governos do Sahel para promover a boa governança e a responsabilidade civil (Lebovich, 2017). Além disso, os países do Sahel devem aproveitar boas relações de cooperação em nível regional para reduzir a sua dependência da ajuda externa. Finalmente, os órgãos regionais e sub-regionais de que fazem parte os líderes sahelianos devem provar a viabilidade na gestão e mediação de crises sempre que os conflitos no Sahel e, por extensão, na região africana se mantenham recorrentes (Instituto de Estudos de Segurança, 2017).

REFERÊNCIAS

- Africa Center for Strategic Studies(2002) -Surge in Militant Islamist Violence in the Sahel Dominates Africa's Fight against Extremists.<https://africacenter.org/spotlight/mig2022-01-surge-militant-islamist-violence-sahel-dominates-africa-fight-extremists/>
- Africanews 2018, Al-Qaeda-linked Support Group claimed attack on Mali HQ of G5 Sahel force <https://www.africanews.com/2018/06/30/al-qaeda-linked-support-group-claimed-attack-on-mali-hq-of-g5-sahel-force/>
- Aljazeera ISIL claims attack on Niger soldiers as death toll rises to 28. (2019). <https://www.aljazeera.com/news/2019/5/16/isil-claims-attack-on-niger-soldiers-as-death-toll-rises-to-28>
- Amnesty International Report (2021) I have nothing left except my “the worsening impact on children of conflict in Tillaberi region pf Niger
- BBC (2019) Burkina Faso - the country where it's too dangerous to go to school <https://www.bbc.com/news/world-africa-47495038>
- Beatriz de León Cobo(2020)- From community leaders to terrorist leaders, how did an Indo-Pakistani sect radicalise the leaders of terrorism in the Sahel?How Iyad Ag Ghali, Amadou Koufa and Ibrahim Malam Dicko became radical Islamists
- Birrel, Derek. 1972. “Relative Deprivation as a Factor in Conflict in Northern Ireland.” *Sociological Review* 20.3: 317–43.
- Bukarti, AuduBulama. What Is Nusrat al-Islam? Tony Blair Institute for Global Change (2018). Retrieved from <https://institute.global/policy/what-nusrat-al-islam>
- Callimachi, Rukmini. “ISIS Affiliate Claims October Attack on US Troops in Niger.” *New York Times* (2018).

- Carter, N., Bryant-Lukosius, D., DiCenso, A., Blythe, J., & Neville, A. J. (2014, September). The Use of Triangulation in Qualitative Research. In *Oncology Nursing Forum*, 41(5), 545-547. DOI: 10.1188/14.ONF.545-547
- Center for International Security and Cooperation (CISAC). (2018). The Islamic State in the Greater Sahara. Retrieved from <https://cisac.fsi.stanford.edu/mappingmilitants/profiles/islamic-state-greater-sahara>.
- Counter extremism Project (2022) Adnan al-Sahrawi <https://www.counterextremism.com/extremists/adnan-al-sahrawi>
- Combating Terrorism Center at West Point -The Islamic State’s Strategic Trajectory in Africa: Key Takeaways from Its Attack Claims,” , (2020,)
- Constellis. (2018). Jama’at Nasr al-Islam wal Muslimin (JNIM) Group profile. Constellis. https://constellis-production-tmp.s3.amazonaws.com/uploads/document/file/112/CONSTELLIS_CONFIDENTIAL_JNIM_Group_Profile_February_2019.pdf
- Davies, Winston.1987. “Religion and Development: Weber and the East Asian Experience.” In *Understanding Development*, edited by Myron Weiner and Samuel P. Huntington, pp. 221–80. Boston,MA: Little, Brown.
- Demuyneck M, & Coleman, J. (2020). The shifting sands of the Sahel’s terrorism landscape. International Center for Counter-Terrorism. Retrieved from <https://icct.nl/publication/the-shifting-sands-of-the-sahels-terrorism-landscape>
- Eizenga, D., & Williams, W. (2020). Africa Security Brief - The Puzzle of JNIM and Militant Islamist Groups in the Sahel (2020). Reliefweb. Retrieved from <https://reliefweb.int/report/mali/africa-security-brief-no-38-puzzle-jnim-and-militant-islamist-groups-sahel>
- European Eye on Radicalization (2020) Jihadist Competition and Cooperation in West Africa <https://eeradicalization.com/jihadist-competition-and-cooperation-in-west-africa/>
- Firewatch Solutions. (2020). Islamic State in the Greater Sahara (IS-GS). Retrieved from: <https://www.firewatchsolutions.com/islamic-state-in-the-greater-sahara/>
- .France24(2011)- Gaddafi’s brutal four decades in power <https://www.france24.com/en/20110217-libya-muammar-gaddafi-khadafi-longest-serving-leader-arab-world-portrait-biography>
- GHANEM YAZBECK, D. (2017). Europe’s African border. Diwan – Middle

East Insight from Carnegie, Carnegie Middle East Center. Retrieved from <http://carnegiemec.org/diwan/71420>

Gurr, Robert T. 2005. "Economic Factors That Contribute to Terrorism in Social and Political Context." Working Group Report, "International Summit on Democracy, Terrorism and Security." March 8–11. <www.iris-bg.org/WorkingGroup3FinalDraftMarch8.doc> (accessed October 8, 2012)

Gurr, Robert T. 1970. *Why Men Rebel*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

International Crisis Group. (2005). *Islamist terrorism in the Sahel: Fact or fiction?* Retrieved from: <https://www.crisisgroup.org/africa/central-africa/chad/islamist-terrorism-sahel-fact-or-fiction> on.

INTERNATIONAL CRISIS GROUP (ICG). (2017a, March). *The Sahel: Mali's crumbling peace process and the spreading Jihadist threat*. Retrieved from <https://www.crisisgroup.org/africa/west-africa/mali/sahel-malis-crumbling-peace-process-and-spreading-jihadist-threat>

Institute for Security Studies (ISS). (2017). *Challenges and opportunities for the G5 Sahel force*. Retrieved from <https://issafrica.org/pscreport/situation-analysis/challenges-and-opportunities-for-the-g5-sahel-force>.

Joseph Ataman and Saskya Vandoorne, (2021) *ISIS chief in Sahara killed by French forces, Macron says* <https://edition.cnn.com/2021/09/16/africa/france-killed-isis-al-sahrawi-intl-hnk/index.html>

Joscelyn, Thomas, and Caleb Weiss. "Islamic State recognizes oath of allegiance from jihadists in Mali | The Long War Journal." *The Long War Journal*, 31 Oct. 2016. Web. 17 July 2018

Larémont, Ricardo. "After the fall of Qaddafi: political, economic, and security consequences for Libya, Mali, Niger, and Algeria." *Stability: International Journal of Security and Development* 2, no. 2 (2013).

Le Roux, Pauline. "Exploiting borders in the Sahel: the Islamic State in the Greater Sahara." *Africa Center for Strategic Studies* 76, no. 10 (2019). Retrieved from <https://africacenter.org/spotlight/exploiting-borders-sahel-islamic-state-in-the-greater-sahara-isgs/>.

LEBOVICH, A. (2017). *Bringing the desert together: how to advance Sahel-Maghreb integration*. European Council on Foreign Relations (ECFR). Policy Brief. Retrieved from http://www.ecfr.eu/publications/summary/bringing_the_desert_together_how_to_advance_sahel_maghreb_integration_7215#

- Mapping Militant Organizations,2018 Jamaat Nusrat al-Islam wal Muslimeen
https://cisac.fsi.stanford.edu/mappingmilitants/profiles/jamaat-nusrat-al-islam-wal-muslimeen#_ftnref5
- Mapping Militant Organizations. “The Islamic State in the Greater Sahara.” Stanford University. Last modified July 2018. <https://cisac.fsi.stanford.edu/mappingmilitants/profiles/islamic-state-greater-sahara>
- .Martin, G. (2015). Understanding terrorism: Challenges, perspectives, and issues. Sage Publications.
- Moody, J. (2020). The Sahel’s uphill battle to halt the expansion of Islamist extremism in 2020 - Part I. Africa Portal. Retrieved from <https://www.africaportal.org/features/sahels-uphill-battle-halt-expansion-islamist-extremism-2020/>
- Nellemann, Christian, R. Henriksen, Riccardo Pravettoni, D. Stewart, M. Kotsovou, M. A. J. Schlingemann, Mark Shaw, and Tuesday Reitano. “World Atlas of Illicit Flows: A RHIPTO-INTERPOL-GI Assessment.” Oslo: RHIPTO Norwegian Center for Global Analyses 8 (2018)
- Nsaibia, Héni, and Caleb Weiss. “The end of the Sahelian anomaly: How the global conflict between the Islamic state and al-Qaida finally came to West Africa.” CTC Sentinel 13, no. 7 (2020): 1-14.
- Pellerin, Mathieu. “Armed Violence in the Sahara. Are We Moving from Jihadism to Insurgency?” (2019).
- Phillips, B. J. (2012). Explaining terrorist group cooperation and competition.
- Porter, Geoff D. “AQIM pleads for relevance in Algeria.” CTC Sentinel 12, no. 3 (2019): 32-36.
- Seul, Jeffrey R. 1999. “Ours is the Ways of God: Religion, Identity and Intergroup Conflict.” Journal of Peace Research 36.5: 553–69.
- Thurston, Alexander. Jihadists of North Africa and the Sahel: Local politics and rebel groups. Cambridge University Press, 2020.
- Thomas Joscelyn and Caleb weis(2016) Islamic State recognizes oath of allegiance from jihadists in Mali
- .Tuman, J. S. (2003). Communicating terror: The rhetorical dimensions of terrorism. Thousand Oaks, CA: Sage Publications
- TULL, D. M. (2017, December). Mali, the G5 and security sector assistance: political obstacles to effective cooperation. Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP). SWP Comments 52/2017. Retrieved from https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/comments/2017C52_tll.pdf
- WAMAPS 2022 Jihad in the Sahel, conflict erupts between JNIM and ISGS

<https://westafricamaps.com/2022/03/31/jihad-in-the-sahel-conflict-erupts-between-jnim-and-isgs/>

Weiss, Caleb. "Al Qaeda group JNIM releases high-level production video | The Long War Journal." The Long War Journal, 21 March 2018. Web. 12 July 2018

Weiss, Caleb. "Al Qaeda entity involved in communal violence in central Mali | The Long War Journal." The Long War Journal, 27 March 2017. Web. 12 July 2018.

Zenn, J and Clarke, C.P (2020, May 26). Al Qaeda and ISIS Had a Truce in Africa—Until They Didn't. Retrieved from: <https://freerepublic.com/focus/f-news/3848851/posts>

RESUMO

A área do Sahel na África Ocidental tornou-se o mais recente campo de batalha do Jama'at Nusrat Al-Islam wal-Muslimin (JNIM), afiliado à Al-Qaeda, e do Estado Islâmico, afiliado ao Estado Islâmico no Grande Sahel (ISGS). Esta peça, na medida do possível, identifica as atrocidades intensificadas perpetradas por ambos os grupos na região do Sahel. Com pouca ou nenhuma dúvida, as estratégias e a ascensão em atrocidades orquestradas pelo JNIM e pelo ISGS poderiam ter implicações negativas para a região africana do Sahel (Chade, Mali, Níger e Mauritânia). Como uma questão preocupante, o documento confirma a referida hipótese e conclui que as atividades dos dois grupos descendentes da Jihad representam segurança adversa, ramificações sociais e políticas para a região do Sahel e além. Com a teoria da privação como estrutura subjacente, o trabalho explora como a falta de necessidades básicas e direitos legítimos dos cidadãos catalisou o domínio do JNIM e do ISGS no Sahel. Além de discutir a formação, tendências de eventos, atrocidades e estratégias de JNIM e ISGS, o documento avança para esforços coletivos rápidos e orientados para a ação dos governos na região do Sahel. A fim de restaurar a estabilidade do Sahel, aumentar a colaboração de segurança e fortalecer os princípios da boa governança são algumas recomendações valiosas postuladas.

PALAVRAS-CHAVE

Estado Islâmico no Grande Saara (ISGS), Jama'at Nasr al-Islam wal Muslimin (JNIM), Sahel, Jihadista.

Recebido em 16 de fevereiro de 2022

Aprovado em 20 de junho de 2023

Traduzido por Igor Estima Sardo

PARCEIROS

NERINT

O Núcleo Brasileiro de Estratégia e Relações Internacionais (NERINT) foi o primeiro centro voltado exclusivamente ao estudo e à pesquisa em Relações Internacionais no Sul do Brasil. Estabelecido em 1999 junto ao Instituto Latino-Americano de Estudos Avançados (ILEA) da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), entre 2014 e 2018 esteve associado à Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS. Atualmente está subordinado à Reitoria da universidade através do Centro de Estudos Internacionais sobre Governo (CEGOV). Seu objetivo sempre foi o estudo crítico e inovador das transformações do Sistema Internacional pós-Guerra Fria. Paralelamente, tem buscado contribuir para a retomada da discussão de um projeto nacional para o Brasil no plano da análise das opções estratégicas para a inserção internacional autônoma do país, a partir da perspectiva do mundo em desenvolvimento.

Os estudos exploratórios desenvolvidos pelo NERINT sobre os novos países em desenvolvimento conheceram notável expansão desde o limiar do Século XXI. A cooperação com instituições estatais, empresariais, acadêmicas e sociais foi intensificada, bem como o contato direto com centros na América Latina, África e Ásia, além dos já existentes com a Europa e a América do Norte. Um dos resultados dessa nova realidade foi a implantação de um curso de graduação em Relações Internacionais (2004), o melhor do Brasil segundo avaliação do Ministério da Educação (2017), e consequentemente do Departamento de Economia e Relações Internacionais da UFRGS, além de um Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais (PPGEEI, 2010). Duas revistas também foram criadas: a semestral bilíngue *Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais* e a bimestral *Conjuntura Austral*. Além disso, desde 2016 o NERINT oferece um *Boletim de Conjuntura* trimestral e bilíngue, a cargo dos seus Pesquisadores Assistentes. O NERINT também está vinculado à linha de pesquisa em Política Internacional e Defesa do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política (PPGPOL) da UFRGS, criado em 1973. Como atividade editorial, o NERINT publicou duas coleções de livros: a *Coleção Relações Internacionais e Integração* e a *Coleção Estudos Internacionais*. Atualmente, edita a *Série Estratégia, Defesa e Relações Internacionais*. Assim, além da pesquisa avançada e de propiciar intensa atividade editorial, o NERINT deu origem a pesquisas e programas de graduação e pós-graduação diferenciados.

PPGEEI

O Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais (PPGEEI) iniciou suas atividades em 2010, com cursos de Mestrado e Doutorado, ambos propiciados por qualificados professores e pesquisadores com experiência internacional. Ele é resultado dos avanços obtidos nas áreas de pesquisa e ensino (Graduação e Pós-Graduação) na Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).

Suas raízes estão no Núcleo Brasileiro de Estratégia e Relações Internacionais (NERINT), um centro criado em 1999 que realiza pesquisas, seminários e edita dois periódicos. Conta também com o apoio do Núcleo de Estudos em Tecnologia, Indústria e Trabalho (NETIT/FCE) e do Centro de Estudos Internacionais sobre Governo (CEGOV), sediado no Instituto Latino Americano de Estudos Avançados (ILEA/UFRGS). Em 2004, foi iniciado um curso de Graduação em Relações Internacionais na FCE/UFRGS, em 2005 foi formado o Centro de Estudos Brasil-África do Sul (CESUL) e, em 2012, este transformou-se no Centro Brasileiro de Estudos Africanos (CEBRAFRICA). Tudo isto permitiu a formação de uma massa crítica, apoiada em ampla biblioteca especializada.

A tradição de pesquisa que deu origem ao PPGEEI baseou-se numa análise prospectiva das tendências mundiais dos anos 1990. A notável expansão da diplomacia e da economia brasileiras a partir do início do século XXI confirmou a perspectiva adotada, que permitiu a intensa cooperação com os organismos diplomáticos e econômicos internacionais do Brasil. O curso já é uma referência na análise estratégica da inserção das potências emergentes e das relações internacionais Sul-Sul.

A visão diferenciada do PPGEEI dá ênfase a métodos estratégicos, teóricos e aplicados, sempre baseados em rígidos princípios acadêmicos e científicos. Por esta razão, tem sido procurado por estudantes de todo o Brasil e de vários países, e tem estabelecido parcerias em todos os continentes. Por essas razões, é um programa focado na compreensão das rápidas transformações pela qual passa o sistema internacional. Publica em parceria com o NERINT as revistas *Conjuntura Austral* (bimestral) e *Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais* (semestral e bilíngue). O PPGEEI possui três linhas de pesquisa:

Economia Política Internacional

Enfoca a inserção internacional da economia brasileira e de outros grandes países em desenvolvimento na América do Sul, na Ásia e na África;

aborda as características e os efeitos da globalização; e desenvolve estudos comparados e setoriais preocupados com os efeitos da internacionalização de empresas e segmentos produtivos. Especial atenção é dada às crises financeiras internacionais e seus reflexos no Brasil e nos demais países do Sul.

Política Internacional

Enfatiza a análise do processo de formação, implementação e avaliação de política externa. Procura confrontar padrões de inserção internacional de países estratégicos de América do Sul, África e Ásia, considerando padrões institucionais, política comercial, estruturas de intermediação de interesses e atuação de atores da sociedade civil no eixo Sul-Sul das relações internacionais contemporâneas.

Segurança Internacional

Aborda os principais problemas de segurança no sistema internacional a partir de uma perspectiva que leva em conta os Estados mais poderosos no nível global, mas que introduz de maneira sistemática o problema das balanças regionais de poder, o eixo Sul-Sul, a existência de complexos regionais de segurança e o impacto das tecnologias de informação na Era Digital.

CEGOV

O Centro de Estudos Internacionais sobre Governo (CEGOV) da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) é um centro interdisciplinar vinculado à Reitoria, cujo objetivo é estudar a ação governamental no Brasil e no mundo. Nesse sentido, a missão do CEGOV é articular seus pesquisadores em áreas interdisciplinares prioritárias e realizar projetos de pesquisa aplicada. O CEGOV também desenvolve atividades de extensão e de ensino, e serve como espaço para coordenação e interlocução entre pesquisadores, grupos de pesquisa, cursos de graduação e programas de pós-graduação da UFRGS, voltados para as políticas públicas. O CEGOV preza pela excelência acadêmica no desenvolvimento de seus projetos e pelo progresso da UFRGS como instituição de ensino de reconhecimento internacional. Além disso, desde sua criação o CEGOV tem procurado contribuir para a interação institucionalizada entre a comunidade acadêmica da UFRGS e instituições da Administração Pública Federal, Estadual e Municipal.

As atividades do CEGOV estão articuladas através de Grupos de Trabalho (GTs) responsáveis pela formulação, implementação e avaliação de projetos interdisciplinares em áreas como política internacional, governança,

processos decisórios, controle democrático, entre outras. Os GTs recebem o auxílio da Equipe de Apoio Técnico (AT) em todas as etapas dos projetos. O AT também é responsável pela manutenção da estrutura organizacional do CEGOV e pelo desenvolvimento de ferramentas e processos que facilitem a integração dos pesquisadores ao CEGOV. O CEGOV também congrega núcleos de pesquisa tradicionais da UFRGS, como o NERINT e o CEBRAFRICA.

CEBRAFRICA

O Centro Brasileiro de Estudos Africanos (CEBRAFRICA) tem suas origens no Centro de Estudos Brasil-África do Sul (CESUL), um programa estabelecido em 2005 através de um convênio entre a Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) e a Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG), do Ministério das Relações Exteriores do Brasil. Suas atividades de pesquisa são desenvolvidas junto ao Núcleo Brasileiro de Estratégia e Relações Internacionais (NERINT).

Em março de 2012 o CESUL foi ampliado para abranger o conjunto geográfico do continente africano, transformando-se em CEBRAFRICA, enquanto a Série Sul-Africana, que publicou cinco livros, foi transformada em Série Africana, com novas obras no prelo. O objetivo segue sendo o mesmo: realizar pesquisas, apoiar a elaboração de teses, dissertações e trabalhos de conclusão, congregar grupos de pesquisa em temas africanos, realizar seminários, promover intercâmbio de professores e estudantes e estabelecer redes de pesquisa e projetos conjuntos com instituições africanas e africanistas, publicar obras produzidas no Brasil ou traduzidas e ampliar a biblioteca especializada fornecida pela FUNAG.

As pesquisas têm por objetivo o conhecimento do continente africano e de suas relações com o Brasil, nas seguintes áreas: Relações Internacionais, Organizações de Integração, Segurança e Defesa, Sistemas Políticos, História, Geografia, Desenvolvimento Econômico, Estruturas Sociais e sua Transformação e Correntes de Pensamento. São parceiros do CEBRAFRICA conceituadas instituições do Brasil, Argentina, Cuba, México, Canadá, África do Sul, Angola, Moçambique, Senegal, Cabo Verde, Egito, Nigéria, Marrocos, Portugal, Reino Unido, Holanda, Suécia, Rússia, Índia e China. As pesquisas em andamento versam sobre a “A presença do Brasil, da China e da Índia na África”, “A África na Cooperação Sul-Sul”, “Conflitos africanos”, “Integração e desenvolvimento na África”, “As relações da África com as Grandes Potências” e “As relações interafricanas”.

NORMAS DE SUBMISSÃO

1. A revista AUSTRAL publica artigos científicos e resenhas bibliográficas;
2. A revista está dividida em duas seções: Artigos e Resenhas
3. Os artigos de pesquisa devem limitar-se a 70 mil caracteres (incluindo espaços e notas de rodapé) e as resenhas bibliográficas devem conter cerca de 4,5 mil caracteres (incluindo espaços) e não devem conter notas de rodapé;
4. As notas de rodapé restringem-se a esclarecimentos adicionais ao texto;
5. A bibliografia deve ser citada de acordo com o sistema Chicago (Autor-data ou notabibliografia), referenciando a literatura citada ao final do texto;
6. As contribuições devem ser inéditas e podem ser submetidas em português, inglês ou espanhol;
7. As contribuições devem conter o nome completo do autor, sua titulação, filiação institucional (com o nome completo da instituição) e e-mail para contato;
8. O completo preenchimento, pelo(s) autor(es), do formulário de submissão do artigo é imprescindível;
9. Admite-se a publicação de estudantes de graduação, desde que em parceria com um professor orientador titulado, que constará como autor principal do trabalho.
10. No caso de resenhas bibliográficas, devem ser informados os dados completos e o ISBN da obra analisada;
11. As contribuições devem vir acompanhadas de: 3 palavras-chave em português ou espanhol e 3 palavras-chave em inglês; Título em português ou espanhol e em inglês; Resumo em português ou espanhol e Abstract em inglês, ambos preferencialmente com até 50 palavras.
12. As contribuições devem ser feitas através do website: www.seer.ufrgs.br/Austral.

CONDIÇÕES PARA SUBMISSÃO

As part of the submission process, authors are required to check off their submission's compliance with all of the following items, and submissions may be returned to authors that do not adhere to these guidelines.

Como parte do processo de submissão, os autores são obrigados a verificar a conformidade da submissão em relação a todos os itens listados a seguir. As submissões que não estiverem de acordo com as normas serão devolvidas aos autores.

1. A contribuição é original e inédita, e não está sendo avaliada para publicação por outra revista; caso contrário, deve-se justificar em "Comentários ao editor".
2. Os arquivos para submissão estão em formato Microsoft Word, OpenOffice ou RTF (não possuindo tamanho maior do que 2MB)
3. URLs para as referências foram informadas quando possível.
4. O texto está em espaço simples; usa fonte Times New Roman de 12-pontos; emprega itálico em vez de sublinhado (exceto em endereços URL); as figuras e tabelas estão inseridas no texto, não no final do documento, como anexos.
5. O texto segue os padrões de estilo e requisitos bibliográficos descritos em Diretrizes para Autores, na página Sobre a Revista.
6. Em caso de submissão a uma seção com avaliação pelos pares (ex.: artigos), as instruções disponíveis em Assegurando a avaliação pelos pares cega foram seguidas.

NÚMEROS ANTERIORES

Disponível online em:
www.seer.ufrgs.br/Austral

Volume 11, Número 22 (Jul./Dez. 2022)

Editorial

O que é a doutrina Putin? A Questão Estratégica Russa e a Segurança Nacional Ampliada
(*José Alexandre Altahyde Hage*)

Análise do processo de compra e transferência de tecnologia dos caças Gripen (Francisco Pôrto Júnior e Marco Antônio Alves)

Fórum de Gás do Mediterrâneo Oriental: Convergência de preocupações de segurança energética e regional (Stefy Joseph e Aneetta Thomas Peedikayi)

A política externa dos Estados Unidos em relação à Jordânia a partir das dimensões política e de segurança de 1990 a 2017 (Ala Alkhawaldeh e Ayman Hayajneh)

A política externa do Irã pós-revolucionário: A conveniência na encruzilhada do supranacionalismo e da soberania (Hamoon Khelghat-Doost)

A Nova Rota da Seda: Dinâmicas para a América Latina e para a região do Caribe (Anurag Tripathi, Abhishek R.L. e Arun Teja)

Diplomacia marítima no Oceano Índico: caminho a seguir para o Paquistão (Zaeem Hassan Mehmood e Ramla Khan)

Rumo à efetividade da assistência jurídica mútua da ASEAN no combate à ameaça não tradicional de segurança na região do sudeste asiático (Syafinaldi Syafinaldi, Rendi Prayuda and Syafri Harto)

Volume 11, Número 21 (Jan./Jun. 2022)

Editorial

Os Ciclos Sistêmicos de Acumulação na Obra de Giovanni Arrighi: A Crise de 2008, o Fim da Hegemonia Norte-Americana e a Posição da China (Analúcia Danilevicz Pereira e Igor Estima Sardo)

O Poder dos EUA e as Multinacionais Tecnológicas na Era Digital: Uma Análise da Oligopolização nos Governos Obama e Trump (2009-2021) (Cristina Soreanu Pecequillo e Francisco Luiz Marzinotto Jr.)

A Contribuição Chinesa para a Estabilização do Afeganistão “Democrático” (Lukasz Jurenczyk)

A Política Externa do Sultanato de Omã para a Crise do Iêmen: Fundamentos e Limitações (Khamis bin Ali Al-Sunaidi, Sahar Tarawneh)

Segurança Marítima na Região do Indo-Pacífico: Uma Perspectiva Geoestratégica do Estreito de Malacca (Segurança Marítima na Região do Indo-Pacífico: Uma Perspectiva Geoestratégica do Estreito de Malacca)

O Comportamento Externo Contraditório da Comunidade Europeia: A Promoção da Integração na América Latina no Final dos Anos 1980 (Mayte Anaís Dongo Sueiro)

Linhas de Falha em Civilizações e Extremismo de Direita: O Experimento da Alemanha com Responsabilidade Doméstica vs. Obrigação Internacional (Stefy Joseph e Rhea Anthony)

Moçambique: Estudo Comparativo da Política Externa dos Governos Samora Machel e Joaquim Chissano (*Ercilio Neves Brandão Langa*)
ANÁLISE ESTRATÉGICA NERINT (2022/1) (*Vários autores*)

Volume 10, Número 20 (Jul./Dez. 2021)

Editorial

AUSTRAL: 10 Anos de Cooperação Sul-Sul (*Paulo Fagundes Visentini e Guilherme Thudium*)
A Geopolítica Sino-Russa na Eurásia e as Disputas China-EUA: Ásia-Pacífico-Grande Eurásia vs Indo-Pacífico (*Marcos Cordeiro Pires e Lucas Gualberto do Nascimento*)
China e Rússia: A Projeção Naval de Potências Terrestres (*Paulo Fagundes Visentini*)
Revitalização da Rota da Seda Marítima com Base nas Implicações de Segurança e na Cooperação (*Haedar Akib, Lutfi Syaefullah e Hamsu Abdul Gani*)
A Dinâmica da Sucessão de Moedas no Século XXI - Um Caso de Liderança Financeira Chinesa? (*Gustavo de Moraes e Leonardo Giacomini*)
A Relevância Duradoura do Poder Naval: Reflexões sobre Defesa, Segurança e Projeção de Poder da Fronteira Marítima (*Samuel Oyewole e Abiodun Duyile*)
Priorização de Acordos Multilaterais de Controle de Exportação de Produtos de Defesa e Tecnologias Sensíveis por Processo de Análise Hierárquica (*Luiz Octavio Gavião, Luciano Dias Dutra e Sergio Kostin*)
Orçamento em Defesa e Capacidades Estratégicas: Dissimilaridades entre os Países da América do Sul (*Angela Nogueira Neves e Tássio Franchi*)
Globalização e a Mudança de Conceito da OTAN (*Umair Pervez Khan e Kashaf Sohail*)
Estratégia fracassada? O Legado da Presidência de Barack Obama no Oriente Médio e norte da África (*Magdalena Lewicka e Michal Dahl*)
Estudos de Segurança Internacional: Origens, Desenvolvimento e Abordagens Divergentes (*Ali Muhammad e Sugeng Riyanto*)
Implementação Regional da Estratégia Global de Contraterrorismo das Nações Unidas na África Ocidental: Problemas e Desafios (*Enoch Ndem Okon e Dodeye Uduak Williams*)
Novo Alvorecer ou Eterno Crepúsculo? (*Vladimir Shubin*)
ANÁLISE ESTRATÉGICA NERINT (2021/2) (*Vários autores*)

Volume 10, Número 19 (Jan./Jun. 2021)

Editorial

Os Trinta Anos do Mercosul: Apontamentos para um Balanço (*Leonardo Granato*)
Defesa Nacional e Desenvolvimento: Diálogos entre o Significado de “Autonomia” em Hélio Jaguaribe e a Estratégia Nacional de Defesa (*Pedro Nogueira da Gama Correio*)
A Reforma do Regime Antidumping Brasileiro: Um Balanço Parcial dos Determinantes e Implicações do Decreto 8.058/2013 (*Hélio Henkin, Rafael Pentiado Poerschke e Ricardo Dias da Silva*)
Uma Zona Crepuscular? Paz e Conflito na América Latina e nas Nações Unidas (*Sezai Özçelik*)
As Pegadas do Dragão no Polo Sul: Um Estudo sobre as Estratégias e as Ações Chinesas para Antártica e suas Implicações para o Brasil (*Alana Camoça Gonçalves de Oliveira*)

A Transformação Militar Colombiana: Realidade Estratégica e Superação de Resistências (*Víctor M. Mijares e Paula Alejandra González*)

O Desenvolvimento da Geoeconomia: Uma Abordagem do Liberalismo Institucional (*Ricardo Vega Perez*)

Revisando a Guerra Comercial EUA-China: Uma Avaliação Estratégica (*Ramla Khan e Zaeem Hassan Mehmood*)

Estratégia Norte-Americana para o Desenvolvimento de Inteligência Artificial Militar: Um Horizonte de Curto Prazo (2020-2030) (*Daniel Barreiros e Ítalo Barreto Poty*)

A Importância do Oriente Médio na Política Externa Russa (*Seyed Javad Emam Jomehzadeh, Sanaz Rostamjabri e Mahnaz Goodarzi*)

África e a 'Barganha da Globalização': Rumo a uma Soberania Econômica Coletiva (*Al Chukwuma Okoli e Atelhe George*)

Guerra e Conflito no Sahel Africano, Fruto da Histórica e Permanente Guerra Entre Dois Impérios: Império Árabe-Islâmico e Império Ocidental (*Mamadou Alpha Diallo*)

ANÁLISE ESTRATÉGICA NERINT (2021/1) (*Vários autores*)

Volume 9, Número 18 (Jul./Dez. 2020)

Editorial

ANÁLISE ESTRATÉGICA NERINT: Visões sobre a Diplomacia Pós-Trump (*Vários autores*)

O Sistema Mundial Contemporâneo: Uma Contribuição para o Debate sobre Desenvolvimento na Teoria Do Sistema-Mundo (*Analúcia Danilevitz Pereira e Salvatore Gasparini Xerri*)

Wallerstein, Arrighi e Amin: O Imperialismo no Capitalismo Fordista (*Luiz Felipe Brandão Osorio*)

A (Re)Emergência dos BRICS e o Reordenamento de Poder na Geopolítica Contemporânea (*Charles Pennaforte e Ricardo Luigi*)

Geopolítica e Constituição À Luz do Estado Democrático de Direito (*Guilherme Sandoval Góes*)

O Declínio Hegemônico dos Estados Unidos e a Crescente Influência da China: Uma Perspectiva Crítica sobre a Teoria da Transição de Poder no Século XXI (*Nasa'i Muhammad Gwadabe, Mohd Afandi Salleh e Abdullahi Ayoade Ahmad*)

A Construção do Estado Jihadista: Redefinindo Hierarquias de Gênero e Empoderamento (*Hamoon Khelghat-Doost*)

A Toxicidade Institucional em Reformas do Setor de Segurança: Lições Aprendidas sobre o Fracasso na Construção das Instituições de Segurança do Timor-Leste (*Sugito, Tulus Warsito e Achmad Nurmandi*)

A Insegurança Marítima na África Subsariana e os seus Reflexos na Economia dos Estados (*ários autores*)

A Eficácia Estratégica dos Drones para a Grande Estratégia dos Estados Unidos (*Damião Fernandes Capitão Ginga*)

Os Triângulos Competitivo-Cooperativos nas Relações Internacionais: Uma Contribuição Teórica do Poder a partir do Estudo de Caso das Forças Políticas Internas e Externas na América do Sul (*Bernardo Salgado Rodrigues*)

A Diplomacia Multilateral: Dissensos e Contrastes. Dois Casos Genebrinos, Um Depoimento Pessoal (*Pedro Motta Pinto Coelho*)
ANÁLISE ESTRATÉGICA NERINT (2020) (*Vários autores*)