

CADERNOS



A (re)estrutura da ordem internacional: um novo mundo em emergência e de emergências

(Dossiê SimpoRI 2021)

Ricardo Almeida Marques

Mariana da Gama Janot

Hugo Rogelio Suppo

Lorena Granja Hernandez

Samuel Alves Soares (organizadores)

n. 132

Maio de 2021

**A (re)estrutura da ordem internacional: um novo mundo em emergência e de
emergências
(Dossiê SimpoRI 2021)**

Ricardo Almeida Marques
Mariana da Gama Janot
Hugo Rogelio Suppo
Lorena Granja Hernandez
Samuel Alves Soares
(organizadores)

Cadernos Cedec nº 132

Maio de 2021

CONSELHO EDITORIAL DOS CADERNOS

André Botelho, Angélica Cuellar (UNAM, México), Cícero Araújo, Eucaris Olaya (UNAL, Colômbia), Germán Silva Garcia (ILAE, Colômbia), Iram G. Rodrigues, Miguel Chaia, Pedro Meira Monteiro (Princeton, EUA), Raquel Kritsch, Reginaldo Moraes, Sebastião Velasco e Cruz, Tullo Vigevani

DIRETORIA

Diretor Presidente: Bernardo Ricupero

Diretora Vice-presidente: Carla Regina Mota Alonso Diéguez

Diretora tesoureira: Natalia Mello

Diretora secretária: Maria Rita Loureiro

Diretor de Publicações: Bruno Konder Comparato

COMITÊ EDITORIAL

Andrei Koerner

Pedro Henrique Vasques

Raissa Wihby Ventura

William Torres Laureano da Rosa

Cadernos CEDEC / Centro de Estudos de Cultura Contemporânea. – n. 1,
(1983)– . – São Paulo: CEDEC, 1983–

Irregular, 1983 (1)–2017(122); quadrimestral, 2017(123-)

ISSN 0101-7780 (impresso)

A partir do n.123 somente online (impressão apenas sob demanda).

I. Centro de Estudos de Cultura Contemporânea.

CADERNOS CEDEC – NOVA SÉRIE

Cadernos Cedec é publicação seriada, de periodicidade trimestral, que tem o objetivo de divulgar resultados de estudos e pesquisas sobre temas diversos de interesse do CEDEC, realizados por seus associados, por pesquisadores convidados e pela comunidade acadêmica.

Iniciada, em 1983, a publicação dos *Cadernos* chegou a 121 números, em 2016. A partir de 2017, os *Cadernos Cedec* iniciam Nova Série, com redefinição de seus objetivos, modelo e forma para adequar a divulgação do conhecimento às condições atuais das mídias digitais.

Trata-se da publicação de trabalhos com escopo e extensão mais amplos que artigos de periódicos científicos. A ênfase se refere à apresentação detalhada de problemas e objetivos de pesquisas, sua formulação teórico-metodológica, dados levantados e análises ampliadas dos resultados alcançados. Os *Cadernos* também incluem dossiês temáticos e a memória de seminários e debates sobre temas da atualidade e de outros eventos realizados pelo CEDEC e/ou por instituições parceiras.

O Conselho Editorial passa a integrar novos membros, brasileiros e estrangeiros. Com isso, será possível assegurar a pluralidade de temáticas e de perspectivas teóricas e metodológicas, mantendo a diretriz institucional que privilegia a qualidade da pesquisa em temas prioritários.

Os *Cadernos Cedec* passam a ser publicados exclusivamente em mídia digital. Sua identidade visual e projeto gráfico foram remodelados e as publicações serão inseridas em plataforma de editoração eletrônica (SEER) para facilitar o acesso aos leitores e sua indexação em bases de dados.

Os *Cadernos Cedec* adotam as mesmas normas de publicação que a Revista Lua Nova (<http://www.cedec.org.br/luanova/artigos/>), mas com extensão de 35 a 80 páginas ou de 75 a 175 mil caracteres.

Dado o seu caráter institucional, os *Cadernos Cedec* recebem apenas propostas de publicação apresentadas por integrantes de seu Conselho Editorial e de seus associados.

Sumário

APRESENTAÇÃO	6
POR UMA DISCIPLINA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS PÓS-ABISSAL	
<i>Raquel Araújo de Jesus</i>	8
Introdução	9
Uma breve crítica aos limites da disciplina de RI	11
Contribuições para uma disciplina de RI Pós-Abissal	15
Considerações finais	18
Referências bibliográficas	20
THE DYNAMICS OF US SECURITY ASSISTANCE TO SOUTH AMERICA: THE CASES OF ARGENTINA, BRAZIL AND VENEZUELA (2003-2015)	
<i>Laura Meneghim Donadelli e Matheus de Oliveira Pereira</i>	24
Introduction	25
US security agenda to Latin America	26
Country analysis	28
<i>Argentina</i>	29
<i>Venezuela</i>	33
<i>Brazil</i>	37
Conclusion	41
References	42

NOVO BANCO DE DESENVOLVIMENTO E ACORDO CONTINGENTE DE RESERVAS – UM PROCESSO CONTRA-HEGEMÔNICO

<i>Tainah Santos Pereira</i>	45
Introdução	46
O Novo Banco de Desenvolvimento	48
O Acordo Contingente de Reservas	55
Considerações Finais	57
Referências bibliográficas	59

INTEGRAÇÃO ENERGÉTICA SINO-RUSSA: ESTRATÉGIAS
COMPARTILHADAS, DESAFIOS COMUNS

<i>Gabriela Ferreira Chagas e Matheus Bianco</i>	60
Introdução	61
Uma breve análise do contexto geral de aproximação sino-russa	62
Estrutura energética de China e de Rússia: Desafios Comuns e Complementares	66
<i>Estrutura energética chinesa e seus desafios</i>	66
<i>Estrutura energética russa e seus desafios</i>	69
Uma breve análise dos Empreendimentos Energéticos Conjuntos Sino-russos	71
Conclusão	75
Referências Bibliográficas	77

APRESENTAÇÃO

As revistas Cadernos CEDEC (Centro de Estudos de Cultura Contemporânea), Revista Neiba: Cadernos Argentina Brasil, e Mural Internacional apresentam, nesta edição, o Dossiê SimpORI 2020: “A (re)estrutura da ordem internacional: um novo mundo em emergência e de emergências”. O Dossiê reúne artigos selecionados entre os melhores trabalhos apresentados no IX Simpósio de Pós-graduação em Relações Internacionais, realizado pela primeira vez de modo completamente remoto, organizado pelo Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (PPGRI-UERJ) entre os dias 25, 26 e 27 de novembro de 2020.

O evento, de periodicidade anual, é organizado alternadamente através de uma parceria entre os o Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais “San Tiago Dantas” (UNESP, UNICAMP, PUC-SP), e o Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (PPGRI-UERJ). O objetivo fundamental do evento é reforçar o debate acadêmico de pesquisas em andamento dos pós-graduandos em Relações Internacionais e o intercâmbio entre pesquisadores e professores de instituições e regiões diversas do Brasil e do exterior.

Os textos aqui reunidos trazem interessantes contribuições para pensar as dinâmicas de poder que movimentam o cenário internacional em suas diferentes dimensões. No debate epistêmico, Raquel Araújo de Jesus interroga as possibilidades de mudanças na produção tradicional de conhecimento das Relações Internacionais a partir dos esforços decoloniais de reverter a relação de subalternidade entre o Sul e o Norte global, apresentando um convite ao pluriverso.

Dentre estas relações assimétricas, Laura Meneghim Donadelli e Matheus Oliveira analisam aquelas pautadas pela assistência na área da Segurança entre Estados Unidos e América do Sul, focando nos casos da Argentina, Brasil e Venezuela.

Na sequência, Tainah Santos Pereira reflete sobre o poder estrutural nas relações econômicas, investigando as atividades conduzidas pelo fórum multilateral entre Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul (BRICS), enfatizando o Novo Banco de Desenvolvimento e o Acordo Contingente Cadernos CEDEC, n. 132, 2021

de Reservas.

Por fim, Gabriela Ferreira Chagas e Matheus Ibelli Bianco apontam a relevância da integração em assuntos estratégicos para transformar relações no sistema internacional, como demonstram a Rússia e a China ao investirem na integração energética.

A pluralidade de temas, perspectivas e abordagens teóricas presentes no Dossiê SimpoRI 2020 reflete não apenas uma realidade multifacetada e em constante reestruturação, mas, também, o surgimento de novas questões e agendas, que moldam a realidade a nível internacional e, em diversos casos, também local. O documento tem por função essencial contribuir para uma leitura mais completa da realidade através do desvelamento de perspectivas e indagações originais sobre os temas em voga que atravessam o cenário político, econômico e social do Brasil e do mundo. O presente contexto global e nacional, marcado pela pandemia e crises de diferentes naturezas revela a pertinência do debate crítico. Reitera-se, por meio da presente iniciativa, a importância do estudo das Relações Internacionais, bem como da centralidade da produção de conhecimento nas Ciências Humanas como um todo.

Boa leitura!

Ricardo Almeida Marques, Mariana da Gama Janot, Hugo Rogelio Suppo, Lorena Granja Hernandez, Samuel Alves Soares

POR UMA DISCIPLINA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS PÓS-ABISSAL

Raquel Araújo de Jesus⁰¹

Resumo

Pensar uma disciplina de Relações Internacionais (RI) Pós-Abissal implica em um movimento duplo: um que denuncie o caráter intrinsecamente monocultural e paroquial de um campo de estudos que se pretende universal e outro que celebre a possibilidade de descolonizá-lo, de-subalternizando o conhecimento que é produzido do outro lado da linha abissal que, em um sistema internacional colonial/moderno capitalista e patriarcal, marginaliza e subjuga a alteridade. Assim, o presente artigo tem como objetivo celebrar uma forma outra de pensarmos, ensinarmos e nos engajarmos nas RI, uma que seja construída desde e com o Sul Global plural, isto é, desde o (inter)conhecimento, o diálogo intercultural e a ecologia dos saberes. É, portanto, um convite ao pluriverso, demandando tanto a revisão dos termos ontológicos, epistemológicos e metodológicos que foram naturalizados pela área quanto a reivindicação do nosso lugar nela.

Palavras-chave: Relações Internacionais; Pluriverso; Epistemologias do Sul.

Abstract

To think about a Post-Abyssal International Relations (IR) discipline implies a double movement: one that denounces the intrinsically monocultural and parochial character of a field of studies that is intended to be universal and another that celebrates the possibility of decolonizing it, de-subordinating the knowledge that is produced on the other side of the abyssal line that marginalizes and subjugates the otherness. In this sense, the objective of this article is to celebrate another way of thinking, teaching and engaging in IR, one that is built from and with the plural Global South, in other words, from the (inter)knowledge, the intercultural dialogue and the ecology of knowledges. It is, therefore, an invitation to the pluriverse, demanding both the revision of the ontological, epistemological and methodological terms that were naturalized by the area and the claim of our place in it.

Keywords: International Relations; Pluriverse; South Epistemologies.

01 Doutoranda no Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (PPGRI-UERJ). Especialista em Epistemologias do Sul pelo Conselho Latino-americanos de Ciências Sociais (CLACSO) em parceria com o Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra (CES-UC). Pesquisa financiada pela Fundação Carlos Chagas Filho de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro (FAPERJ). E-mail: araujojaquel@gmail.com.

Introdução

Atualmente, temos testemunhado um crescente interesse da academia brasileira de Relações Internacionais (RI) por perspectivas pós/decoloniais; o que tem reverberado na pluralização dos textos contidos nos currículos de formação dos programas de graduação e pós-graduação na área, bem como no aumento do número de publicações, tais como artigos científicos, monografias, dissertações e teses, que fazem uso destas abordagens. Isto é reflexo do esforço introduzido por professores e pesquisadores em RI em defesa da diversificação do ensino de uma disciplina que, historicamente, foi constituída e institucionalizada a partir dos centros hegemônicos de poder contemporâneo, isto é, desde a Europa e, posteriormente, dos Estados Unidos (EUA). No entanto, este esforço em prol da pluralização tem encontrado alguns obstáculos que são característicos da *política do conhecimento* do pensamento científico moderno, através da qual o conhecimento científico reivindica ser o único verdadeiro e rigorosamente válido (SANTOS, 2018).

É por esta razão, que o argumento central deste artigo é o de que a abertura da disciplina das RI ao pluriverso, ou seja, à diversidade de saberes e experiências de um mundo que comporta vários mundos (CADENA; BLASER, 2018), depende de um movimento duplo: um que não apenas denuncie o caráter intrinsecamente monocultural e paroquial de um campo de estudos que se pretende universal, mas que também celebre a possibilidade de descolonizá-lo, de-subalternizando o conhecimento produzido do outro lado da *linha abissal*⁰² (SANTOS, 2007, 2018, 2019), que, em um sistema internacional *colonial/moderno* (MIGNOLO, 2003) *capitalista e patriarcal* (GROSGOUEL, 2008; Lugones, 2008), marginaliza e *subjuga a alteridade, ou seja, que relega ao esquecimento, em uma espécie de amnésia* intencional (KRISHNA, 2006), aquilo que é constituído como sendo a *diferença* e não a norma (INAYATULLAH; BLANEY, 2004). Desta maneira, este

⁰² Nos termos de Santos (2007, 2018, 2019), *linha abissal* é um conceito que faz referência àquilo que produz a inexistência, a invisibilidade radical e a irrelevância. Baseando-se no conceito de *zona do não-ser* de Frantz Fanon (2008), Santos aponta que essa produção ocorre através de cinco monoculturas principais, sendo elas: (1) a monocultura do conhecimento válido, que deslegitima outras formas de conhecimento; (2) a monocultura do tempo linear e do progresso, que entende a história como tendo um significado e direção únicos e conhecidos; (3) a monocultura da classificação social e da naturalização da hierarquização das diferenças; (4) a monocultura do universalismo, por meio da qual a diferença é tida como particular e, portanto, sem credibilidade; e (5) a monocultura do capitalismo e da produtividade. Como resultado de cada uma dessas cinco lógicas são produzidos, respectivamente: (1) o/a ignorante; (2) o residual/atrasado; (3) o/a inferior; (4) o local; (5) o/a improdutivo/a.

movimento duplo que estamos propondo passa pela revisão dos termos ontológicos, epistemológicos e metodológicos que foram naturalizados pela macronarrativa tradicional da área com o intuito de fomentar uma forma diversa de pensarmos, ensinarmos e nos engajarmos com e na disciplina de RI.

Com base nestes estímulos, o objetivo central deste artigo é celebrar uma disciplina de RI construída desde e com o Sul Global plural⁰³, isto é, construída desde o (inter)conhecimento, o diálogo intercultural (WALSH, 2006) e a ecologia dos saberes (SANTOS, 2007, 2018, 2019). Em outras palavras, o artigo é uma reflexão sobre no que consiste a reivindicação de uma disciplina de RI Pós-Abissal na qual, enfim, são suprimidas, ou superadas, as linhas, ou fraturas, radicais, ou abissais, que foram traçadas pela monocultura do pensamento científico moderno na qual ela tradicionalmente se espelha. Com isto, o que buscamos não é desqualificar ou inutilizar o conhecimento produzido no Norte, mas sim *provincializá-lo* (CHAKRABARTY, 2000), descentrando a produção de conhecimento no campo e reivindicando nosso lugar nele. Portanto, para além de um chamado a um pensamento outro, aventar uma disciplina de RI Pós-Abissal é um compromisso ético e político que celebra a coexistência de saberes e culturas, renegocia os espaços de enunciação e reconhece seus valores mútuos; algo similar ao que Silvia Rivera Cusicanqui (2010, 2018) sustenta através do conceito aymara de ch'ixi, que diferentemente de uma enunciação híbrida, tal qual pensada por Homi K. Bhabha (1998), faz referência a valorização da coexistência de diferenciais culturais múltiplos, que não se fundem, mas que se antagonizam e se complementam mediante o estabelecimento de relações dialógicas horizontais.

Assim, o resultado esperado é a diversificação, ou democratização, da disciplina das RI, com agendas e pesquisas mais plurais, socialmente e historicamente situadas, que não apenas denunciam, ou ao menos estão cientes, das ausências e silêncios produzidos pelo campo, mas que também promovem alternativas para o nosso viver-agir no mundo.

03 Quando utilizamos os termos Sul Global e Norte Global, não estamos nos referindo a um Sul ou a um Norte geográfico, mas sim geopolítico e epistemológico. O termo “plural” vem para evidenciar o caráter diverso dos vários suís que compõe o Sul Global, enquanto, em contrapartida, ao nos referirmos ao Norte Global, ou ao nortecentrismo, estamos fazendo referência aos centros hegemônicos de poder que, historicamente, têm fundamentado o pensamento ocidental colonial/moderno, ou seja, a Europa e os Estados Unidos.

Uma breve crítica aos limites da disciplina de RI

Em “International Relations from the Global South: Worlds of Difference”, Arlene B. Tickner e Karen Smith (2020) apontam que uma crítica comum à disciplina de RI é que ela não é tão internacional, devido à hegemonia do pensamento ocidental nortecêntrico, nem tanto sobre relações, a não ser quando se trata das relações entre os Estados modernos soberanos. Para as autoras, isto é resultado de uma espécie de racismo científico no qual os cânones da política mundial estão enraizados nas perspectivas e experiências do homem branco europeu (ou estadunidense). De fato, a RI é um campo etnocêntrico no sentido de que suas teorias, termos, conceitos, categorias e metodologias tradicionais refletem uma cosmovisão particular, mas que foi universalizada como sendo o único caminho possível para entendermos e nos engajarmos com um mundo pluriversal; o que se traduz em uma macronarrativa amplamente difundida, embora muitas vezes contestada, sobre a história de nascimento e institucionalização da disciplina (SMITH, 2000), que, nos termos colocados por Santos (2019), corresponde a um *localismo globalizado* e que, ademais, exclui o Sul Global plural de seu *arquivo de memória* (GROVOGUI, 2006).

Assim sendo, nas últimas décadas, uma série de autores vêm apontando como a RI é uma disciplina não apenas paroquial, mas também imperialista e patriarcal. A título de exemplo, podemos citar o capítulo recentemente publicado por Peter Vale e Vineet Thakur (2020) no qual os autores argumentam que a disciplina foi fundada com base na exclusão e que até sua narrativa tradicional de nascimento, na Universidade de Aberystwyth, no pós Primeira Guerra Mundial, marginaliza o papel central de duas mulheres, Gwendoline e Margaret Davies, na criação, junto ao seu irmão David Davies, do Departamento de Departamento de Política Internacional da Universidade⁰⁴. Para eles, esse fato é representativo da marginalização histórica do papel das mulheres na política internacional. De maneira similar, testemunhamos como o espaço ocupado por acadêmicas mulheres nos currículos de formação do nosso campo de estudos ainda é periférico, visto que a maior parte dos autores citados em RI seguem sendo homens (BIERSTEKER, 2009).

Somando-se a isso, Branwen G. Jones (2006) ressalta que o cânone disciplinário das RI corresponde ao pensamento clássico moderno em que seus maiores expoentes são europeus

⁰⁴ Ver: <https://www.aber.ac.uk/en/interpol/about/history/>.

e estadunidenses. Desta forma, em suas palavras, “[...] **uma disciplina que reivindica ser internacional, relevante para todas as pessoas e Estados, traça suas origens modernas sem constrangimento para um lugar e momento situado no cerne do imperialismo**”⁰⁵ (JONES, 2006, p. 2). A relação entre a disciplina de RI e as práticas imperialistas na política contemporânea tem sido denunciada por diversos acadêmicos, tanto no Norte quanto no Sul Global. A título de exemplo, Tickner (2013), em seu artigo intitulado “Core, periphery and (neo)imperialista International Relations”, analisa o que a autora chama de *dinâmica centro-periferia* nas RI, destacando a existência de uma divisão intelectual do trabalho que caracteriza a produção de conhecimento no campo e reforça a dominação do Norte nas práticas do internacional.

Neste sentido, Julian Saurin (2006) argumenta que há uma necessidade urgente de descolonizarmos o campo das RI, visto que ele permanece espelhado no imperialismo e, portanto, embebido por uma racionalidade colonial. Deste modo, nesta matriz de poder, o Sul Global plural é constituído como um espaço sem saberes ou de saberes de valor apenas local (MENESES, 2018), cabendo a nós apenas reproduzir modelos prontos que nos são exportados e aplicá-los acriticamente em nossas pesquisas. Assim, toda a produção de cunho teórico, ou seja, que é capaz de alcançar um *status* geopolítico de abstração passível de ser generalizada, é projetada de modo unidirecional do Norte para o Sul, que, por sua vez, segue sendo visto como simples objeto de saber e poder. Como resultado, temos um processo de invisibilização e invalidação dos conhecimentos/saberes que são produzidos desde e com o Sul Global plural, seja por estes apresentarem ferramentas diversas das que foram instituídas como sendo cientificamente válidas pelo pensamento científico moderno ou por, como apontado por Tickner (2003), não compartilharem dos mesmos termos epistemológicos, da mesma linguagem, discurso, bem como da mesma agenda imperial e pretensamente universal do Norte.

Portanto, é neste sentido que entendemos a disciplina de RI como modelo do pensamento abissal moderno, refletindo um sistema internacional opressor e violento que, como destacado por Santos (2019), é constituído através de três formas centrais e interligadas de dominação: o colonialismo, o capitalismo e o patriarcado. Como uma imagem refletida em um espelho, a disciplina de RI vem silenciando, ou marginalizando, raça, classe e gênero ao longo do seu processo

⁰⁵ Tradução nossa.

de institucionalização e ensino. Mas por que é importante problematizar e considerar essas questões em RI? É importante porque, como destacam Margaret L. Andersen e Patricia Hill Collins (2016), nossas sociedades continuam estruturadas de forma com que certas vidas são mais valorizadas do que outras e isso significa que, apesar da diversidade do mundo, os sistemas de poder seguem baseados na desigualdade e na diferenciação, seja de raça/etnia, classe ou gênero. É por este motivo que Sankaran Krishna (2006) explica que reivindicarmos uma RI pós-colonial é um oxímoro, isto é, uma contradição, visto que, segundo o autor, a própria concepção moderna do internacional – objeto referente e princípio organizador da disciplina de RI (NIANG, 2020) – está assentada na ideia de raça como critério de diferenciação, embora isto tenha sido sistematicamente esquecido, via *silêncio epistêmico*, em uma disciplina que tradicionalmente valoriza grandes abstrações conceituais e pretere análises de cunho histórico e descritivo.

Para Amy Niang (2020), ademais, raça é o aspecto chave da ontologia do internacional, posto que o internacional moderno é produto do colonialismo. Por isso, a autora argumenta que as fronteiras da disciplina de RI não são apenas territoriais, mas também raciais e que falar de relações internacionais é o mesmo que falar de relações raciais. Neste sentido, Tickner e Smith (2020) apontam que, sendo o internacional uma espécie de extensão das práticas coloniais e racializadas resultantes do imperialismo ocidental, o colonialismo não acabou após o movimento de descolonização política, mas sim seguiu e se transformou em um regime de *colonialidade*⁰⁶ (QUIJANO, 2005), que continua sustentando as hierarquias de identidade, desenvolvimento e conhecimento. Assim, de maneira crítica, podemos analisar como o internacional se faz presente nas práticas cotidianas por meio do que Cusicanqui (2010) identificou como sendo uma estrutura arborescente, ramificada, do colonialismo, em que os âmbitos interno e externo se encontram e aparecem articulados através de seus nodos e subnodos, ou seja, de seus centros e subcentros de poder na vida das pessoas comuns.

⁰⁶ *Colonialidade* é um termo desenvolvido por Anibal Quijano (2005) em que o autor argumenta que a nova face do colonialismo não é mais a posse de territórios, mas o estabelecimento de relações coloniais nas esferas política e econômica, que garantem a continuação das formas coloniais de dominação. No entanto, autores como Santos (2019) e Cusicanqui (2010) mantêm o uso do termo *colonialismo*, posto que, para eles, o colonialismo não pode ser reduzido à ocupação territorial, tendo em vista o fato de que se refere à “[...] opressão/exploração cultural, política, sexual, espiritual, epistêmica e econômica de grupos racializados/étnicos subordinados por grupos racializados/étnicos dominantes com ou sem a existência de colônias administrativas” (GROSFUGUEL, 2007, p.220). Além disso, Santiago Arboleda Quiñonez (2020) aponta que a relação entre raça, classe e colonialismo já havia sido identificada por Manuel Zapata Olivella em seu livro “Claves Mágicas de América” (2020), publicado pela primeira vez em 1989, antes da elaboração da tese de Quijano, que foi amplamente difundida, acerca da colonialidade do poder.

Assim sendo, é por meio destas críticas que argumentamos neste artigo pela necessidade de refundarmos a forma em que ensinamos e nos engajamos com a disciplina de RI, convidando a comunidade acadêmica a reaprender os conceitos mobilizados por nosso campo, bem como propor novos entendimentos, através de um olhar pós-abissal. De certa maneira, isto corresponde, por um lado, a um movimento de autorreflexividade e, por outro lado, de *desobediência epistêmica*, tal como posto por Walter Mignolo (2008), que busca romper com anos de *gatekeeping* através do qual autores/teóricos do Norte Global guardam para si as “chaves” do que é considerado conhecimento legítimo (CAM; SUZARTE, 2008) na área de RI através de seus discursos de autoridade e seus pretensos universalismos; uma forma de *violência epistêmica* (SPIVAK, 2010)⁰⁷ que, em seu limite, resulta no *epistemicídio*, ou seja, na eliminação de conhecimentos e saberes considerados não científicos pelo cânone da ciência moderna (SANTOS, 2018).

Com relação aos cânones e à canonização de determinadas teorias em RI, é importante evidenciarmos que parte da própria denúncia de Richard Ashley (1986) e R.B.J Walker (2010; 2013), precursores do pós-estruturalismo nas RI, vai no sentido de expor que a canonização da teoria realista, bem como a universalização e a-historicização dos pressupostos que naturalmente são mobilizados por ela, reforça divisões, edifica fronteiras e com isso disciplina e demarca os horizontes de possibilidade da vida política, limitando a nossa capacidade imaginativa e nossas possibilidades de agir no mundo. No entanto, tais autores escrevem desde o lado visível da linha abissal do pensamento moderno, o que nos termos de Mignolo (2003) também pode ser identificado como sendo as margens internas do sistema internacional colonial/moderno, embora, de fato, suas críticas os posicionem mais próximos da *liminaridade*⁰⁸. Assim, em geral, o que foge à análise destes autores, ou o que aparece ainda de forma periférica em seus trabalhos, é que os mitos – tais como o do estado de natureza e dos Tratados de Paz de Westfalia – e categorias mobilizadas pela área – tais como ordem, anarquia e soberania – não apenas limitam nossa compreensão acerca da vida política colonial/moderna, mas também desqualificam, oprimem e racializam a diferença neste processo (FERNÁNDEZ, 2019).

07 Por violência epistêmica, Gayatri Spivak (2010) faz referência ao silenciamento ou ocultamento de perspectivas alternativas desenvolvidas pelo subalterno.

08 *Liminaridade* é um termo desenvolvido por Mignolo (2003) para designar uma forma de pensamento que se situa na fronteira do pensamento científico moderno.

Contribuições para uma disciplina de RI Pós-Abissal

Pensar uma disciplina de RI Pós-Abissal vai além de adotarmos epistemologias outras, tanto pós quanto decoloniais, para pensarmos novas, ou mesmo velhas, agendas de pesquisa. Ou ainda, tal como exposto em crítica por Saurin (2006), vai além de resgatar as múltiplas vozes e histórias que foram soterradas na *diferença colonial*, um espaço identificado por Mignolo (2003) como sendo tanto físico quanto imaginário e que foi/é *locus* de emergência do colonialismo e da colonialidade. Destarte, se trata, sobretudo, de defender a supressão das fraturas abissais do pensamento científico moderno, promovendo uma revisão ontológica da própria relação entre sujeito e objeto, que faz parte da política de conhecimento em que o nosso campo de estudos foi enclausurado.

Essa mudança de cunho ontológico se justifica, pois: (1) conforme nos adverte Santos (2018), em sua raiz, foi a separação total entre sujeito do conhecimento – aquele capaz de produzir o conhecimento cientificamente válido – e o objeto deste conhecimento – aquele/a que deve ser conhecido – que permitiu ao pensamento científico moderno assumir-se neutro, objetivo e, logo, o único rigorosamente válido; e (2) conforme apontado por Cristina Rojas (2019), é esta mesma separação ontológica que também distingue cultura e natureza, isto é, aquele que é considerado civilizado – o sujeito moderno e racional – e o que foi considerado bárbaro/selvagem – o seu oposto – trazendo consigo todo o sentido de exterioridade negativa que comporta o internacional e, ademais, submetendo os conhecimentos que são ontologicamente relacionais, ou seja, que são produzidos desde uma perspectiva não abissal, dual ou binária.

Deste modo, cabe observarmos que o projeto ordenador da modernidade ocidental é estruturado a partir de lógicas duais e binárias. Esta dicotomização, pela qual atravessa a linha abissal, se assenta tanto em uma relação hierárquica entre o Eu moderno e o Outro/a selvagem, quanto na radical negação do/a Outro/a, que foi racializado/a e bestializado/a. Em efeito, está em operação duas formas de tratamento da Outridade. A primeira atua localizando certos seres humanos como estando mais próximos à natureza e, assim, despindo-os de valor (Rojas, 2019). Já a segunda, nega a certos seres humanos a própria condição de humano, sendo, assim, uma negação total da heterogeneidade, da diferença, daqueles que Fanon (2008) identifica como sendo os habitantes da

zona do não-ser. Contudo, em suas duas formas o resultado é o mesmo: a degradação ontológica do/a Outro/a, ou seja, a objetificação e atomização das subjetividades dos seres plurais, porém *coisificados/as* (CÉSAIRE, 1995) pelo projeto da modernidade iluminista.

Essa linha/fratura abissal, por sua vez, é a mesma que separa o estado de sociabilidade da civilização moderna do seu mito constitutivo, isto é, o suposto estado de natureza através do qual os teóricos políticos contratualistas europeus justificam a necessidade do Estado moderno e pelo qual a disciplina das RI tradicionalmente define sua identidade enquanto área de estudos. No entanto, como nos indica Beate Jahn (1999), este conceito, que é reivindicado pela disciplina e que sustenta a separação maniqueísta e estanque entre o *inside* e o *outside* do Estado moderno (WALKER, 2013), esconde e suprime seus significados cultural, social e moral. Assim, segundo a autora, o conceito de estado de natureza foi desenvolvido através do encontro intercultural, ou internacional, entre os espanhóis e os povos ameríndios, no contexto de colonização, e que foi estruturado não de acordo com as evidências encontradas em suas sociedades, mas sim com base em um dogma teórico que aparece no cerne da visão cristã de mundo.

Como consequência, este mito amplamente difundido nas RI situou a Europa, e logo o pensamento político europeu moderno, como sujeito teleologicamente referente enquanto a diferença é tida como atrasada e/ou fracassada. Sendo assim, do outro lado da linha abissal, não haveria cultura, história e desenvolvimento. Além disso, também não haveria conhecimento real, “[...] crenças, opiniões, magia, idolatria, **entendimentos intuitivos ou subjetivos, que na melhor das hipóteses podem se tornar objeto ou matéria-prima de investigações científicas**” (SANTOS, 2007, p.73).

Isto posto, reivindicar uma disciplina de RI Pós-Abissal tem como intuito valorizar a produção do (inter)conhecimento, confrontando a monocultura do pensamento único científico moderno nas RI e validando a pluralidade de conhecimentos heterogêneos através de uma ecologia entre os saberes. A fim de esclarecimento, nos termos indicados por Santos (2018; 2019), o sentido de trazer uma ecologia dos saberes para as RI é levar a sério a diversidade de conhecimentos e experiências do mundo, entendendo que os saberes não se esgotam na academia, na racionalidade moderna ou na tradição da modernidade eurocêntrica.

Com isso, longe de buscarmos um novo universalismo, ou uma disciplina de RI global, o

objetivo é abrir espaço para a pluriversalidade do mundo, criando meios pelos quais a multiplicidade de vozes e saberes silenciados, marginalizados e soterrados pelos discursos hegemônicos sejam ouvidos, reconhecidos e validados. É, portanto, colocar em diálogo conhecimentos científicos e saberes artesanais, ou não-científicos no sentido moderno da palavra, ou seja, tal como nos indica Santos (2019), é trazer os diversos **saberes práticos, empíricos, populares, mas que apresentam como característica em comum o fato de não terem sido produzidos em separado de outras práticas sociais, servindo, assim, para os processos de luta dos e das sujeitos e sujeitas⁰⁹ em resistência ao colonialismo, capitalismo e patriarcado**. Isto implica, necessariamente, em relações dialógicas, horizontais e *interculturais* (WALSH, 2006) entre sujeitos/as plurais.

Neste sentido, Santos (2019) explica que a ecologia dos saberes traz consigo a ideia de minga¹⁰ epistêmica que considera todos os conhecimentos incompletos e que por essa razão a cooperação entre eles é incentivada em prol de um benefício em comum que, para nós, se traduz na eliminação, ou na transformação/reforma profunda, das estruturas que mantêm a colonialidade do saber, do poder e do ser. Deste modo, a ecologia dos saberes tem por base uma ontologia inerentemente relacional e que, portanto, fomenta também a necessidade de uma política relacional que seja capaz de suprimir as fraturas abissais que emergem junto à modernidade. Para isto, é necessário resgatarmos também metodologias alternativas, não-extrativistas¹¹, tanto de pesquisa quanto de ensino, promovendo um falar e conhecer com e não sobre os/as sujeitos/as e tratando de forma crítica, reflexiva e criativa os fenômenos sociais em RI.

Tal como posto por Juan Carlos G. Martín e Ángeles C. Madroñal (2014) estas metodologias são desenvolvidas de forma co-laborativa, no sentido etimológico da palavra de trabalhar em conjunto, entre pesquisadores e grupos sociais organizados em luta, mas também entre professores e alunos/as nas salas de aula durante as práticas de ensino e aprendizagem. O ponto em comum é que em ambas as situações o/a pesquisador/a e/ou professor/a se permite e quer ser afetado/a pelo diálogo, sendo capaz de explicar e ensinar, bem como de aprender, a partir das experiências

⁰⁹ Apesar da palavra “sujeita” não existir na língua portuguesa, seu uso é intencional e faz referência à crítica da autora Grada Kilomba (2019) por meio da qual a autora denuncia a problemática das relações de poder e violência que aparecem encarnadas no nosso idioma. Deste modo, Kilomba destaca que a redução do termo ao gênero masculino, não permitindo variações, reflete a inexistência de uma identidade na sua própria língua, seja ela escrita ou falada, e/ou na sua identificação como um erro.

¹⁰ Minga é um termo indígena de origem quéchua que significa a agricultura indígena para o bem comum de toda a comunidade (Santos, 2019, p.190).

¹¹ Por extrativista, Santos (2019, p.171) faz menção às metodologias que trazem em si uma lógica de extração do conhecimento tal como se extrai matéria-prima: de forma unilateral, intensiva ou extensiva.

pluriversais; tornando a educação uma prática da liberdade, ou da libertação, como sustentado por Paulo Freire (2019a; 2019b) e superando o abismo entre teoria e prática, como argumentado por Bell Hooks (2017), cujo trabalho se inspira em grande medida nas ideias de Freire.

Deste modo, há também uma laboração fundamental das universidades neste processo. Entendendo que as universidades são centros de poder que desempenham papéis extremamente relevantes na formação e transformação da sociedade, uma disciplina de RI Pós-Abissal também passa pela descolonização de suas instituições de ensino e pesquisa, posto que, como nos lembra Santos (2019), a descolonização é um processo complexo, porém necessário, que deve atingir todas as engrenagens de produção e formação de conhecimento. Consoante o autor, isso significa dizer que é necessário a democratização do acesso à universidade e à carreira universitária; a pluralização das agendas de pesquisa e dos conteúdos pedagógicos; a diversificação dos currículos e programas de pesquisa; a promoção de métodos alternativos para o ensino e aprendizagem; a reestruturação da instituição e da governação universitária; e, por fim, mas não menos importante, a reformulação das relações entre a universidade e a sociedade em geral.

Considerações finais

Promover uma disciplina de RI Pós-Abissal é reivindicar um falar e conhecer com e desde o Sul Global plural. Sendo assim, em sua essência, é aventar epistemologias e metodologias relacionais, de pesquisa e ensino, para a descolonização de um campo de estudos que, em suas bases fundacionais, responde a uma racionalidade colonial e patriarcal de mundo. Desta forma, como posto por Santos (2019), é explorar a pluralidade do conhecimento, promovendo a sua interação e interdependência. É descentrar a produção de conhecimento no campo, tensionando a fronteira estabelecida entre sujeito e objeto no âmbito do pensamento único, monocultural, moderno e, com isso, evidenciar que a neutralidade arrogada pela ciência moderna é fictícia e ilusória. É entender que toda investigação científica tem um sentido e um propósito e, assim, reverter este conhecimento produzido em benefício do/a oprimido/a, do/a marginalizado/a, do/a subalternizado/a em seus processos de luta e resistência. É construir um (inter)conhecimento situado e, com isso, enfrentar décadas de *gatekeeping* na área. Não é postular pela inutilização das epistemologias centradas nas experiências do Norte, mas sim reclamar por sua provincialização, Cadernos CEDEC, n. 132, 2021

problematizando seus universalismos e abstrações que, frequentemente, naturalizam conceitos e a-historicizam fenômenos sociais. É, portanto, não precisarmos mais um dia falar em Norte ou Sul Global, pois a linha abissal que os separa estará rompida e superada.

Em suma, neste momento, é descolonizarmos as instituições de ensino e promovermos diálogos horizontais e verticais, suprimindo e superando os autoritarismos do pensamento moderno, bem como suas violências constitutivas, através da autorreflexão, da denúncia das ausências e dos silenciamentos que foram produzidos na disciplina e da promoção de alternativas para o nosso viver-agir politicamente no mundo. Um trabalho árduo, complexo, mas necessário para a nossa libertação cognitiva e, conseqüentemente, social.

Referências bibliográficas

- ANDERSEN, M. L.; HILL COLLINS, P. **Race, Class, Gender: an Anthology**. Stamford: Cengage Learning, 2016.
- ARBOLEDA QUIÑONEZ, S. Catherine Walsh y Manuel Zapata Olivella: señales de un camino liberador. In: ORTEGA-CAICEDO, A.; LANG, M. (Ed.). **Gritos, grietas y siembras de nuestros territorios del sur: Catherine Walsh y el pensamiento crítico-decolonial en América Latina**. Quito, Ecuador: Ediciones Abya-Yala, 2020.
- ASHLEY, R. The poverty of neorealism. In: KEOHANE, R. O. (Ed.). **Neorealism and its critics**. New York: Columbia University Press, 1986.
- BHABHA, H. K. **O local da cultura**. Tradução Myriam Ávila; Eliana L. De Lima Reis; Gláucia Renate Gonçalves. Belo Horizonte: Editora UFMG, 1998.
- BIERSTEKER, T. J. The parochialism of hegemony: challenges for “American” International Relations. In: TICKNER, A.; WAEVER, O. (Ed.). **International Relations Scholarship Around the World**. Abingdon: Routledge, 2009.
- CADENA, M. de la; BLASER, M. (ed.). **A world of many worlds**. Durham: Duke University Press, 2018.
- CAM, J. L.; SUZARTE, C. M. **El Pensamiento Crítico y la Miseria del Método**. Puebla, México: Instituto de Ciencias Sociales y Humanidades, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, 2008.
- CÉSAIRE, A. **Discurso sobre o colonialismo**. 1. ed. Lisboa: Sá de Costa Editora, 1995.
- CHAKRABARTY, D. **Provincializing Europe: postcolonial thought and historical difference**. Princeton, N.J: Princeton University Press, 2000.
- CUSICANQUI, S. R. **Ch'ixinakax utxiwa: una reflexión sobre prácticas y discursos descolonizadores**. Buenos Aires: Editorial Retazos y Tinta Limón Ediciones, 2010.
- CUSICANQUI, S. R. **Un mundo ch'ixi es posible: Ensayos desde un presente en crisis**. Buenos Aires: Tinta Limón Ediciones, 2018.
- FANON, F. **Pele negra, máscaras brancas**. Tradução Renato Da Silveira. Salvador: EDUFBA, Cadernos CEDEC, n. 132, 2021

2008.

FERNÁNDEZ, M. As Relações Internacionais e seus epistemicídios. **Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD**, v. 8, n. 15, p. 458–485, 30 jun. 2019. Disponível em: <<http://ojs.ufgd.edu.br/index.php/moncoes/article/view/11552>>. Acesso em: 7 out. 2020.

FREIRE, P. **Educação como prática da liberdade**. 1º ed. São Paulo: Paz e Terra, 2019a.

FREIRE, P. **Pedagogia do Oprimido**. 1º ed. São Paulo: Paz e Terra, 2019b.

GROSGOUEL, R. THE EPISTEMIC DECOLONIAL TURN: Beyond Political-Economy Paradigms. **Cultural Studies**, v. 21, n. 2–3, p. 211–223, 2007. Disponível em: <<https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/09502380601162514>>. Acesso em: 7 out. 2020.

GROSGOUEL, R. Para descolonizar os estudos de economia política e os estudos pós-coloniais: Transmodernidade, pensamento de fronteira e colonialidade global. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, n. 80, p. 115–147, 2008. Disponível em: <<http://journals.openedition.org/rccs/697>>. Acesso em: 5 nov. 2020.

GROVOGUI, S. N. **Beyond Eurocentrism and Anarchy: Memories of International Order and Institutions**. New York: Palgrave Macmillan US, 2006.

GRUFFYDD JONES. Introduction: International Relations, Eurocentrism, and Imperialism. In: GRUFFYDD JONES, B. (Ed.). **Decolonizing international relations**. Lanham, Md: Rowman & Littlefield, 2006.

HOOKS, bell. **Ensinando a transgredir: a educação como prática da liberdade**. Tradução Marcelo Brandão Cipolla. 2º ed. São Paulo: Martins Fontes, 2017.

INAYATULLAH, N.; BLANEY, D. L. **International Relations and the Problem of Difference**. New York: Routledge, 2004.

JAHN, B. IR and the state of nature: the cultural origins of a ruling ideology. **Review of International Studies**, v. 25, p. 411–434, 1999.

KILOMBA, G. **Memórias da plantação - Episódios de racismo cotidiano**. Tradução Jess Oliveira. 1º ed. Rio de Janeiro: Cobogó, 2019.

KRISHNA, S. Race, Amnesia, and the Education of International Relations. In: GRUFFYDD JONES, B. (Ed.). **Decolonizing international relations**. Lanham, Md: Rowman & Littlefield, 2006.

- LUGONES, M. Coloniality of Gender. **Worlds & Knowledges Otherwise**, v. 2, p. 13–33, 2008.
- MARTÍN, J. C. G.; MADROÑAL, Á. C. Antropología y descolonialidad. Desafíos etnográficos y descolonización de las metodologías. **Periferias, Fronteras y Diálogos. XIII Congreso de Antropología de la FAAEE**, p. 3433–3446, 2014.
- MENESES, M. P. Colonialismo como violência: a “missão civilizadora” de Portugal em Moçambique. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, 2018.
- MIGNOLO, W. D. **Histórias Locais / Projetos Globais: colonialidade, saberes subalternos e pensamento liminar**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2003.
- MIGNOLO, W. D. Desobediência epistêmica: a opção descolonial e o significado de identidade em política. **Cadernos de Letras da UFF**, n. 34, p. 38, 2008.
- NIANG, A. The International. In: TICKNER, A. B.; SMITH, K. (Ed.). **International Relations from the Global South: Worlds of Difference**. Abingdon: Routledge, 2020.
- QUIJANO, A. Colonialidade do poder, eurocentrismo e América Latina. In: **A colonialidade do saber: eurocentrismo e ciências sociais. Perspectivas latino-americanas**. Buenos Aires: CLACSO, 2005.
- ROJAS, C. Contestando as lógicas coloniais do internacional: rumo a uma política relacional para o pluriverso. **Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD**, v. 8, n. 15, p. 519–543, 2019. Disponível em: <<https://academic.oup.com/ips/article-lookup/doi/10.1093/ips/olw020>>. Acesso em: 14 out. 2020.
- SANTOS, B. de S. Para além do pensamento abissal: das linhas globais a uma ecologia de saberes. **Revista Novos Estudos**, n. 79, p. 71–94, 2007.
- SANTOS, B. de S. **Na oficina do sociólogo artesão. Aulas 2011-2016**. São Paulo: Cortez Editora, 2018.
- SANTOS, B. de S. **O fim do império cognitivo: a afirmação das epistemologias do Sul**. 1º ed. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2019.
- SAURIN, J. International Relations as the Imperial Illusion; or, the Need to Decolonize IR. In: GRUFFYDD JONES, B. (Ed.). **Decolonizing International Relations**. Lanham, Md: Rowman & Littlefield, 2006.
- SMITH, S. The discipline of International Relations: still an American social science? **British Cadernos CEDEC**, n. 132, 2021

- Journal of Politics and International Relations**, v. 2, n. 3, p. 374–402, 2000.
- SPIVAK, G. C. **Pode o subalterno falar?** Belo Horizonte: Editora UFMG, 2010.
- TICKNER, A. B. Core, Periphery and (Neo)Imperialist International Relations. **European Journal of International Relations**, v. 19, n. 3, p. 627–646, set. 2013. Disponível em: <<http://journals.sagepub.com/doi/10.1177/1354066113494323>>. Acesso em: 14 out. 2020.
- TICKNER, A.; SMITH, K. Introduction: International Relations from the global South. In: TICKNER, A.; SMITH, K. (Ed.). **International Relations from the Global South: Worlds of Difference**. Abingdon: Routledge, 2020.
- VALE, P.; THAKUR, V. IR and the making of the white man's world. In: TICKNER, A.; SMITH, K. (Ed.). **International Relations from the Global South: Worlds of Difference**. Abingdon: Routledge, 2020.
- WALKER, R. B. J. **After the Globe, Before the World**. 1. ed. Abingdon: Routledge, 2010.
- WALKER, R. B. J. **Inside/Outside: Relações Internacionais como teoria política**. Rio de Janeiro: Ed. Puc-Rio: Ed.Apicuri, 2013.
- WALSH, C. Interculturalidad y colonialidad del poder. Un pensamiento y posicionamiento otro desde la diferencia colonial. In: **Interculturalidad, descolonización del Estado y del conocimiento**. Buenos Aires: Del Signo, 2006.
- ZAPATA OLIVELLA, M. **Las Claves Mágicas de América**. Cali, Colombia: Universidad del Valle, 2020.

THE DYNAMICS OF US SECURITY ASSISTANCE TO SOUTH AMERICA: THE CASES OF ARGENTINA, BRAZIL AND VENEZUELA (2003-2015)

Laura Meneghim Donadelli⁰¹

Matheus de Oliveira Pereira⁰²

Abstract

The first decade of the 21st century is frequently reported as a moment of reaffirmation of autonomy as a relevant aspect of the foreign policies of South American countries, especially concerning the United States. Following this record, this article presents an empirical assessment of bilateral security dynamics between the United States and Argentina, Brazil, and Venezuela – from 2003 to 2015, focusing on the security assistance provided by the US to these three countries. The analysis reveals that such dynamics had the US strategic priorities as their main driver, but were also influenced by the general context of the bilateral relations.

Key words: Inter-American Relations; Security Assistance; Pink Tide.

Resumo

A primeira década do século XXI é frequentemente reportada como um momento de reafirmação da autonomia como aspecto relevante das políticas externas dos países da América do Sul, sobretudo em relação aos Estados Unidos. Considerando esse contexto, este artigo apresenta uma avaliação empírica das dinâmicas bilaterais entre os Estados Unidos e Argentina, Brasil e Venezuela no campo da segurança, entre 2003 e 2015, enfatizando a assistência em segurança oferecida pelos EUA aos três países. A análise indica que as prioridades estratégicas dos Estados Unidos foram o principal indutor de tais dinâmicas, que também estiveram submetidas à influência do contexto mais amplo das relações bilaterais com estes países.

Palavras-chave: Relações Interamericanas; Assistência em Segurança; Onda Rosa

01 Doutoranda em Relações Internacionais no Programa de Pós-Graduação “San Tiago Dantas” (UNESP/UNICAMP/PUC-SP), pesquisadora do Grupo de Estudos de Defesa e Segurança Internacional (GEDES) e supervisora do Observatório Sul-Americano de Defesa e Forças Armadas. Professora do curso de Relações Internacionais da Universidade de Ribeirão Preto (Unaerp). Email: laura.donadelli@unesp.br. ORCID: 0000-0003-2468-2221

02 Doutor em Relações Internacionais no Programa de Pós-Graduação “San Tiago Dantas” (UNESP/UNICAMP/PUC-SP), pesquisador do Grupo de Estudos de Defesa e Segurança Internacional (GEDES) e do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia para Estudos sobre os Estados Unidos (INCT-INEU). Professor do curso de Relações Internacionais da Universidade de Ribeirão Preto (Unaerp). Email: matheus.mop@gmail.com. ORCID: 0000-0003-1525-4831
Essa pesquisa foi parcialmente financiada pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), Código de Financiamento 001.

Introduction

The main feature of Inter-American relations is the overwhelming asymmetry that tears apart the United States from the Latin American countries. Such asymmetry is easily seen whether we look to economic, political, or even cultural dimensions of power. Conventional wisdom in this field tends to emphasize power politics and economic dependence as key aspects for understanding the evolution of US - Latin American relations over time. In recent years, however, a growing body of literature has emerged, challenging the focus on US behavior to the detriment of Latin American countries that predominate in the established scholarly. In this bibliography, there is an effort to remove the idea of Latin Americans as "puppets", emphasizing the agency and the influence of Latin America in Inter-American relations (FRIEDMAN, 2003; Long, 2016).

This literature raises some fair points. A historical review of Inter-American relations reveals that the power gap was not an insurmountable barrier preventing autonomist initiative, or even open confrontation efforts against Washington. This fact, however, does not mean that the American hegemony over the region is a mirage, or even that dependence does not exist, but rather that these are both mutable, dynamic, situations. The construction of US hegemony in Latin America was not only the result of an act of force or imposition of military supremacy – even if it did play a role in many cases – but also of creating adhesions and convincing, led by social groups of interests converging to those of Washington.

With this article, we aim to deliver a contribution to the contemporary debate over Inter-American relations by focusing on an empirical assessment of bilateral security dynamics between the United States and three major South American countries – Argentina, Brazil, and Venezuela – from 2003 to 2015. The period encompasses a particular political context in which the countries were governed by political groups elected amid criticism against neoliberal policies and, to some extent, the US role in promoting them (Ayerbe, 2008). Also, they all had foreign policies driven – at the least rhetorically – by concerns about autonomy, but they represent different points in a spectrum of assertiveness against the United States, which gives us the chance to better understand the big picture of those years. To do so, we evaluate data on the security assistance delivered by

Marques *et al.*

the US in the context of the general framework of bilateral relations with Argentina, Brazil, and Venezuela. Our main conclusion is that the bilateral dynamics of security were strongly influenced by the strategic priorities of the US government, but locally defined policies regarding the military and the broad political relations also played a role in their shaping.

US security agenda to Latin America

The institutionalization of an Inter-American System after World War II was a central part in the making of US hegemony in Latin America. Under the umbrella of the Organization of American States, the System included many institutions devoted to security and defense issues, such as the Inter-American Defense Board (IADB/JID), the Inter-American Treaty of Reciprocal Assistance (IATRA/TIAR) and the School of Americas (SoA), that altogether form the Inter-American Defense System. These multilateral agreements were anchored in a collective security conception that foresaw the maintenance of political-military alliances with the excuse of containing the advance of communist danger in the continent.

Within this framework, the US opened the doors of its military schools to extend its security agenda and the means by which threats to the hemisphere should be addressed. The set of bilateral initiatives between the United States and Latin American, especially in those countries with authoritarian regimes, became known as the National Security Doctrine (NSD/DSN), characterized by a strategic option to align the regimes with a capitalist-economic development and the ideology of national security (Oliveira, 1987; Ugarte, 2018). The Doctrine was disseminated from military schools, assisted by the United States Southern Command (USSOUTHCOM) programs, which would be responsible for consolidating an anti-communist and social demobilization perspective (Mendes, 2013).

The purpose of the American policy towards the region was to carry out the training and equipment of armed forces from allied countries in a way that the satellites could, by themselves, assume the defense of the free world and its own (Comblin, 1978, p. 114). The goal was to keep the United States responsible for the defense of its allies against extra continental threats and to guarantee Latin American armed forces aimed at the interior of their respective countries to contain “internal enemies” (ROUQUIÉ, 1984; COMBLIN, 1978).

After the end of the Cold War and the end of authoritarian regimes in the region, the lack of a common enemy for the continent, added to the new threats and transnational phenomena, brought the need to rethink the security agenda, which it would desirably have at its core a cooperative, institutional and a “multilateral seal” direction (ROJAS ARAVENA, 1999). In that context, the concept of cooperative security gained strength, proposing the prevention of war by reducing tensions through a system of confidence building measures and mutually agreed mechanisms, centrally managed by the US (VITELLI, 2018) – such as the Conference of Defense Ministers of the Americas (CDMA/CMDA) since 1995.

The CDMA acted as stage for projecting the US security agenda in the Americas, mainly with a view to promoting regional stability, shedding light on topics such as the fight against drugs, organized crime and terrorism (Donadelli, Pereira, 2018). In this sense, the 09/11 events marked a *macrosecuritization* of the agendas (Hirst, 2006), bringing a brief reborn of these hemispheric security agencies. The last multilateral effort was triggered in the Declaration on Security in the Americas (2003), aiming to propose the confrontation of non-traditional security problems through military instruments (Donadelli, 2018). Despite a short breath, the proposed agenda, symbolically figured as the multidimensional security, has been progressively weakened, amid the emptying of continental forums and the lack of consensus.

However, since the 2000s the articulation of consensus in the CDMA has become progressively costlier and the promotion of a security agenda headed by the US seemed quite hollow in the region. The rise to power of governments that had constituted themselves as political alternatives in their countries fostered collective feelings of dissatisfaction and concerns about these unilateral preventive policies (HIRST, 2013). In addition to this scenario, after 9/11, President Bush's Global War on Terror redirected US' attention towards the Middle East and the lack of a clear agenda designed to Latin America stimulated analyzes that indicated a negligence, inattention, of the United States towards the region. This, however, does not seem to be the actual case. Although Latin America was not a priority for US foreign policy, neither was there any neglect in relation to the region (Milani, 2021).

The growing investments in the USSOUTHCOM, including the reactivation of the Fourth Fleet of the South Atlantic (PECEQUILO; FORNER, 2017), are one of many aspects

that goes against the idea of neglect. The minor relevance of Latin America has translated into two main dynamics: a concentration of resources and efforts in bilateral initiatives, instead of agendas of hemispherical scope, and an emphasis on programs and initiatives related to the war on terror strategy (DONADELLI, PEREIRA, 2019). The two main featured items on the agenda - terrorism and drug trafficking - were treated, from then on, through *ad hoc* responses (ABDUL-HAK, 2013, p. 45), accentuating the inclination towards the militarization of political problems as a way of responding.

Regarding terrorism, although the region was far from the main geopolitical concerns, it is worth mentioning the identification of the Triple Border (Argentina, Brazil and Paraguay) as a “sanctuary” for terrorist activities. The bilateral cooperation between the United States and Brazil ended by being difficult in this subject, due to different understandings about the political nature of Hezbollah - considered a political party in Brazil and a terrorist group by the US (FERREIRA, 2012). Secondly, the “war on drugs” policy was extended by the US in order to develop mechanisms of pressure and coercion to ensure that countries would replicate their guidelines, including the prohibitionist model and the militarization of the fight against drugs (VILLELA, 2020). This militaristic approach was a source of friction, particularly with Argentina, whose legal parameters for the employment of Armed Forces are based on a strict prohibition of domestic missions.

Country analysis

In this section we present a brief review of the domestic context and the bilateral relations of Argentina, Brazil and Venezuela with the United States. To empirically assess the US security assistance, we employ three different dimensions. First, we show the amount of financial resources disbursed under the rubric of “security assistance”, which includes programs developed by US Departments of State, Defense and Homeland Security. The second dimension offers inputs for a better qualification of the nature of these disbursements, by gathering the five main programs through which security assistance was channeled, using the volume of resources employed as a hierarchy criterion. Table I presents additional information about the scope of each of these programs. The third dimension comprises the attendance of citizens from the three countries to US training programs. As widely reported in the literature, the participation of military personnel

Cadernos CEDEC, n. 132, 2021

from Latin American countries was one of the main channels for dispersion of American influence through the region.

Table I – Scope of the U.S. Security Assistance Programs

Program	Scope
Combating Terrorism Fellowship Program	Funded through the Defense Department, the Combating Terrorism Fellowship Program (CTFP) provides funding for "foreign military officers to attend U.S. military educational institutions and selected regional centers for non-lethal training."
Emergency Drawdowns	If an unforeseen emergency should arise overseas, the Emergency Drawdown authorities empower the U.S. President to transfer U.S. defense articles and services from existing U.S. government holdings, budgets or arsenals to the affected area within certain limitations.
Excess Defense Articles	Provides allowance to the U.S. government to transfer used U.S. defense equipment from U.S. military stockpiles to foreign security forces. Separated by the Security Assistance Monitor, equipment provided under this heading only includes Excess Defense Articles that the United States gave to foreign countries
Foreign Military Financing	The Foreign Military Financing program provides grants and loans to help countries purchase U.S.-made defense articles and defense services on the U.S. Munitions List.
International Military Education and Training (IMET)	Provides training and education on a grant basis to students from allied and friendly nations.
International Narcotics Control and Law Enforcement	Separated by the Security Assistance Monitor, the security assistance part of the International Narcotics Control and Law Enforcement (INCLE) program provides equipment and training to foreign countries for counternarcotics and anti-crime efforts.
Nonproliferation, Anti-Terrorism, Demining, and Related Programs (NADR)	NADR account supports funding in nonproliferation, anti-terrorism, regional stability and humanitarian assistance to help reduce transnational threats to American security and mitigate local threats.
Section 1004 Counter-Drug Assistance	Authorized in the FY 1991 National Defense Authorization Act, Section 1004 permits the Defense Department to give U.S. and foreign security forces additional support for counter-narcotic activities.

Source: Reproduced from Security Assistance Monitor (2020).

Argentina

Néstor Kirchner became President of Argentina in May 2003 during one of the most dramatic moments in the country's recent history. In 2001, the collapse of the convertibility regime eroded the foundations of the economic model in force in the country during the 1990s and started a deep economic and political crisis. Kirchner ended up by leading one of the most

Marques *et al.*

expressive economic recovery efforts ever seen in the region and managed to elect his wife, Cristina Fernández de Kirchner, as his successor in the presidency, thus creating what was conventionally called "Kirchnerism". In the beginning, Kirchner brought back autonomy as a main feature of Argentina's foreign policy and tried to establish friendly relations with the United States, motivated mainly by Washington's need for support in external debt negotiations. Despite breaking with the alignment model of the 90's, Kirchner did nothing to review the status of an extra-NATO ally acquired a few years earlier and maintained an attitude of tacit acquiescence with the priority agendas of the United States, such as the fight against terrorism (SIMONOFF, 2011).

After the debt restructuring in 2005, bilateral relations started to deteriorate. The polemic speech delivered by Néstor Kirchner in the Summit of Americas, hosted by Argentina in November 2005, and his picture holding hands with Hugo Chávez and Lula da Silva became a symbol of the Latin American's "left turn". President Cristina Kirchner increased criticism of the "unilateralism" of the United States' foreign policy and openly diverged from the US position regarding the political crisis in Honduras. The relationship deteriorated further when the leak of US diplomatic communication from the Wikileaks platform revealed that then-Secretary of State Hillary Clinton had instructed the ambassador in Buenos Aires to investigate her mental health.

At the same time, the open conflict with some of the main sectors of the national economy and the need to preserve distributive policies have accentuated the country's external financing needs. The political counterpart in this context was an increase in approximation with countries that represented counterpoints to the position of the United States, especially China, Russia, and Venezuela. This movement lasted until the end of Cristina Kirchner's presidency and resulted in stagnation in relations with the United States - without points of open conflict, but also without significant proximity.

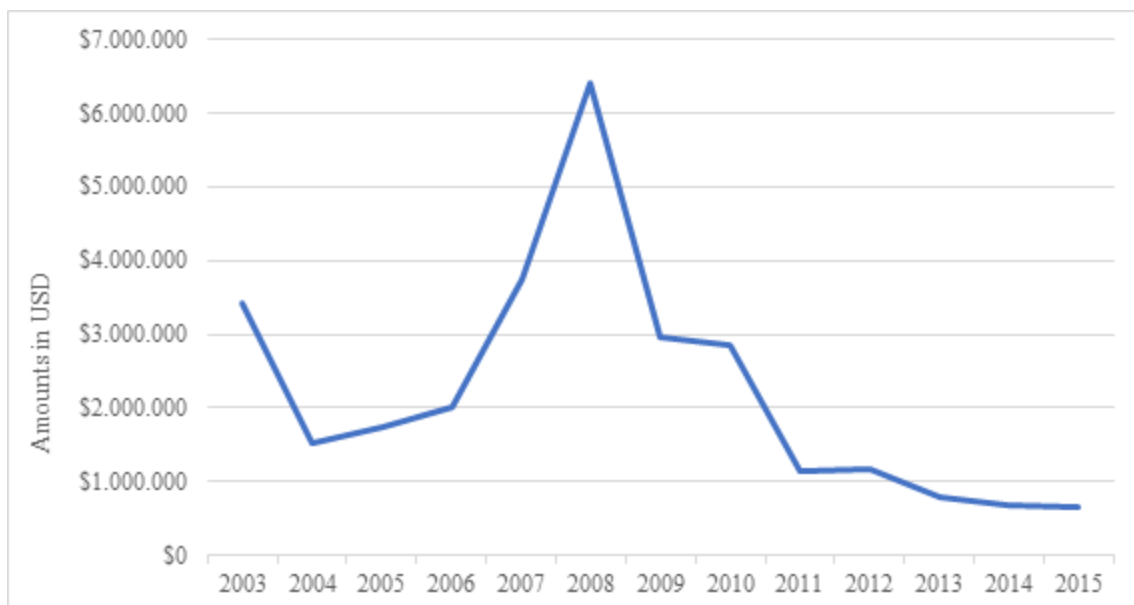
Kirchnersim was also a moment of important reviews in some key aspects of the defense policy and civil-military relations in Argentina. The main feature in this field was the continuous and systematic reinforcement of civilian control over the military, particularly during the administration of Minister Nilda Garré (2005-2010). In addition to the trials of the military involved in the dictatorship, many other measures resulted in an expansion, in scope and density, of the subordination of the military to political power (DIAMINT, 2014). As part of the civilian

control agenda, Garré stiffened the legal restrictions on the use of the armed forces in internal missions - contrary to the proposals presented by the United States in the Conferences of Defense Ministers of the Americas.

This agenda, however, was driven more in attention to internal issues than to national defense itself. The defense policy ended up restricted to the personal initiative of Minister Garré, which, however, was not enough to ensure neither the required resources nor the necessary continuity for its execution. Beyond the civilian control, the leading policies for the defense sector were direct towards regional cooperation - mainly with Brazil and Chile - and to an educational reform that finally transferred to the Ministry of Defence the authority and responsibility of defining key aspects of the military training and education (PEREIRA, 2016).

The evolution of US security assistance to Argentina had two well-defined moments. The first is an ascending one and goes from 2004 to 2008, which corresponds to the entire government of Néstor Kirchner and the first year of Cristina Kirchner's first presidential term. The second moment starts in 2008 and continues until in December 2015, when President Cristina Kirchner left the presidency. This second moment is marked by persistent decline in military cooperation, particularly after 2010.

Figure 1 – US security assistance to Argentina (2003-2015)



Source: Elaborated by the authors from the data of Security Assistance Monitor (2020).

The next table presents the same data segmented by the specific program, highlighting the top five components of total US security assistance to Argentina. This information allows us to improve the understanding of Argentina - US military cooperation, by noting its concentration on three main axes: education and training, arms transfer, and combating drug trafficking. It should be pointed, however, that the programs that occupy the second and fifth positions in the table were concentrated in small intervals of time. In the case of the second item – Excess Defense Articles – the total amount indicated was transferred to Argentina between 2007 and 2008, while the Foreign Military Financing was concentrated entirely in 2003.

Table 2: Top five Security Assistance Programs in US security assistance to Argentina
(2003-20105)

Position	Program	Amount (USD mi)
1	International Military Education and Training	US\$ 10.427,494
2	Excess Defense Articles	US\$ 5.253,916
3	Nonproliferation, Anti-Terrorism, Demining, and Related Programs	US\$ 4.096,000
4	Section 1004 Counter-Drug Assistance	US\$ 2.952,000
5	Foreign Military Financing	US\$ 1.990,000

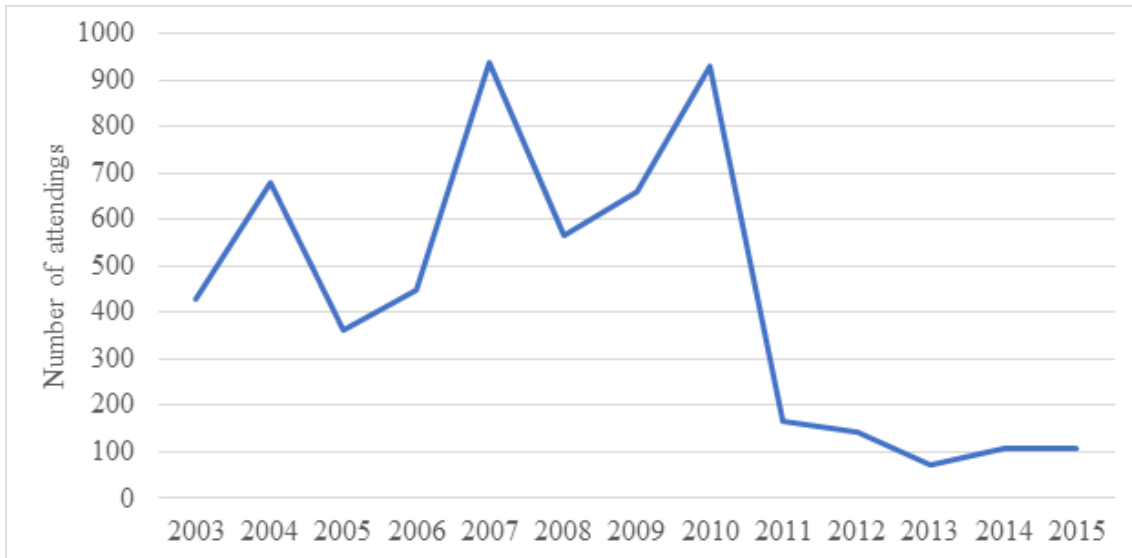
Source: Elaborated by the authors from the data of Security Assistance Monitor (2020).

Finally, Argentine participation in training offered by the United States is listed below. After several requests made by human rights entities, the Argentine government decided to stop sending soldiers to attend the courses offered by the Western Hemisphere Institute for Security Cooperation, the successor of the School of Americas, attended by different generations of military offices, including former dictator Jorge Rafael Videla. The decision is coherent with the broad military educational reform, one of the most relevant legacies of Garré's administration. It has also an important line of adherence with the political situation between the two countries. The most significant decrease took place in 2010/2011, when bilateral relations went through a moment of tension after the detention of an American plane at Buenos Aires international airport. During the

Cadernos CEDEC, n. 132, 2021

inspection of the cargo, argentine officials said they found undeclared “sensitive material” on the plane and detained the aircraft for several days, unleashing a diplomatic crisis.

Figure 2 – Argentine participants in US training programs (2003-2015)



Source: Elaborated by the authors from the data of Security Assistance Monitor (2020).

The trend shown in the figures above is consistent with the evolution of bilateral relations between Argentina and the United States, as well as with the approach given by Argentina to the issues of defense and civil-military relations. As can be seen, the resources spent by the United States mainly focused on programs related to the country's strategic priorities in the region, especially the fight against drug trafficking, which did not encounter significant resistance from Argentina until at least 2011. Also, there is a relevant contraction of cooperation in the field of military education and training, which is consistent with the strengthening of civilian control over the sphere of military education and with the widely disseminated perception in Latin America as a whole that the training offered by the United States stimulated the anti-democratic positions of the Armed Forces in the region.

Venezuela

The starting point of the “pink tide”, Venezuela is also the country that presented the broadest movement of political change in the region, especially after the attempted coup against President Hugo Chávez, in 2002. After that, Chávez pursued in a more explicit and assertive anti-

Marques *et al.*

imperialist rhetoric and the project to build “21st-century socialism”, which represented a movement to confront underdevelopment and dependence, as defined by Carmo (2007). However, one of the most striking contradictions of Chavism was the inability to overcome Venezuela's characteristic economic structure, keeping the economy dependent on the extraction and sale of oil. By extension, the country's political dynamics and the very stability of Chavism were strongly conditioned by the evolution of oil prices in international markets.

A central aspect for understanding Chavism concerns the changes undertaken in the Armed Forces. In 1958, the pact of “*Punto Fijo*” established an agreement among the main elites in the country, giving the conditions of government for the next decades without recurring to military coups in a time when almost the entire region was under military dictatorships. Although it prevented military governments, the *puntofijismo* was an elitist model that was far from being democratic.

Once in power, Chávez called a constituent assembly that changed the country's institutional structure and gave the military the right to vote (VILLA, 2005). At the same time, the legal and doctrinal frameworks that governed the activities of the Armed Forces were changed, based on the premise that the Armed Forces were not only an instrument of national defense but a device at the service of popular emancipation, converting them into the engine itself. the development of a new society (Mejías, 2012). From then on, a model of “integral defense” was established, based on the articulation between various public and private sectors to guarantee Venezuela's territorial integrity and sovereignty.

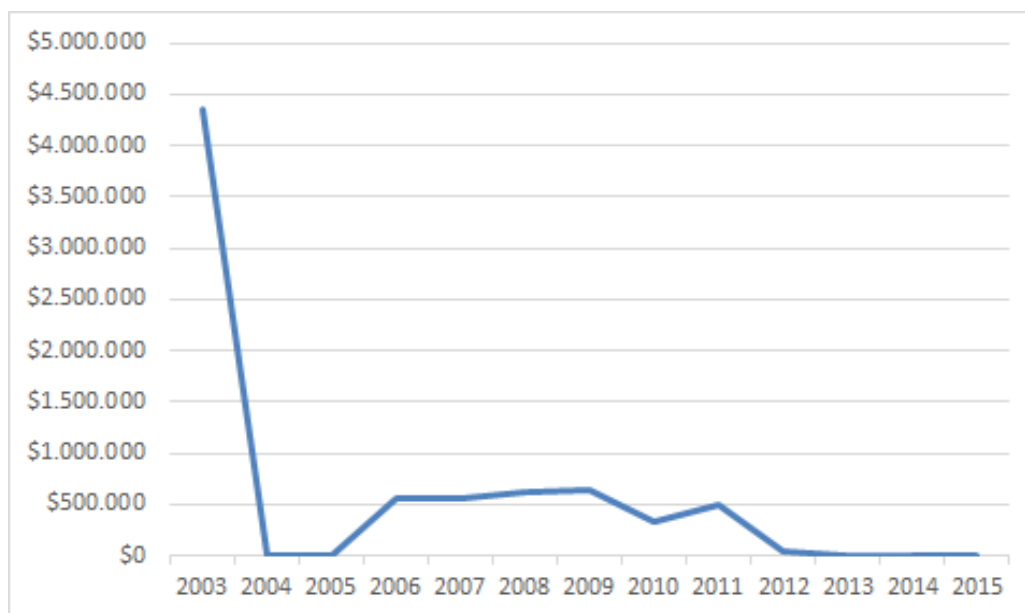
The military's duties started to include intelligence activities, as well as the assignment to participate in alliances and coalitions with other Armed Forces in Latin America and the Caribbean based on agreements and treaties between these governments. In 2004, Chávez even proposed to the South American presidents the creation of a regional military alliance similar to NATO. The idea was not accepted by the region but ended up partially materializing within the scope of ALBA, along with Cuba, Nicaragua, and the Dominican Republic. According to Mathias and Pádua (2010), this alliance included some features of IATR, emptied since the Malvinas War (1982).

Confrontation with the United States was another central dimension of Chavism after the 2002 coup attempt. In 2006, Chávez delivered his famous speech at the UN General Assembly, in Cadernos CEDEC, n. 132, 2021

which he called President George Bush "imperialist dictator" and "demon". The United States, in turn, began to treat the Venezuelan situation as a "state of war" (ALLARD; GOLINGER, 2009), challenging Chavez's democratic credentials and acting to strengthen local initiatives to oppose Chavism. Contradictorily the commercial ties between the two countries remained strong, based on the position of the US as major buyers of Venezuelan oil. when it comes to military cooperation, however, the situation is very different.

The data in the following chart shows the materialization of this trend towards the United States' departure in the field of military cooperation. Total security assistance figures declined sharply between 2000 and 2001 and fluctuated slightly over the next four years. In 2006 there was a new sharp drop – from US\$ 3.8 million to US\$ 552.000 – which starts another phase of variations whose peaks are well below the values registered in previous years. Finally, in 2012, assistance underwent a third decline, this time reaching insignificant values (in 2014 the total was of only US\$ 167) that remains until today.

Figure 3 – US security assistance to Venezuela (2003-2015)



Source: Elaborated by the authors from the data of Security Assistance Monitor (2020).

Detailed information about the programs reveals a pattern close to that observed in Argentina, in which the lines of greater continuity appear in the priority themes of the United States, notably

the fight against drug trafficking. Two important aspects to be highlighted are the allocation of US \$ 20 million in the form of emergency drawdowns, in 2000, and the interruption of the International Military Education and Training program in 2003. In the first case, the amount was released by the Department of Defense, after authorization by President Clinton for a relief operation in the country after a massive rainfall created the most serious natural disaster in Venezuela in fifty years. The second aspect presents a more direct connection with the dynamics of military cooperation. In 2003, the programs for military education and training ceased after President Chávez's decision to send Venezuelan military personal to the US because of the coup d'état attempt against him in the previous year. Following the same reasoning, in 2004 Chávez decided to officially withdraw Venezuela from the School of the Americas.

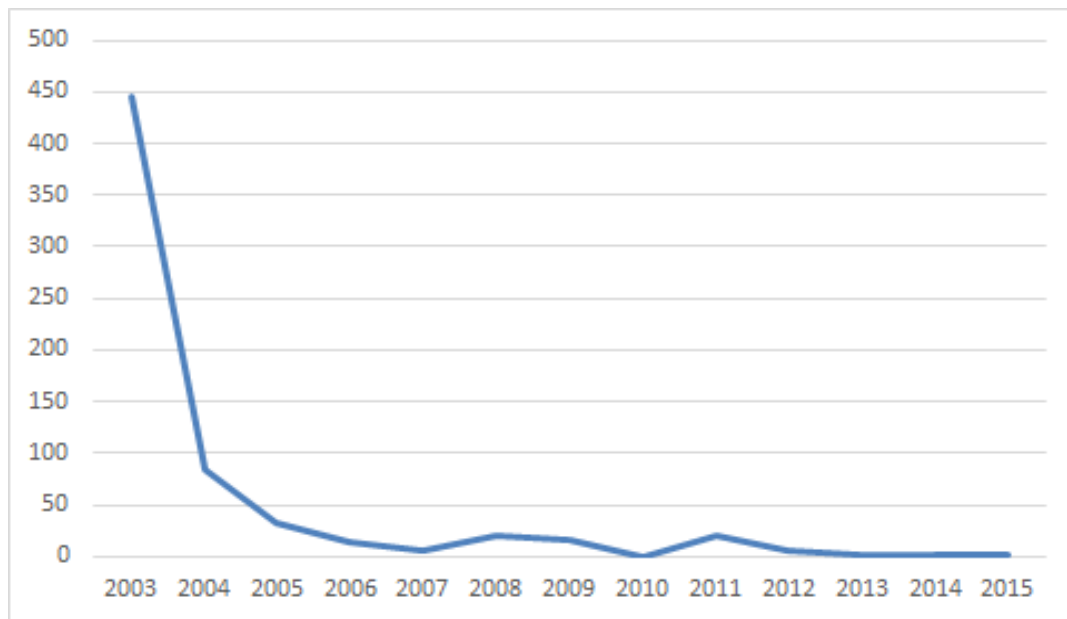
Table 2: Top five Security Assistance Programs in US security assistance to Venezuela (2000 – 2013)

Position	Program	Amount (USD mi)
1	International Narcotics Control and Law Enforcement	US\$ 20.451,000
2	Emergency Drawdowns	US\$ 20.000,000
3	Section 1004 Counter-Drug Assistance	US\$ 14.014,000
4	International Military Education and Training	US\$ 2.052,000
5	Regional Centers for Security Studies	US\$ 735.838

Source: Elaborated by the authors from the data of Security Assistance Monitor (2020).

The intention to weaken the ties between Armed Forces is even clearer when we observe the participation of Venezuelan military personnel in the training programs offered by the USA. After a few years of fluctuations, there is a significant drop in the number of participants, which has remained low since then, reaching zero in 2010.

Figure 4 – Venezuelan participants in US training programs (2003-2015)



Source: Elaborated by the authors from the data of Security Assistance Monitor (2020).

The data show a clear trend towards the separation between the United States and Venezuela in the field of military cooperation over the period analyzed. This is a move consistent with the dynamics of bilateral relations and with the place assigned to the Armed Forces by the political project of Chavism. Since Chavism is a movement whose identity had anti-imperialism and opposition to the United States as a central factor, and the support of the Armed Forces one of its cornerstones, it is not surprising that the Venezuelan government has encouraged the discontinuity of cooperation with the United States in the military area, nor is it that the United States followed a similar path, retracting joint initiatives with the Venezuelan government and instead focusing of collaboration with social forces of opposition.

Brazil

After taking second place in three consecutive elections, former union leader and main figure of the Workers Party (PT) Luís Inácio Lula da Silva won the second round of the October 2002 presidential elections. As Lula's competitiveness in the race grew presidential, a series of

negative expectations were unleashed in the markets, fearing that, if elected, Lula would turn Brazil's economic policy. In order to contain these spirits, Lula published the “*Carta ao povo brasileiro*”, in which he was committed to fulfilling the commitments assumed by the country and to macroeconomic prudence. The letter was an unmistakable sign that Lula and the PT had abandoned the positions historically associated with them and intended to govern Brazil without establishing a direct confrontation with the main sectors of the economy and politics.

The prognosis for moderation was confirmed after the government began in 2003. Lula da Silva maintained the main lines of the economic policy of his predecessor, preserving the macroeconomic scheme based on the floating exchange rate, high-interest rates, and inflation control. What differentiated PT governments from their predecessors was the strong emphasis on compensatory social policies, especially programs for income distribution and expanding access to basic rights, especially health and education (Singer, 2012). The viability of an arrangement that combined concessions limited to the masses, without compromising the structures that guaranteed the reproduction of dominant interests, occurred through the construction of broad alliances in the National Congress and was facilitated by the expressive increase in the prices of commodities that guaranteed ample fiscal surpluses.

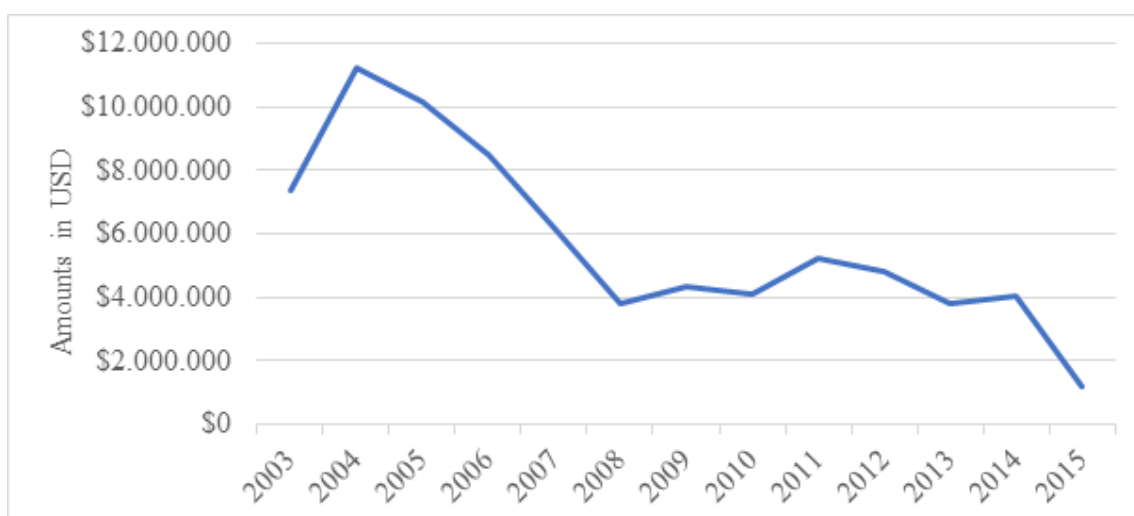
The important achievements in economy and social policy granted four consecutive victories in the presidential elections to the PT. After being re-elected in 2006, Lula handed over power to his former Minister of the Civil House, Dilma Rousseff, who would also be re-elected in 2014. Faced with a growing economic crisis and without having the political articulation skills of his mentor, Dilma would end up aped of power by a coup in August 2016.

In the foreign policy, Lula's governments were marked by the defense of autonomy and by an incisive performance both in multilateral forums and in the region (Vigevani; Cepaluni, 2007). In South America, Brazil sought to exercise a leadership position, articulating consensus and expanding the scope of its activities, traditionally centered in the Southern Cone region. The country was the main architect of the UNASUR and the Community of Latin American and Caribbean States (CELAC). Brazilian protagonism took place at a time when Venezuela also presented a specific regional agenda, which more explicitly confronted the presence of the United States in the region. In this sense, although Brazil used the rhetoric of autonomy as a basis for its

regional agenda, the consolidation of the Brazilian position also meant the containment of another, more radical agenda. Nor was the development of this agenda in the midst of a confrontation with the United States.

In fact, most of the time bilateral relations were mild and marked by the accommodation of differences. This trend suffered some shocks from the end of the decade, thanks to the reactivation of the fourth fleet, the shock of positions in relation to Iran and, later, with the revelation that several Brazilian authorities, including President Dilma Rousseff, were spied on by the NSA. Despite these setbacks, the dynamics of Brazil - United States relations did not reach the same level of confrontation observed in the cases of Argentina and Venezuela, with the persistence of defending autonomy without this resulting in clashes with Washington. As we can see from the following data, Brazil – US military cooperation followed a more stable pattern than those observed in Argentina and Venezuela. Similar to what happened with these two countries, cooperation was concentrated on programs to combat international drug trafficking – that covers 4 of 5 main areas of US security assistance to the country. An important difference, however, is the fact that the distribution of resources from these programs followed a more stable trend in Brazil, with no record of concentration in a short period of time of expressive portions of the total resources destined to the country.

Figure 5 – US security assistance to Brazil (2003-2015)



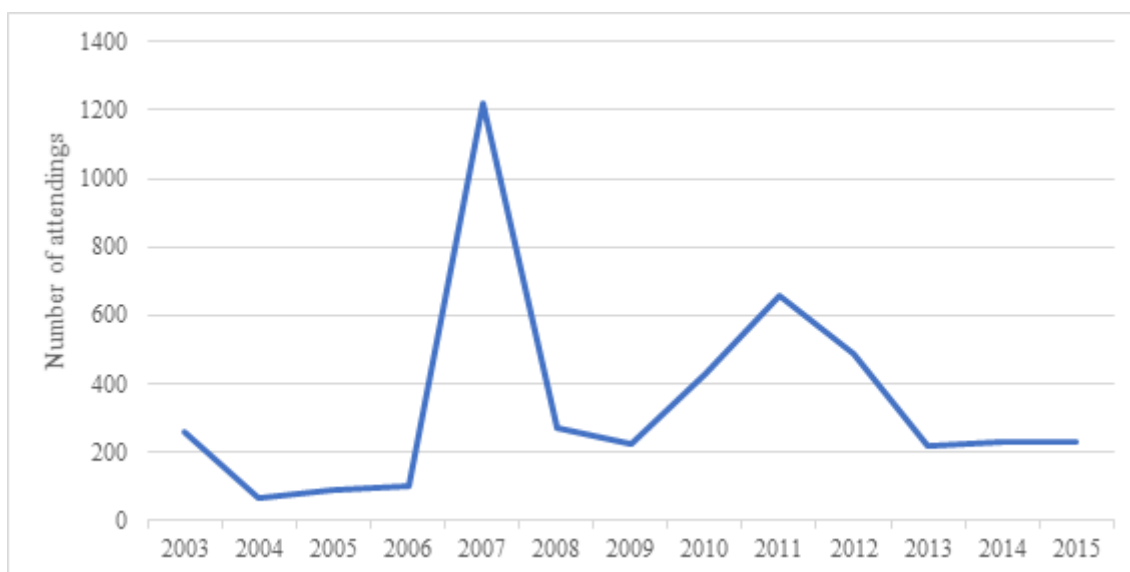
Source: Elaborated by the authors from the data of Security Assistance Monitor (2020).

Table 4 – Top five Security Assistance Programs in US security assistance to Brazil (2003-2015)

Position	Program	Amount (USD mi)
1	International Narcotics Control and Law Enforcement	US\$ 44.027, 000
2	Section 1004 Counter-Drug Assistance	US\$ 8.880, 280
3	International Military Education and Training	US\$ 4.635,424
4	Excess Defense Articles	US\$ 4.454,034
5	Combating Terrorism Fellowship Program	US\$ 4.429,795

Source: Elaborated by the authors from the data of Security Assistance Monitor (2020).

Figure 6 – Brazilian participants in US training programs (2003-2015)



Source: Elaborated by the authors from the data of Security Assistance Monitor (2020).

A final note regards the Brazilian participation in training programs in the United States. Even with the drop in numbers, there was no tendency to interrupt this dimension, as occurred with Argentina and Venezuela. In this specific case, the bureaucratic difficulties related to the immunity of American citizens ended up being a relevant factor for the dominance of Brazilian participation, without it representing any political decision specifically contrary to the United States.

Conclusion

In this text, we sought to comprehend if the first decade of the 21st century represented indeed a moment of reaffirmation of the South American autonomy towards the United States. For this, we presented an empirical assessment of bilateral security dynamics from 2003 to 2015 between the United States and three South American countries: Argentina, Brazil, and Venezuela. In this sense, the findings presented in this article revealed a concentration of security assistance offered by the US in programs linked to the fight against international drug trafficking. The fact that these programs constitute a significant part of the cooperation with the three countries suggests not only that it was in this light that Washington's attention turned to regional security, but it also indicates that the three countries did not deviate from US priorities.

The exception to this is Venezuela, but even in this case the interruption only occurred when bilateral relations reached a level of deterioration unparalleled in the region. Even though the main driver for security assistance was the strategic priorities of the United States, it was not the only force in the forging of military cooperation dynamics with Argentina, Brazil and Venezuela. In the three cases, we can see a significant line of convergence between the level of assertiveness in their foreign policies and the intensity of military cooperation with the United States.

References

- ABDUL-HAK, Ana Patrícia Neves. 2013. **O Conselho de Defesa Sul-Americano**: objetivos e interesses do Brasil (CDS). Brasília: FUNAG.
- AGUIAR, Roberto A. R. 1986. **Os Militares e a Constituinte**: Poder Civil e Poder Militar na Constituição. São Paulo, Alfa-Ômega.
- ALLARD, Guy; GOLINGER, Eva. 2009. **USAID, NED y CIA**: La agresión permanente. Venezuela: Ministério del Poder Popular para la Comunicación y la Información.
- AYERBE, Luís Fernando. 2009. Apresentação. In. AYERBE, Luís Fernando (Org.). **Novas lideranças políticas e alternativas de governo na América do Sul**. São Paulo: Editora Unesp.
- CARMO, Corival. 2007. **Prêmio América do Sul 2007**: Venezuela: perspectivas. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão.
- CENTER for International Policy. **Security Assistance Monitor**. Washington, 2020.
- COMBLIN, Joseph. 1978. **A ideologia da segurança nacional**: o poder militar na América Latina. Rio de Janeiro: Ed. Civilização Brasileira.
- DIAMINT, Rut. 2014. **Sin gloria**: la política de defensa en la Argentina democrática. Buenos Aires: EDUEBA.
- DONADELLI, Laura. 2018. Segurança Multidimensional. IN: SAINT-PIERRE, Héctor Luis; VITELLI, Marina Gisela. (Orgs.) **Dicionário de segurança e defesa**. São Paulo: Editora Unesp Digital.
- DONADELLI, Laura; PEREIRA, Matheus de Oliveira. 2019. Do multi ao bilateralismo: História e conjuntura das políticas externa e de segurança dos Estados Unidos para a América Latina. **Cadernos Prolam/USP**, v. 19, n. 35, p. 172-194, Jul./Dez.
- DONADELLI, Laura; PEREIRA, Matheus. 2018. Conferências de Ministros da Defesa das Américas. IN: SAINT-PIERRE, Héctor Luis; VITELLI, Marina Gisela. (Orgs.) **Dicionário de segurança e defesa**. São Paulo: Editora Unesp Digital.
- FERREIRA, Macros Alan. 2012. Os órgãos governamentais brasileiros e a questão do terrorismo na Cadernos CEDEC, n. 132, 2021

- Tríplice Fronteira: divergências de percepções e convergências nas ações. **Carta Internacional**, Vol. 7, n. 1, jan.-jun. 2012, p. 102 -117.
- FRIEDMAN, Max Paul. 2003. Retiring the Puppets, Bringing Latin America Back In: Recent Scholarship on United States–Latin American Relations. **Diplomatic History**, v. 27, n. 5, p. 621 - 636.
- HERZ, Monica. 2002. Política de segurança dos EUA para a América Latina após o final da Guerra Fria. **Estud. av.**, São Paulo, v. 16, n. 46, p. 85-104, Dec.
- HIRST, Monica. 2006. La fragmentada agenda de (in)seguridad regional. In: **Seguridad y Democracia**. Seguridad Regional. n.1. La Paz: Fundación Friedrich Ebert; Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales.
- HIRST, Monica. 2013. **Understanding Brazil-United States relations**: Contemporary history, current complexities and prospects for the 21st. century. Brasília: FUNAG.
- LIMA, Maria Regina Soares de. 2013. Relações Interamericanas: a nova agenda sul-americana e o Brasil. **Lua Nova**, São Paulo, n. 90, p. 167-201.
- LONG, Tom. 2015. **Latin America Confronts the US**: Asymmetry and Influence. New York: Cambridge University Press
- MATHIAS, Suzeley Kalil; PÁDUA, Adriana Suzart. 2010. Por uma política de defesa común latino-americana: la propuesta venezolana. *Ícono Revista de Ciencias Sociales*. s/v. n. 38. p. 55-65. Quito.
- MEJÍAS, Sonia Alda. 2012. El ALBA y su propuesta de integración militar. In. MEJÍAS, Sonia Alda; SAINT-PIERRE, Héctor. **Gobernabilidad y democracia**: Defensa y transiciones de Brasil y España. p. 243-278. Santiago: RIL editores.
- MENDES, Ricardo Antonio Souza. 2013. Ditaduras civil-militares no Cone Sul e a Doutrina de Segurança Nacional – algumas considerações sobre a Historiografia. **Revista Tempo e Argumento**, Florianópolis, v. 5, n.10, jul./dez.
- MILANI, Lúvia Peres. 2021. US Foreign Policy to South America since 9/11: Neglect or Militarisation? **Contexto Internacional**, v. 49, n.1. Rio de Janeiro, p. 121 - 146.
- OLIVEIRA, Eliézer Rizzo. 1987. A doutrina de segurança nacional: pensamento político e projeto estratégico. In: OLIVEIRA, Eliézer Rizzo (org.). **Militares**: pensamento e ação política.

- Campinas: Papirus, p. 70-2.
- PEREIRA, Matheus. 2016. Controle e autonomia nas gestões Kirchner e Fernández de Kirchner (2003-2011): a Argentina na construção do Conselho de Defesa Sul-Americano. **Dissertação** (Mestrado em Relações Internacionais). São Paulo.
- ROJAS ARAVENA, Francisco. 1999. **América Latina y la seguridad internacional**: contribuciones y desafíos para el siglo XXI. Organización de los Estados Americanos.
- ROUQUIÉ, Alain. 1984. **O Estado Militar na América Latina**. Rio de Janeiro: Alfa-Ômega.
- SAINT-PIERRE, H. 1993. Racionalidade e Estratégias. **Premissas**, NEE -UNICAMP - Campinas, SP, v. 3, p. 24-51.
- SIMONOFF, Alejandro. 2011. Argentina: cuatro claves de la política exterior reciente (2001-2010). **Cuadernos sobre Relaciones Internacionales, Regionalismo y Desarrollo**. v. 6. v. 11. p. 71-102. Merida.
- SINGER, A. 2012. **Os sentidos do lulismo**: Reforma gradual e pacto conservador. Sao Paulo: Companhia das Letras.
- UGARTE, José Manuel. 2018. Doutrina de Segurança Nacional. IN: SAINT-PIERRE, Héctor Luis; VITELLI, Marina Gisela. (Orgs.) **Dicionário de segurança e defesa**. São Paulo: Editora Unesp Digital.
- UNITED STATES OF AMERICA EMBASSY IN ARGENTINA. (C/NF) **ARGENTINA**: Kirchner Interpersonal Dynamics (C-AI9-02612). Disponível em:< https://wikileaks.org/plusd/cables/09STATE132349_a.html> Acesso em: 20 out 2020.
- VILLA, Rafael Duarte. 2005. Venezuela: mudanças políticas na era Chávez. **Estudos avançados**, São Paulo , v. 19, n. 55, p. 153-172.
- VILLELA, Priscila. 2020. O tema das drogas na agenda internacional do Brasil: a definição de uma nova ameaça à segurança nacional na década de 1990. **Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD**, Dourados, v. 9, n. 17, p. 235-272, jun.
- VITELLI, Marina Gisela. 2018. Segurança Cooperativa. IN: SAINT-PIERRE, Héctor Luis; VITELLI, Marina Gisela. (Orgs.) **Dicionário de segurança e defesa**. São Paulo: Editora Unesp Digital.

NOVO BANCO DE DESENVOLVIMENTO E ACORDO CONTINGENTE DE RESERVAS – UM PROCESSO CONTRA-HEGEMÔNICO

Tainah Santos Pereira⁰¹

Resumo: O presente trabalho busca analisar o primeiro quinquênio de atividades das instituições criadas pelos países BRICS, notadamente o Novo Banco de Desenvolvimento e o Acordo Contingente de Reservas. Observações a respeito do seu histórico e processo de implementação são feitas à luz da teoria do poder estrutural desenvolvida pela internacionalista britânica Susan Strange. Assim, verificaremos em que medida NBD e ACR estão sendo capazes de responder ao poder estrutural.

Palavras-chave: poder estrutural, Novo Banco de Desenvolvimento, Acordo Contingente de Reservas.

Abstract: This paper aims to analyze the first five years of the New Development Bank and Contingent Reserve Agreement's activities. Notes regarding their trajectory and implementation process are made according to the structural power theory by Susan Strange. Therefore, we will verify how able to respond to the structural power NDB and CRA are.

Key words: structural power, New Development Bank, Contingent Reserve Agreement.

01 Bacharel em Relações Internacionais pela Universidade Estácio de Sá e Mestre em Ciência Política pela Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro. E-mail: tainah.pereira@edu.unirio.br Telefone: +5521987188060

Introdução

A última metade da primeira década do processo BRICS teve como protagonistas as duas instituições financeiras criadas pelo grupo. O interesse despertado pelo Novo Banco de Desenvolvimento (NBD) e pelo Acordo Contingente de Reservas (ACR) deve-se, sobretudo, ao ineditismo da criação de mecanismos multilaterais dessa natureza apenas por países em desenvolvimento. Não havia, desde os acordos de Bretton Woods, concertações tão palpáveis a ponto de servir, ainda que virtualmente, de alternativa às IFIs de Washington.

A iniciativa de Chiang Mai ou o Banco Asiático de Investimento em Infraestrutura (AIIB, na sigla em inglês) não foram capazes de garantir equilíbrio de poder entre seus membros fundadores como o fizeram os BRICS em seus próprios arranjos institucionais (NOGUEIRA BATISTA, 2019). A primeira por ter como membros Japão e Coreia do Sul – cuja proximidade com os EUA funciona, na prática, como uma barreira ao desenvolvimento independente da iniciativa. E, no caso do AIIB, pelo domínio chinês expresso em sua participação majoritária no capital e poder de veto sobre decisões relevantes.

Nesse sentido, Nogueira Batista (2019) afirma que os mecanismos independentes de estabilização e financiamento de longo prazo criados pelo BRICS representam um avanço no sentido da multipolarização da arquitetura econômica e financeira mundial, diversificando o quadro institucional, com perda de peso relativo dos centros tradicionais de poder, sem, contudo, incorrer em outro modelo aglutinador de poder.

Existem, portanto pelo menos dois movimentos importantes a serem observados com a criação do NBD e do ACR: primeiro, o de insatisfação quanto à morosidade das reformas no FMI e Banco Mundial advogadas pelos BRICS. Fosse elas satisfatórias, dificilmente o BRICS criaria suas próprias instituições. Recuperando-se a essência das críticas às IFIs tradicionais vê-se que: 1) os recursos disponíveis para o financiamento do desenvolvimento de países emergentes não são suficientes; 2) quando disponíveis, são difíceis de acessar por conta da falta de representatividade dos países emergentes nas instâncias de decisão e a relativa insensibilidade das potências hegemônicas (EUA e União Europeia notadamente) às necessidades específicas desses países e 3) uma vez

acessados, esses recursos estão atrelados à execução de uma série de condicionalidades cujos impactos nas economias domésticas é, não raro, desastroso. Além disso, há a predominância do dólar como moeda corrente nas transações internacionais e o próprio modelo de desenvolvimento subjacente às linhas de crédito oferecidas por outras instituições de fomento internacionais – ambos aspectos fundamentais da estrutura vigente e que potencialmente seriam minimizados por NBD e ACR.

Os arranjos institucionais do BRICS, notadamente o Novo Banco de Desenvolvimento e o Acordo Contingente de Reservas, serão avaliados sob a ótica do poder estrutural de Susan Strange (1994). De acordo com a autora, uma característica importante do poderio econômico no capitalismo é que quem o detém não são indivíduos, mas grandes corporações privadas e empresas estatais, com hierarquias de autoridade e cadeias de comando cujo conteúdo das decisões é frequentemente mais político do que econômico. Assim, é a autoridade política que determina qual dinheiro deve ser usado, além de garantir as transações monetárias e apoiar grandes operações de crédito no sistema.

Para Strange (1994), dinheiro é crédito e esse não precisa ser acumulado, ele pode ser criado. A centralidade no controle de uma economia – seja capitalista ou socialista – está na capacidade de gerir a oferta de crédito. Aqui está um segundo dado relevante para análise da autora: a estrutura na qual o crédito é criado e o sistema monetário que determina as taxas de câmbio das moedas na qual o crédito é denominado são indissociáveis e são esses dois elementos juntos que constituem o que ela nomeia estrutura financeira.

Torna-se imperativo, então, compreender em que medida NBD e ACR estão sendo capazes de responder ao poder estrutural com a criação de crédito e com a gestão do poder de seu empresariado – grande fiador da ideia do NBD e importante instrumento do Banco para a realização de seus projetos de infraestrutura sustentável. Isto é, importa saber se, nas práticas cotidianas, o BRICS não está meramente disputando poder com os países desenvolvidos. Buscaremos, assim, evidências de por que e para que querem os BRICS que o poder decisório seja transferido das potências tradicionais para si.

A seguir, um breve histórico da criação de NBD e ACR, com os principais pontos de convergência e inflexão entre os cinco membros fundadores. Depois, um detalhamento sobre sua estrutura com foco no que diferencia os dois arranjos das IFIs tradicionais. Por fim, traremos alguns

dados da atuação do NBD, atentando-nos sobretudo ao cumprimento dos princípios contidos em sua Política.

O Novo Banco de Desenvolvimento

As tratativas para a criação de um banco e de um fundo de reservas dos BRICS iniciaram-se formalmente em 2012, por iniciativa da Índia, no contexto da Cúpula de Nova Délhi. O nome ‘New Development Bank’ foi uma criação dos *policymakers* daquele país, inclusive. Como sinaliza Nogueira Batista (2019), a inclusão do termo ‘new’ foi deliberada, indicando a intenção de se criar uma IFI diferente das já existentes em perspectivas e práticas. Também se afastou a possibilidade de o nome conter o acrônimo ‘BRICS’ a fim de se evitar conflitos com o mandato global da nova instituição.

Existem variadas razões para o interesse da Índia na criação de NDB. Sua política externa forjada no âmbito do movimento *Rise of the Rest* (Ascensão do Resto, em tradução livre) enquadra a participação indiana no BRICS e especialmente no NDB como um canal para atração de investimentos externos de empresas multinacionais (GABRIEL; CARVALHO, 2015).

Também é nítida a percepção de especialistas indianos sobre a insuficiência de recursos (financeiros e operacionais) existente nas IFIs tradicionais. Como destaca o embaixador e representante da Índia no Conselho de Think Tanks do BRICS, H.H.S. Wiswanathan:

“O NDB foi uma consequência direta da disponibilidade decrescente de fundos do Banco Mundial e de outros Bancos Multilaterais de Desenvolvimento para projetos de infraestrutura no mundo em desenvolvimento. Da mesma forma, o ACR deve abordar a liquidez de curto prazo e as dificuldades de balanço de pagamentos dos países em desenvolvimento sem a condicionalidade intrusiva do FMI.” (VISWANATAN, 2015)

Sendo um país com contínuos déficits na balança de pagamentos devido à grande quantidade de matéria prima importada para a produção de energia, situação que se agravou com a crise de 2008, a percepção indiana é, portanto, de que a instabilidade internacional provocada pela crise deixou mais vulneráveis as economias em desenvolvimento. Isto porque houve uma retração nos fluxos de capitais com consequentes distúrbios cambiais de várias moedas em um período relativamente curto de tempo. Parte da resposta à crise, como o *Quantitative Easing*, também são fomentadores Cadernos CEDEC, n. 132, 2021

do aumento das taxas de crédito nos principais bancos dos EUA e União Europeia (LOK SABAH TV INSIGHTS, 2015).

Tal visão vai ao encontro do pensamento de Strange (1994) com o qual pretendemos endereçar as atuações de NBD e ACR. Em sua teoria do poder estrutural, a autora observa que quando os Estados Unidos apoiam a reestruturação da Europa no pós-guerra concedendo crédito em dólares aos países daquele continente, acontece uma expansão do uso da moeda para outros territórios em volumes até então inéditos. Quase três décadas mais tarde, com a ruptura com o sistema de Bretton Woods e o início do padrão dólar flexível, acontece uma alavancagem extraordinária dessa moeda, o que impulsiona o endividamento praticamente ilimitado de seu emissor e permite um aumento muito significativo de sua capacidade de gerar crédito. Agora, além de cumprir as funcionalidades de meio de troca, unidade de conta e reserva de valor como aponta Cohen (1971), o dólar havia se transformado em uma ferramenta de poder dos Estados Unidos da América.

Ao divergir de boa parte dos analistas internacionais que identificavam no fim do padrão ouro-dólar uma demonstração de que a hegemonia estadunidense estava em declínio, Susan Strange aponta para uma explicação multicausal desse fenômeno. Considerando que não se tratava apenas de mais um movimento de mercado em função da escassez cada vez maior de ouro e da consequente dificuldade de garantir a liquidez dos agentes econômicos, mas também de uma decisão política do governo dos EUA em transformar a sua própria moeda no lastro de toda a riqueza do mundo, a autora inaugura uma nova ontologia para a análise das relações políticas e econômicas entre Estados e mercados.

Fazer do dólar a moeda internacional permitiu aos EUA o que Susan Strange chamou de “privilégio exorbitante”, uma vez que as decisões de sua autoridade monetária impactam não apenas os agentes privados domésticos e internacionais, como também as autoridades políticas de todos os outros Estados, fazendo com que suas decisões fiquem circunscritas aos limites de atuação impostos pelo governo estadunidense. É dessa maneira que os Estados Unidos definem a estrutura do sistema monetário (e financeiro) internacional de acordo com seus interesses, forçando o resto do mundo a se adaptar.

Nesse sentido, cabe destacar também a assinatura de um Mecanismo de Cooperação Interbancária (BRICS-IBCM) entre bancos de desenvolvimento dos BRICS: Banco Nacional

de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), Banco Russo para o Desenvolvimento e Assuntos Externos -Vnesheconombank (VEB), Banco de Importação e Exportação da Índia (Índia Eximbank), Banco de Desenvolvimento da China (CDB) e Banco de Desenvolvimento da África Austral (DBSA).

Sob este acordo-quadro estão o *Master Agreement on Extending Credit Facility in Local Currency* e o *Multilateral Letter of Credit Confirmation Facility Agreement (Acordo-Quadro sobre Expansão de Crédito em Moeda Local e Acordo de Facilitação para a Confirmação de Carta de Crédito Multilateral em tradução livre)* cujos objetivos são fortalecer as relações econômicas entre os Estados e empresas dos BRICS, reduzindo o risco cambial das transações uma vez que essas ferramentas permitem a utilização de moedas locais nos pagamentos, reduzindo a dependência do dólar.

Foi a partir do Mecanismo de Cooperação Interbancária que os quadros técnicos dos cinco BDs começaram a se reunir paralelamente às Reuniões Anuais de Cúpula para discutir e orientar oportunidades de cooperação intra-bloco, em reuniões que muitas vezes contaram com a presença dos chefes do executivo e ministros das finanças/economia dos BRICS, em um movimento complementar ao de criação de NBD e ACR.

A percepção é de que NDB e ACR trarão ganhos aos setores empresariais locais com o aumento do comércio intra-BRICS e com a internacionalização dos “5 Rs” – rand, real, renminbi, rúpia e rublo – também parece estar alinhada com a centralidade da estrutura financeira na teoria desenvolvida por Strange, já que são a criação de crédito e o controle do câmbio que permitirão a condução das estruturas de produção de comércio e mesmo de conhecimento – com o financiamento da ciência, tecnologia, pesquisa e desenvolvimento (P&D) – e da estrutura de segurança com a possibilidade de aumentar os investimentos em defesa e engenharia militar. (Alencar e Nunes, 2018).

Ocorre que contrapor-se à forma como o sistema financeiro internacional está estruturado é uma tarefa difícil, sobretudo porque quando se opera com moedas fiduciárias, qualquer abalo na confiança geral dos agentes econômicos pode ser suficiente para colapsar o sistema. Nesse sentido, atos de mudança nessa estrutura são mais contidos do que, por exemplo, em regimes ou sistemas políticos, que podem ser destruídos e reconstruídos em novas bases pelos seus opositores (Strange, Cadernos CEDEC, n. 132, 2021

1994).

É meritória, portanto, a iniciativa de Brasil, Rússia, Índia e China de atuar conjuntamente neste campo. Foi com tais objetivos em vista que o agrupamento chegou à Cúpula de Fortaleza, em 2014, ocasião em que foram assinados os acordos referentes ao estabelecimento do Novo Banco de Desenvolvimento e do ACR.

De acordo com seu Convênio Constitutivo, o NBD é uma instituição financeira multilateral cujo propósito é “mobilizar recursos para projetos de infraestrutura e desenvolvimento sustentável nos BRICS e outras economias emergentes e países em desenvolvimento, complementando os esforços existentes das instituições financeiras regionais e multilaterais para o crescimento e desenvolvimento globais.”

Dois aspectos desse mandato merecem destaque: o primeiro diz respeito ao conceito de “infraestrutura sustentável” aplicado pela Administração do NBD. Esta é uma limitação de escopo proposital cujo objetivo é suprir uma demanda específica por linhas de financiamento em setores como energia renovável (solar e eólica, por exemplo), eficiência energética, tratamento de esgoto, gestão sustentável de recursos hídricos, entre outros. E, de acordo com o ex vice-presidente brasileiro no NBD, Paulo Nogueira Batista Junior (2019), essa é também uma tentativa de garantir maior eficiência pela especialização em uma única frente de atuação.

O segundo aspecto é o alcance global pretendido pelo Banco. Não havia até então nenhuma iniciativa dessa natureza desde a criação do Banco Mundial. Todos os bancos multilaterais de desenvolvimento surgidos desde então são regionais, isto é, seus recursos destinam-se a um conjunto limitado de países. O NDB, no entanto, já nasce com um mandato global.

Quanto à estrutura de governança, o NBD foi desenhado para que houvesse maior equidade nos processos de decisão. Suas presidências são rotativas e contam com um representante de cada um dos BRICS. A mesma distribuição foi feita em relação aos comitês (NOVO BANCO DE DESENVOLVIMENTO, 2018)

Os arranjos de governança de IFIs são importantes para delimitar quem poderá vir a se tornar membro ou beneficiário de seus recursos, para conferir legitimidade internacional à organização perante a outras instituições públicas e privadas (mercados) e, claro, para definir suas características operacionais (HUMPHREY, 2015). No caso do NBD, é surpreendente observar que, apesar da

retórica crítica às IFIs tradicionais, sua estrutura de governança é muito similar à do Banco Mundial e outros bancos multilaterais de desenvolvimento de grande porte, com exceção da distribuição de votos (20% para cada, correspondentes a um voto) que neste caso está vinculada à contribuição de cada país no capital acionário.

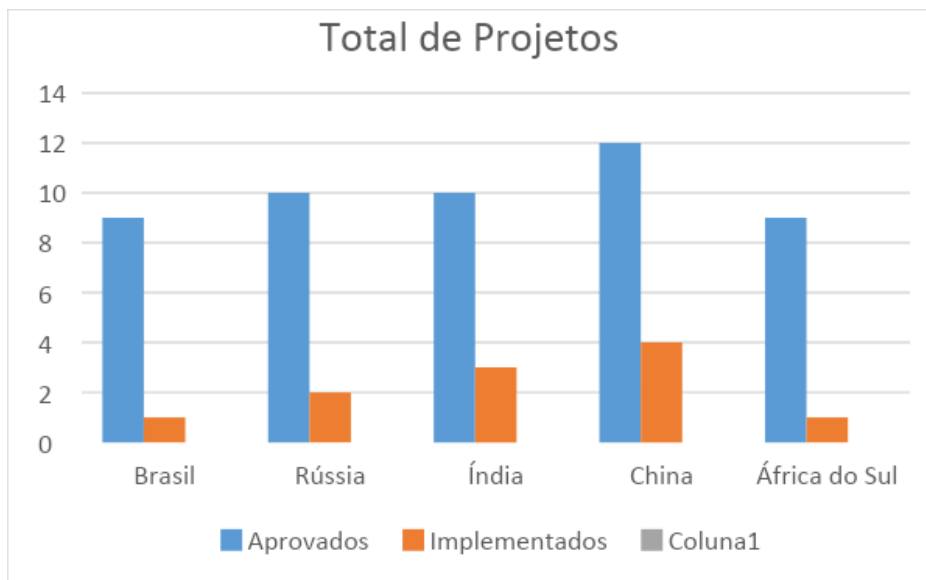
Em princípio, esta pode parecer uma divisão limitadora, mas, graças a um entendimento entre os países, criou-se um sistema de freios e contrapesos para impedir que esse voto igualitário se transformasse em poder de veto. Assim, nenhuma das decisões internas do NBD depende de consenso. Para a maior parte dos temas basta uma maioria simples aprovar. O temor era de que, na prática, ao tentar fugir do poder discricionário desproporcional de EUA e UE dentro do Banco Mundial e FMI, se criassem “cinco Estados Unidos” (NOGUEIRA BATISTA, 2019).

Sobre a entrada de novos membros, o Convênio Constitutivo prevê que qualquer país-membro da ONU pode fazer parte do NBD. Há, contudo, limitações para a participação de países desenvolvidos que não poderão deter mais de 20% das ações do Banco e não poderão ser tomadores de empréstimos. Também não será possível que menos de 55% das ações do NBD pertençam aos seus fundadores, Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul. A primeira medida se explica, em parte, porque o que se pretende com o novo Banco é financiar projetos de infraestrutura naqueles países que ainda não dispõem de um em nível tal que os permita avançar nos seus indicadores econômicos e sociais. Já o dispositivo que garante os 55% de participação acionária aos BRICS é mais controverso. Como aponta, Nogueira Batista (2019), este fator pode ser visto como limitador à entrada de novos membros, que temeriam ter pouca voz dentro do NBD tal como acontece no Banco Mundial e outros Bancos Multilaterais de Desenvolvimento.

Outro motivo de discussão entre os BRICS e observadores externos foi a definição quanto ao país-sede de sua matriz. Após longas rodadas de discussão, os *policymakers* chineses saíram vitoriosos com o estabelecimento de mais uma organização de grande porte em seu território (além do AIIB). Determinou-se, ainda, a abertura de escritórios regionais na África do Sul e nas Américas (com sede em São Paulo e subsede em Brasília). Os indianos, que também fizeram forte lobby para sediar o Novo Banco de Desenvolvimento, acabaram ganhando o direito de indicar o primeiro presidente da organização, cujo mandato de cinco anos encerrou-se em julho de 2020. A atual presidência é do Brasil. Da mesma forma, busca-se equilíbrio na distribuição de projetos aprovados pelo Banco. Tanto

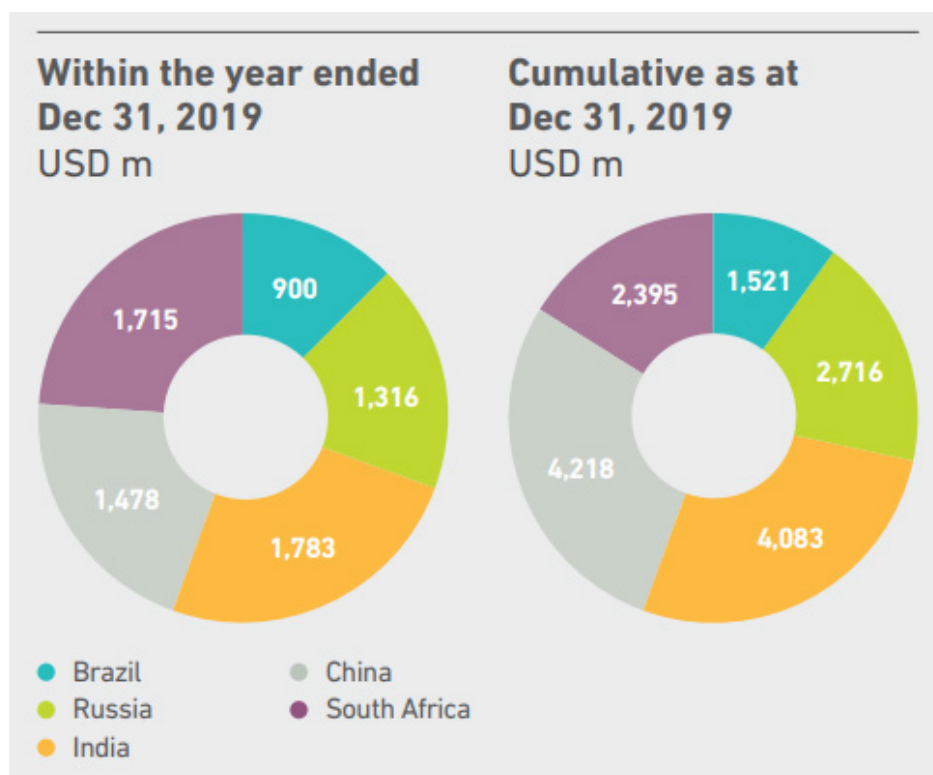
quanto à sua natureza (já que o planejamento estratégico prevê um maior número de projetos em infraestrutura sustentável), quanto em volume de projetos e recursos por país e tipos de garantidores (uma vez que é importante que o NBD não firme apenas acordos com garantia soberana).

Gráfico 1 – Número de projetos aprovados e implementados por país.



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados disponíveis no site do NBD.

Gráfico 2 - Volume de recursos aprovado por país



Fonte: Novo Banco de Desenvolvimento.

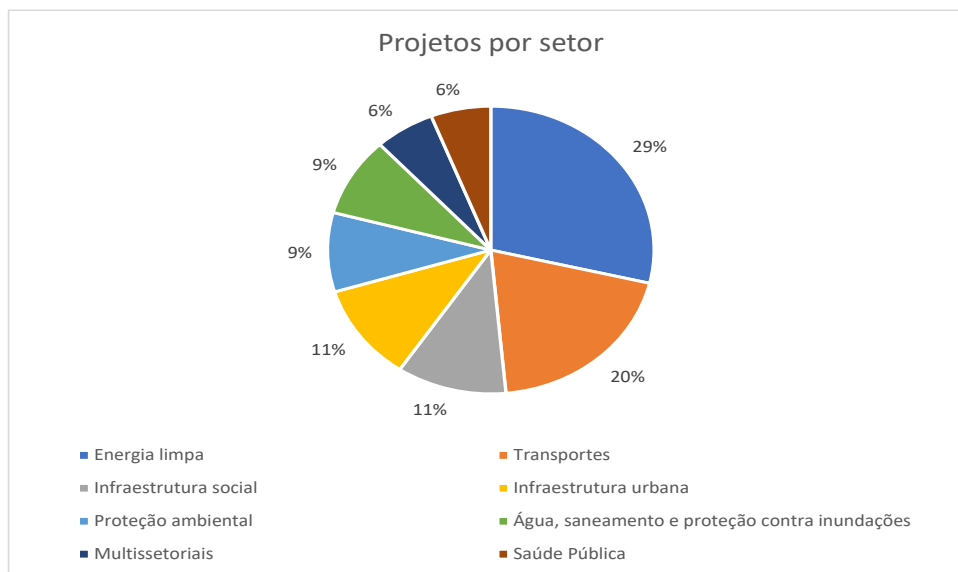
Tabela 1 – Total de projetos e recursos aprovados por país

	As at Dec 31, 2019		As at Dec 31, 2018	
	Number	USD m	Number	USD m
Brazil	7	1,521	4	621
Russia	9	2,716	7	1,469
India	13	4,083	7	2,300
China	14	4,218	9	2,758
South Africa	8	2,395	3	680
Total	51	14,933	30	7,828

Fonte: Novo Banco de Desenvolvimento.

De um total de 30 projetos aprovados até 2019 que juntos correspondem a um desembolso total de US\$ 14 bilhões, o NDB caminha para a realização de sua meta de aumentar em cinco vezes sua participação no investimento total em infraestrutura dos países BRICS passando dos atuais 0,1% para 0,5% até 2021. A implementação dos projetos está levando mais tempo do que o previsto em muitos casos além de que há pouca transparência e responsividade por parte do NBD quanto às metodologias de avaliação dos impactos socioambientais de seus empreendimentos. Essas são causas de grande decepção de observadores externos e explicariam, em parte, o decréscimo no interesse geral no Novo Banco de Desenvolvimento (Nogueira Batista, 2019).

Gráfico 3 - Distribuição de projetos aprovados por setor



Fonte: Elaboração própria a partir de dados disponíveis no site do NBD.

A Política do Novo Banco de Desenvolvimento está distribuída em cerca de vinte documentos que versam sobre as práticas a serem adotadas pela instituição em diferentes temas. Esses materiais estão disponíveis em inglês no site do Banco e podem ser acessados e salvos por qualquer pessoa. Para nós, importam sobretudo a Política de Divulgação de Informações (*Information Disclosure Policy*) e Enquadramento Social e Ambiental (*Environment and Social Framework*), dois dos alvos mais frequentes de críticas por parte da sociedade civil organizada em torno do BRICS.

O NBD afirma em uma de suas cláusulas um compromisso com o desenvolvimento sustentável. Embora o setor de energia limpa seja, de fato, o que conta com maior número de projetos aprovados até o presente, uma análise mais detalhada desses projetos é necessária visto que muitas das medidas trazidas por eles são potencialmente danosas ao meio ambiente como denunciam acadêmicos e movimentos da sociedade civil dos BRICS.

O Acordo Contingente de Reservas

Também durante a Cúpula de Fortaleza, em 2014, foi firmado o Arranjo Contingente de Reservas (ACR), uma medida de precaução contra instabilidades de curto prazo, relativas à falta de

liquidez das economias. O total de recursos comprometidos inicialmente ao ACR é de cem bilhões de US\$ 100, sendo US\$ 41 bilhões da China, US\$ 18 bilhões do Brasil, US\$ 18 bilhões da Rússia, US\$ 18 bilhões da Índia e US\$ 5 bilhões da África do Sul (BRICS, 2014).

Assim como os montantes dos compromissos individuais, o ACR também diferencia os multiplicadores que permitem acesso aos recursos, fixando-os proporcionalmente ao tamanho das economias. China tem multiplicador 0,5; Brasil, Rússia e Índia 1; e África do Sul 2. Uma parcela equivalente a 30% do máximo disponibilizado a cada uma das partes pode ser acessada a qualquer momento, mas só é possível aceder aos outros 70% se o solicitante tiver um acordo em curso com o Fundo Monetário Internacional.

Dessa forma, o ACR pretende garantir que o acesso a recursos seja mais fácil e mais equilibrado, diferente do que ocorre com o regime de quotas do FMI. O ACR pode também prover suporte para os BRICS enquanto estes têm mais flexibilidade no mercado internacional de commodities (Wang, 2017). Interessante notar que cláusulas como a da parcela vinculada ao FMI indicam que não há um rompimento definitivo com a ordem vigente, mas uma coordenação para ajustá-la aos interesses do novo *player* global BRICS.

Uma diferença fundamental entre o ACR e o FMI é que o primeiro funciona como um *pool* virtual, ou seja, não há um depósito anual de cada contraparte como se faz na IFI de Washington – daí o nome “contingente”. Isto porque havia um temor por parte dos dirigentes dos Bancos Centrais dos BRICS de comprometer tamanho montante de reservas em dólares por um período de tempo indeterminado visto que até o final de 2019 não houve pedidos de ajuda por parte de nenhum país-membro ao ACR.

Importa salientar também que o ACR não prevê a adoção de quaisquer medidas macroeconômicas por seus tomadores de empréstimo. Diferente do FMI, o Acordo Contingente de Reservas não tem a prerrogativa de ser uma instituição normativa do sistema financeiro e monetário internacional. Ao contrário, a ausência de condicionalidades tais quais as do FMI é uma das principais razões pelas quais o Arranjo foi estabelecido.

Sua estrutura de governança é muito mais simplificada do que a do Fundo Monetário Internacional, contando com apenas dois níveis. O primeiro e mais importante é o Conselho de Governadores, que orienta e decide sobre as diretrizes mais fundamentais, enquanto o Comitê

Cadernos CEDEC, n. 132, 2021

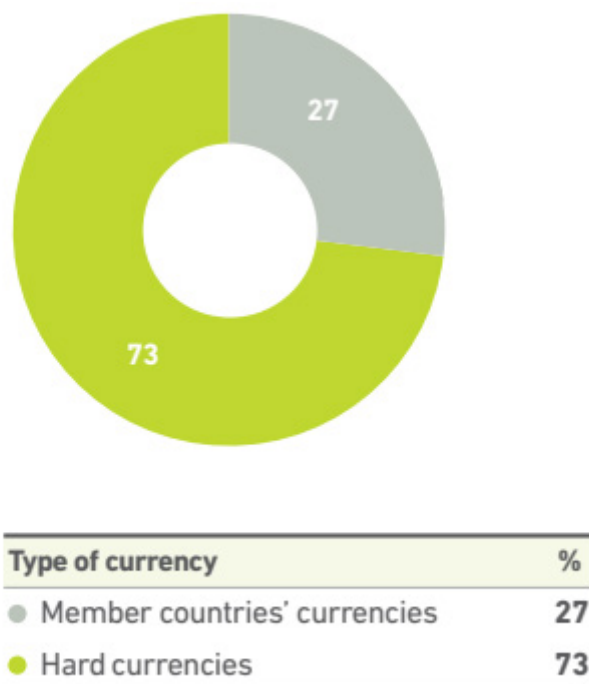
Permanente fica responsável por assuntos de nível executivo e operacional. Em geral, as decisões são tomadas por consenso exceto aquelas relativas a pedidos de apoio e renovação de apoio, que serão decididas por maioria simples de votos ponderados considerando-se o peso relativo das contribuições de cada membro. (BRICS, 2015). O ACR não dispõe ainda de uma sede, mas as tratativas sobre o tema sempre foram disputadas. O processo para o seu estabelecimento, no entanto, está parado atualmente.

Um arranjo complementar ao ACR no sentido da mitigação dos efeitos da hegemonia da moeda dos EUA, o dólar, são os acordos de *swap* firmados bilateralmente entre os BRICS. Com a China à frente, o grupo trabalha com o entendimento de que as pretendidas reformas das IFIs ligadas à governança monetária não ocorrerão em tal velocidade que seja possível refletir o aumento da participação do agrupamento na economia global. Sem dúvidas, os intercâmbios diretos entre as moedas nacionais dos BRICS têm, atualmente, um forte protagonismo do renminbi; sem a intermediação do dólar estadunidense, fica a dúvida se o que ocorrerá não será apenas uma transferência do “privilégio exorbitante” da emissão de uma moeda corrente internacional dos EUA para a China (KLEIN E MARTINS, 2019).

Considerações Finais

Apesar do grande entusiasmo com que foi recebida a iniciativa de se instituir um novo banco multilateral de desenvolvimento – totalmente concebido e gerido por países emergentes – com o significativo suporte de um fundo monetário cujo montante, embora inferior àquele disponibilizado pelo FMI, será dividido apenas entre cinco países, pouco do que foi anunciado nas declarações de Cúpula se cumpriu de fato. Por exemplo, os projetos aprovados em moedas locais ainda não chegam à metade do portfólio do NBD.

Gráfico 4 – Acumulado de projetos aprovados por tipo de moeda (em 31 de dezembro de 2019).



Fonte: Novo Banco de Desenvolvimento

Desde a emissão dos “títulos verdes” não houve mais grandes ações do NBD nos mercados internacionais de crédito. Some-se a isso a emergência pouco tempo depois do AIIB que, esse sim, conseguiu internacionalizar-se muito rapidamente (contando já com mais de 60 membros, entre eles importantes países europeus tais como França e Reino Unido) e temos o Novo Banco de Desenvolvimento em relativo ostracismo.

Contudo, esse apagamento não impediu o NBD de ser alvo de críticas quanto às operações já em curso; tanto por conta da falta de robustez de sua Política para lidar com eventuais impactos socioambientais negativos quanto na construção de uma abordagem verdadeiramente inovadora para um “novo” desenvolvimento. Isso tem feito com que, na prática, o Novo Banco de Desenvolvimento tenha atuado ainda nos marcos das IFIs tradicionais.

Referências bibliográficas

- ALENCAR, F. e NUNES, L. Susan Strange: poder estrutural e hierarquia monetária, uma breve discussão. **Revista de Geopolítica**, v. 9, no 1, p. 125 - 142, jan./jun. 2018.
- ASIAN INFRASTRUCTURE INVESTMENT BANK. **Sobre o AIIB**. Disponível em: <<https://www.aiib.org/en/about-aiib/index.html>> Acesso em: 14 set. 2020
- BRICS. **Declaração de Fortaleza**. Fortaleza, 2014.
- _____. **Tratado para o Estabelecimento do Arranjo Contingente de Reservas dos BRICS**. Fortaleza, 2015.
- _____. **Agreement on the New Development Bank**. Fortaleza, 2015.
- LOK SABHA TV INSIGHTS. **BRICS new development bank and India**. Disponível em: < <https://www.insightsonindia.com/2015/07/08/lok-sabha-tv-insights-brics-new-development-bank-and-india/> > Acesso em: 29 mar. 2021
- NOGUEIRA BATISTA Jr., P.N. **O Brasil não cabe no quintal de ninguém**: Bastidores da vida de um economista brasileiro no FMI e nos BRICS e outros textos sobre nacionalismo e nosso complexo de vira-lata. São Paulo: LeYa, 2019.
- GABRIEL, J.P e CARVALHO, C.E. A Índia, o NBD e o ACR do BRICS: percepções e interesses. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, Curitiba, v.36, n.129, p.53-69, jul./dez. 2015
- HUMPHREY, C. Developmental revolution or Bretton Woods revisited? The prospects of the BRICS New Development Bank and the Asian Infrastructure Investment Bank. **Working Paper 418. Shaping policy for development**. Overseas Development Institute, 2015.
- STRANGE, S. **Casino Capitalism**. Oxford, Blackwell, 1986.
- _____. **States and Markets**. Editora Continuum, Nova York, 2ª edição, 1994.
- VAROUFAKIS, Yanis. **O Minotauro global**: a verdadeira origem da crise financeira e o futuro da economia global. São Paulo: Autonomia Literária, 2016.
- VISWANATHAN H.H.S. **BRICS**: a new paradigm for a globalised world. Distinguished Fellow, Observer Research Foundation, 2015.
- WANG, H. New Multilateral Development Banks: Opportunities and Challenges for Global Governance. **Global Policy** Volume 8. Issue 1. Durham University and John Wiley & Sons Ltd, 2017.

INTEGRAÇÃO ENERGÉTICA SINO-RUSSA: ESTRATÉGIAS COMPARTILHADAS, DESAFIOS COMUNS

Gabriela Ferreira Chagas (PPGEEI-UFRGS)⁰¹

Matheus Ibelli Bianco (PPGEEI-UFRGS)⁰²

Resumo

As relações político-econômicas sino-russas atingem atualmente o ponto mais alto, não isentas de constrangimentos histórico-domésticos e desconfianças acerca de interesses estratégicos. Esta relação fortaleceu-se, sobretudo, devido às políticas de contenção de Washington. Como objetivo pretende-se analisar o caráter da aproximação sino-russa no setor energético a partir da perspectiva chinesa. Aponta-se como resultados prévios o papel das estatais chinesas na estratégia de sincronização de suas políticas energéticas com a atual conjuntura de aproximação com Moscou. Para tanto, utilizar-se-á o método histórico-explanatório e análise de dados de agências energéticas. Apesar da intensificação do aprofundamento energético, a manutenção da parceria estratégica sino-russa dependerá de esforços mútuos para diversificação do caráter de suas integrações comerciais.

Palavras-Chave: China, Rússia, Integração Energética

Abstract

Sino-Russian political-economic relations are currently at an all-time high, not exempt from historical-domestic constraints and distrust about strategic interests. The relationship has been strengthened, mainly due to Washington's containment policies. The objective is to analyze the character of the Sino-Russian approach in the energy sector from the Chinese perspective. Previous results point to Chinese state-owned companies' role in China's strategy of synchronizing their energy policies with the current conjuncture with Moscow. For this, we will use the historical-explanatory method and data analysis of energy agencies. Despite the intensification of the deepening of energy, the Sino-Russian strategic partnership's maintenance will depend on mutual efforts to diversify the character of its commercial integrations.

Keywords: China, Russia, Energy Integration

01 Mestranda no programa de Pós Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais (PPGEEI-UFRGS), Rio Grande do Sul, Brasil. Pesquisadora no Núcleo de Estudos do Brics (NEBRICS-UFRGS). gabrielafc94@gmail.com, (51)996869258, ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3366-3583>

02 Mestrando no programa de Pós Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais (PPGEEI-UFRGS), Rio Grande do Sul, Brasil. Pesquisador no Núcleo de Estudos do Brics (NEBRICS-UFRGS). matheusibellib@gmail.com, (16)993358156, ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6271-5162>

Introdução

As relações sino-russas no âmbito político-econômico têm demonstrado significativo avanço no período pós-desintegração soviética, sobretudo no momento posterior à Guerra da Ucrânia, em 2014. A aproximação entre China e Rússia mostrou-se uma alternativa viável frente às crescentes medidas de contenção geoeconômicas provenientes do Ocidente, sobretudo a partir dos Estados Unidos.

Neste contexto, destaca-se no momento pós-Guerra Fria o esforço estadunidense para manter-se como o ator-Estado incontestável do sistema internacional. De acordo com a Estratégia de Segurança Nacional estadunidense de 1990: “A responsabilidade para garantir a estabilidade do equilíbrio internacional permanece sendo nossa” (ESTADOS UNIDOS, 1990, p. 2); já o Guia de Planejamento de Defesa, aprovado pelo Pentágono em 1992, estabeleceu que os principais esforços internacionais estadunidenses deveriam direcionar-se à prevenção da emergência de novos países rivais ou ameaças que acumulassem poder suficiente para se tornarem uma força global (EUA, 1992). Neste sentido, progressivamente os EUA passaram a constranger geoeconomicamente Rússia e China, de modo a evitar com que estes países acumulassem maiores poderes enquanto potências regionais, ameaçando, conseqüentemente, o seu poder no globo.

Neste sentido, esta pesquisa desenvolver-se-á a partir do arcabouço teórico geoeconômico, conceito o qual, para Giovanni Grevi (2011, p. 28) “abarca tanto a conversão de ativos econômicos em influência política quanto a mobilização de poder político para alcançar objetivos econômicos por meio da competição ou cooperação”. Do mesmo modo, a análise de políticas monetárias, fluxos de investimentos, padrões de comércio e sanções econômicas entre países tornam-se elementos essenciais para a análise de relações de poder entre nações (Jaeger e Brites, 2020, p. 25).

Assim, a geoeconomia deve ser analisada como um instrumento auxiliar da geopolítica, tendo como característica fundamental a mescla de fatores econômicos e geográficos entre nações, influenciando processos de integração regional e cooperação entre países vizinhos (BLACKWILL E HARRYS, 2016). É a partir destes instrumentos que será compreendido, nesta pesquisa, o aprofundamento das relações sino-russas no momento pós-Guerra Fria, e, mais especificamente, como a integração energética entre Pequim-Moscou se desenvolveu neste contexto.

Marques *et al.*

Para fins desta pesquisa, compreende-se energia como um recurso de poder capaz de influenciar os padrões de hierarquização, a balança e a distribuição de poder do sistema internacional, seja este recurso utilizado de forma econômico-financeira, político-diplomática, e/ou militar, afim de influenciar, pressionar, compelir, determinar ou controlar outros Estados. Compreende-se também que a energia é um recurso vital para a sobrevivência, funcionamento e desenvolvimento do Estado moderno e de suas estruturas básicas de desempenho (OLIVEIRA, 2012; FUSER, 2013).

Desta maneira, o presente artigo busca analisar o caráter da aproximação estratégica entre China e Rússia no setor energético a partir de uma perspectiva chinesa para o setor energético. A partir desta lente, procura-se identificar quais as características desta integração bilateral, analisando primeiramente o contexto das dinâmicas de poder que gerou esta aproximação, o qual será apresentado na seção 2. Segue-se então uma revisão das estruturas energéticas de China e Rússia na seção 3, desdobrando especificamente nos desafios destas estruturas energéticas nas subseções 3.1 e 3.2. Por fim, na seção 4, será realizada a análise do contexto da integração energética sino-russa, buscando compreender o caráter desta aproximação, apontando as estratégias compartilhadas e os desafios inerentes deste processo.

Uma breve análise do contexto geral de aproximação sino-russa

Analisar o aprofundamento das relações sino-russas no pós-Guerra Fria é um exercício complexo que pode proferir diferentes conclusões a depender da abordagem aplicada no estudo. Há autores que acreditam que o aprofundamento das relações entre Moscou e Pequim possuem bases de sustentação frágeis e momentâneas, como Bobo (2017) e Wilson (2016); outros autores veem a relação como uma parceria estratégica sólida e com grande potencial questionador do *status quo*, como Cox (2016) e Ambrosio (2017); e por fim, destacam-se autores que adotam um caráter de equilíbrio sobre as relações sino-russas no pós-Guerra Fria, elencando fatores de colaboração e competição entre os países, como Flikke (2016) e Lee e Lukin (2016).

Para este trabalho, será utilizada a perspectiva de Flikke (2016) e Lee e Lukin (2016), a partir da percepção de que a despeito de uma forte integração entre Pequim e Moscou no período pós-Guerra Fria, especialmente por conta de fortes incentivos sistêmicos, tais relações não consistem

em um alinhamento automático. Em vista disso, serão apresentados a seguir alguns fatos e eventos para compreender esta perspectiva.

Logo em dezembro de 1991 os ministros de relações exteriores chinês, Tian Zengpei, e russo, Georgy Kunadze, assinaram um protocolo no qual Pequim reconheceu a Rússia como país herdeiro da União Soviética, de modo a validar grande parte dos documentos que a China havia assinado anteriormente com o bloco comunista (LUKIN, 2018, p. 96). Estes encontros resultaram em declarações conjuntas que cimentaram as bases das relações bilaterais entre as nações, as quais passaram a reconhecer-se como “Estados Amigos”. Estas relações, a partir de então, foram definidas baseadas nos princípios de igualdade, integridade territorial, não agressão e não interferência em assuntos domésticos (BOLT E CROSS, 2018, p. 11).

No ano de 1994 novos acordos bilaterais foram selados entre os países, os quais progressivamente passaram a desenhar o caráter e as características das relações entre Pequim e Moscou. Foram assinados tratados de normalização de conflitos fronteiriços e reforçados laços de amizade e igualdade entre as partes. (LUKIN, 2018, p. 98). Destacam-se nestes, elementos que reforçam a defesa dos países de um sistema internacional policêntrico em contraposição à ameaças expansionistas e hegemônicas, especialmente as iniciativas da OTAN de expansão para o leste europeu. Esta visão se consolidou na *Declaração Conjunta Sino-Russa sobre o Mundo Multipolar e o Estabelecimento de uma Nova Ordem Internacional*, assinada em 1997, estimulada especialmente pelas percepções de ameaça a partir de um maior fortalecimento e hegemonismo dos Estados Unidos (LUKIN, 2018, P. 101).

Desenhou-se, assim, uma visão anti-unipolar no eixo Pequim-Moscou, a qual irá consistir, no século XXI, em característica marcante das relações entre os países. A frustração do Kremlin com o parco auxílio econômico-financeiro ocidental para a reconstrução do país, bem como as constantes ameaças de expansão da OTAN, auxiliou nesta construção de maior resistência aos Estados Unidos. Isto pois, a frágil situação econômica russa aliada com as ameaças geopolíticas que a OTAN representava, elevaram as pressões domésticas russas, que sucitaram a troca do ministro das relações exteriores Andrey Kozyrev, ocidentalista-liberal, pelo orientalista-nacionalista Yevgeny Primakov. Reflexo deste contexto foi que, já em 1996, as relações sino-russas passam de “boa vizinhança” para estratégica (LUKIN, 2018, p. 100).

Por outro lado, as relações econômicas entre elas evoluíram em ritmo mais lento. Isto pois, nos primeiros anos da década, tanto a crise econômica-política russa quanto o viés ideológico-ocidentalista do governo Iéltsin-Kozyrev gerou instabilidades que impossibilitaram as certezas sobre o retorno de investimentos chineses nos negócios russos. Apesar da meta russa para o alcance da marca de US\$ 20 bilhões anuais transacionados comercialmente com a China até o ano 2000, este valor não chegou aos US\$ 5 bilhões (BANCO MUNDIAL, 2018).

A ascensão de Putin na presidência elevou as relações sino-russas a um novo patamar, em 2001 foi assinado o *Tratado de Boa Vizinhança e Cooperação Amigável com a China*, o qual previu mecanismos de consultas mútuas em diversas áreas, como defesa, economia e investimentos (BOLT E CROSS, 2018, p. 11). No que tange à parceria comercial sino-russa a partir dos anos 2000, pode-se notar alguns padrões. Ao mesmo tempo que o comércio bilateral entre os países se ampliou, as exportações russas à China de bens de alto valor agregado, decresceram significativamente em relação à década de 1990. Estas foram substituídas pela exportação de recursos energéticos e produtos com menor valor agregado. Se o valor de comércio sino-russo nos anos 2000 não alcançou a meta, este número atingiu US\$ 57 bilhões em 2007, se desacelerando com a crise de 2008, mas recuperando-se logo em 2010, ano o qual as trocas comerciais alcançaram o valor de US\$ 58 bilhões (BANCO MUNDIAL, 2018).

Em relação ao caráter deste comércio, em 2002, as exportações da Rússia para a China consistiam em 20% de maquinarias e 15% em combustíveis fósseis. Para efeitos de contraste, em 2017, as exportações de maquinarias russas à China decresceram para apenas 0,8% das exportações totais, enquanto as exportações de combustíveis subiram para 66,20% (RUSSIA, 2018). Destaca-se ainda que a participação da China no comércio total russo ampliou-se, enquanto a importância da Rússia no comércio chinês diminuiu. Se, na década de 1990 a China era a 5ª maior parceira comercial da Rússia, Pequim alcançou o patamar de 3º em 2007 e logo em 2010 se tornou 1º parceiro comercial. No mesmo período, a Rússia passou de 7º para 11º parceiro da China em 2010, refletindo a dependência mais acentuada da Rússia em relação ao mercado chinês.

Já a partir de 2014, com o envolvimento russo no imbróglio ucraniano, observaram-se impactos significativos nas relações bilaterais entre Pequim e Moscou. Isto pois, os desdobramentos da crise, especialmente as sanções ocidentais sobre Moscou, colocaram em evidência uma grande

fragilidade econômica russa, que passou a agravar a pouca diversa economia do país (KAZANTSEV, 2017). De forma geral, as sanções forçaram uma redução das exportações russas, restringindo o orçamento federal, bem como impediram importações do Kremlin de bens essenciais para sua economia a partir da Europa (GURVICH, 2015). Ademais, houve restrição de acesso ao capital ocidental, impactando no desenvolvimento de novas indústrias, e depreciação do rublo (KAZANTZEV, 2017).

Diante deste contexto, a Rússia intensificou suas relações com compradores e fornecedores de capitais e tecnologias com a China. Mais do que um alívio comercial, a aproximação com Pequim tornou-se uma válvula de escape russa para a construção de uma resistência em relação ao cerco geoeconômico ocidental. Esta aproximação é notável, sobretudo, no setor energético, já que as sanções ocidentais impactaram as exportações energéticas russas para a UE, e também restringiram o financiamento de capital ocidental para seus projetos de extração de combustíveis.

As relações de Washington com Pequim não seguiram caminho distinto, apesar de possuírem características específicas. No que tange às medidas de contenção de Washington à China, estas se tornaram recorrentes a partir da consolidação chinesa como segunda maior economia do mundo em 2010. De acordo com Guimarães (2020), historicamente os governos estadunidenses buscaram “abraçar” a China para que, organicamente, esta se tornasse mais favorável ao *modus operandi* ocidental, ou seja, que adotasse uma visão política capitalista, liberal e ocidental.

A partir do governo Obama (2009-2016) a estratégia estadunidense adotada é a “*Rebalance to Asia and Pacific*”, que consistia em uma tentativa direta de contrabalançar a influência chinesa na região. Destacam-se dentro desta estratégia algumas medidas de contenção: o aprofundamento de relações com parceiros estratégicos como Austrália, Japão, Coreia do Sul, Filipinas e Tailândia; melhoras na postura de defesa na região e priorização da Ásia para capacidades militares mais avançadas; e a promoção da prosperidade regional através de relações comerciais e investimentos como a *Trans-Pacific Partnership* (EUA, 2015). Tal estratégia criou desconfiança por parte da China, encorajando Pequim a criar diretrizes estratégicas mais assertivas para contrabalançar a influência dos EUA na região.⁰³

⁰³ Neste sentido, destacam-se: a *Parceria Econômica Abrangente*; a Área de Livre Comércio da Ásia-Pacífico; a *Nova Rota da Seda*; a criação do banco dos BRICS, e do *Banco Asiático de Infraestrutura* (GUIMARÃES, 2020).

A chegada de Trump ao poder em 2017, acarretou em uma estratégia ainda mais dura com a China, destacando Pequim como seu principal adversário. Em relação à política externa de Trump para Pequim, sua estratégia está alicerçada na dissociação da China, a fim de conter seu avanço econômico-político, tendo como instrumentos: eliminar o déficit comercial EUA-China; impedir a transferência de tecnologia avançada; impedir a adoção da tecnologia 5G da Huawei; promover o retorno da produção industrial para os Estados Unidos; expandir o orçamento e a presença militar na Ásia; alinhar os países europeus contra a China (GUIMARAES, 2020).

Neste contexto, as dinâmicas das relações sino-estadunidenses passam a orbitar a hostilidade, culminando assim na Guerra Comercial, conflito econômico-político fomentado por Washington a fim de conter o avanço chinês. A ascensão da China ocorre acompanhada por especulações de especialistas que acreditam que a China pode se tornar a maior economia do mundo na próxima década (Trevisan, 2020; Guimaraes, 2020; RDC, 2020). Desta maneira, as ações de contenção estadunidense sobre China e Rússia partem de um contexto da necessidade de Washington em buscar manter a sua primazia no sistema internacional, culminando em um alinhamento não automático no eixo Pequim-Moscou.

Estrutura energética de China e de Rússia: Desafios Comuns e Complementares

Em relação à estrutura energética sino-russa, pretende-se realizar nas próximas subseções uma apresentação das matrizes e reservas energéticas de Pequim e de Moscou, explicitando algumas de suas estratégias para superar os desafios inerentes de suas estruturas bem como do contexto econômico-político que estes se encontram.

Estrutura energética chinesa e seus desafios

Desde a implementação da política de portas abertas da China, em 1978 no governo Deng Xiaoping (1978-1992), a China tem obtido um acelerado crescimento econômico. Em 40 anos, Pequim saltou de uma economia subdesenvolvida baseada na agricultura para uma economia industrial moderna. Tal crescimento econômico colocou a nação no centro das relações internacionais do século XXI. O modelo econômico de desenvolvimento da China baseado no setor industrial e a

exportação - vigente desde a abertura econômica - é de alta intensidade energética⁰⁴, o que tornou a China o maior produtor e consumidor de energia mundial, tendo consumido 139.435 quadrilhões de Btu⁰⁵ de energia primária no ano de 2017 (WU; NAKANO, 2016; EIA, 2020).

A sustentação deste modelo de desenvolvimento tem demonstrado sinais de esgotamento nas últimas décadas, e isto se mostra evidente a partir das mudanças de pensamento explicitadas no 13º Plano Quinquenal (2016-2020)⁰⁶. A estratégia vigente está voltada a um modelo econômico ancorado no setor de serviços e ao consumo doméstico - que naturalmente possui menor intensidade energética e garante menor dependência externa - a fim de assegurar maior sustentabilidade ao desenvolvimento chinês (CHINA, 2016; WU; NAKANO, 2016).

No que tange a política energética chinesa, historicamente integrou-se ao planejamento econômico geral do país, baseada no princípio soviético de planejamento central para o desenvolvimento e a premissa da autossuficiência. Todavia, a partir da abertura econômica, Pequim passou a encarar a energia como uma questão chave, como pode ser evidenciado a partir da decisão em migrar do modelo "autossuficiente", para a importação de petróleo em 1993 (Wu e Nakano, 2016).

Neste contexto de reinterpretação da questão energética, pode-se destacar a criação das três Companhias Nacionais de Petróleo, *China National Offshore Oil Corporation* (CNOOC) em 1982, *China Petrochemical Corporation* (Sinopec) em 1983 e *China National Petroleum Corporation* (CNPC) em 1988. Estas são autorizadas a atuar como entidades com fins lucrativos sob diretrizes governamentais flexíveis, isto é, não apenas operando como executoras de políticas governamentais, mas também como participantes ativas do mercado (WU; NAKANO, 2016). Não obstante, ainda que o modelo econômico chinês tenha sofrido grandes mudanças estruturais, espera-se que a demanda de energia da China aumente nos próximos anos, uma vez que sua meta de crescimento segue sendo em torno de 6,5% ao ano (CHINA, 2016; EIA, 2020).

Neste contexto, espera-se que as políticas governamentais apoiem o uso de combustível mais

04 Refere-se ao consumo de energia por unidade do PIB, quanto maior o consumo mais intensa energeticamente esta economia se torna (WU; NAKANO, 2016)

05 Refere-se a uma unidade de potência, que significa *British Thermal Unit* (Unidade Térmica Britânica em tradução livre), esta unidade de medida corresponde à energia necessária para elevar a temperatura de uma libra de água de um grau Fahrenheit (OXFORD LANGUAGES, 2020).

06 Refere-se ao plano de desenvolvimento do governo chinês que proporciona diretrizes, estratégias e políticas de desenvolvimento nacional para o quinquênio 2016–2020.

limpo e medidas de eficiência energética (EIA, 2020). Ademais, Pequim tem buscado formas de atrair investimentos privados no setor de energia, a partir da: agilização dos processos de aprovação de projetos; implementação de políticas para melhoras na infraestrutura de transmissão de energia a fim de interligar os centros de oferta e demanda; e flexibilização de alguns controles de preços (EIA, 2020). Dito isto, faz-se necessário compreender a composição da matriz energética chinesa, a fim de identificar seus maiores desafios e interpretar suas estratégias nesta área.

A matriz energética chinesa atualmente é composta por carvão mineral (58%), petróleo e outros líquidos (20%), gás natural (8%), hidroeletricidade (8%), nuclear (2%) e outras fontes renováveis (5%)⁰⁷. O consumo total energético primário do carvão mineral em 58% é uma mínima histórica, e evidencia os esforços do governo chinês em realizar uma transição energética para fontes limpas, ainda que isso signifique diminuir seu grau de autossuficiência energética, tendo em vista a assimetria de suas reservas. Em vistas disso, as reservas de fontes energéticas chinesas são: carvão mineral, com mais de 140.000 reservas entre Antracito e betuminoso e Sub Betuminoso e linhito (13,2% das reservas globais); petróleo e outros líquidos, cerca de 26,2 mil milhões de barris (1,5% das reservas globais); e gás natural, que somam 8,4 trilhões de metros cúbicos (4,2% das reservas globais) (BP, 2020).

O consumo energético primário da China em 2018 foi responsável por 24% do total global, e por 34% do crescimento no consumo total mundial, culminando em um crescimento de 3,4% em seu consumo primário de 2017 para 2018 (BP, 2019). Conforme relatório anual da *US EIA* (2020), a China cresceu 6,1% em 2019, o que significa que mesmo com a desaceleração dos níveis de crescimento, a sua demanda energética segue sendo alta e progredindo em uma curva ascendente.

Outrossim, Pequim tem diversificado suas fontes energéticas para fontes mais limpas. Neste contexto, o governo chinês pretende limitar o uso de carvão mineral a menos de 58% do consumo total de energia primária até 2020, a fim de combater os problemas de poluição, desafio contemporâneo do país asiático. Com a intenção de atingir e manter esta meta, o consumo de gás natural, energia nuclear e renovável tem aumentado com intuito de compensar esta diversificação, conjuntura que contribuirá para o aprofundamento das relações energéticas sino-russas (EIA, 2020). Em consoante, o *BP Statistical Review 2019* afirma que “entre os combustíveis fósseis, o

⁰⁷ Observação: valores foram arredondados pela BP, por isso o total pode não somar cem por cento.

crescimento do consumo foi liderado pelo gás natural (+18%) e petróleo (+5,0%), enquanto o uso do carvão aumentou [apenas] (+0,9%) [...]” (BP, 2019, p. 1, *tradução nossa*) em 2018. Estes dados explicitam o caráter estratégico que a substituição de combustíveis como carvão mineral e petróleo por gás natural possui.

O crescimento chinês, a partir da década de 1990, evidenciou que o modelo econômico "autossuficiente" seria ineficiente ao longo prazo, o que abriu portas para uma estratégia de diversificação de fontes energéticas, parcerias estratégicas e implementação de projetos de infraestrutura que garantem o cumprimento das duas primeiras, como por exemplo a Nova Rota da Seda e os empreendimentos energéticos conjuntos sino-russos. Nesta conjuntura, interpreta-se que os principais desafios enfrentados pela China são a alta demanda energética ligada a incapacidade de autossuficiência, a necessidade de diversificação destes recursos para obter uma produção energética mais sustentável, e a busca por parceiros estratégicos. Desta maneira, a integração energética sino-russa se mostrara uma alternativa segura para a condução de projetos neste setor estratégico de sua geoeconomia.

Estrutura energética russa e seus desafios

O papel do setor energético para a Rússia, além de consistir em pilar fundamental à economia do país, também representa um dos principais instrumentos geopolíticos do governo. Alguns números conferem as dimensões da relevância do setor: entre 2000 e 2007 houve um crescimento de 62% na exportação energética russa e, a despeito do aumento das exportações energéticas entre 2008–2015, a renda advinda da exportação destes recursos estagnou-se, sobretudo pela queda dos preços globais dos combustíveis. De todas as formas, o setor movimenta mais de 30% do PIB russo, bem como mais da metade do valor das exportações totais e recebe quase um quarto de todos os investimentos nacionais, representando 5% do PIB do país (AKHMETSHIN, 2018).

Consistindo em um grande *player* energético global, atualmente a Rússia tem a sexta maior reserva de petróleo provada, segunda posição em relação às reservas de gás e segundo maior volume concentrado de reservas de carvão no mundo. Assim, Moscou representa aproximadamente 12% da produção energética e 5,1% do consumo energético mundial, consistindo o gás natural em 52% do consumo, seguido pelo petróleo (22%) e carvão (13%); também é a quarta maior consumidora

de energia mundial. No que tange ao comércio, a Rússia ocupa a primeira posição mundial na exportação de gás natural e a segunda no que se refere às exportações de petróleo; também ocupa a terceira posição em relação à exportação de carvão (BP, 2019)

Além da relevância econômica do setor energético, o qual permitiu ao governo federal angariar amplas somas de recursos para a recuperação e estabilização do país nos anos 2000, é preciso entender sua relevância política para a Rússia. Considerando a desintegração soviética como uma catástrofe geopolítica para o país, a partir da ascensão de Putin, a Rússia busca reconquistar um status de potência que outrora tivera (KUCHINS;ZEVELEV, 2012). Esta reconquista, de um maior espaço de influência no sistema internacional, é buscada através da utilização de diversos métodos, sendo a “coerção energética” um dos principais instrumentos, o qual o Kremlin faz uso para influenciar nações ao não desalinhamento de sua zona de influência. Collins (2017) aponta que, desde a desintegração soviética, as companhias energéticas russas, com a anuência e estímulo do Kremlin, provocaram ao menos em 15 oportunidades, alterações drásticas de preços e volumes de gás natural e petróleo em relação a determinado país, sem justificativa prévia.⁰⁸

Sobretudo, a projeção de poder energético econômico auxilia o país não apenas a evitar incursões militares em sua zona de influência, mas também a ampliar sua relevância política sobre estes Estados. Cabe destacar, neste sentido, o papel das empresas energéticas como a Gazprom – maior produtora e exportadora de gás natural do mundo - que são controladas majoritariamente pelo Kremlin e detêm considerável poder de monopólio sobre os recursos energéticos, assim consistindo em instrumentos-chaves para a política externa russa. Nesse sentido, o Kremlin utiliza seus recursos energéticos para ampliar influência internacional, não apenas a partir da coerção, mas também por meio da cooperação econômica no setor, como será visto em relação ao aprofundamento dos laços com a China (MANKOFF, 2007).

A Europa historicamente consiste no maior parceiro energético da Rússia, conectadas através de uma grande rede de gasodutos e oleodutos que interligam o país à região. Hoje o Estado russo prioriza uma diversificação do mercado, especialmente para a Ásia, movimento que ganhou impulso significativo após os imbrólios na Ucrânia em 2014, e as consequentes sanções ocidentais sobre Moscou, as quais ameaçavam a estabilidade dos mercados europeus para a Rússia bem como

⁰⁸ A maior parte destas alterações se deram em meio a tensões políticas, de modo a pressionar os países consumidores – majoritariamente localizados no leste e centro europeu -, a amenizarem seus movimentos críticos a Moscou.

os investimentos ocidentais para o Kremlin (SERI, 2017). Como indica o Conceito de Política Externa da Rússia de 2013 (*apud* COOTE, 2018, p. 7):

A região asiática está se tornando progressivamente mais importante [...] para a qual o centro do mundo econômico e político progressivamente se direciona. A Rússia está interessada em participar ativamente no processo de integração com a região [...].

Neste sentido, os principais desafios energéticos russos atuais, passam pela necessidade de estabelecer bases de relacionamentos férteis e produtivos com a região asiática, em busca de investimentos e parceiros comerciais que, no geral, foram reduzidos a partir das sanções ocidentais em 2014. Moscou viu restringida a entrada de capitais para financiamento de sua infraestrutura energética⁰⁹, a qual, sobretudo, atua também como um instrumento de desenvolvimento de regiões menos desenvolvidas russas. Consciente também da estratégia europeia de reduzir a dependência em relação à importação do gás russo, Moscou busca, olhando para uma Ásia progressivamente mais dinâmica, diversificar suas exportações energéticas (NEVSKAYA, 2014).

Uma breve análise dos Empreendimentos Energéticos Conjuntos Sino-russos

De acordo com as informações supracitadas, a conjuntura geoeconômica a qual China e Rússia perpassam, especialmente na última década, atua como um facilitador para a aproximação bilateral energética entre os países. Isto é, se por um lado, ambas nações sofrem com um cerco geoeconômico a partir dos Estados Unidos que as obriga a diversificar seus parceiros comerciais, por outro lado, as necessidades e diretrizes domésticas chinesas atuam para a busca de parceiros aptos a disponibilizar energia que atenda a crescente demanda do país asiático, sobretudo a partir de uma fonte de energia limpa, como é considerado o gás natural.

Soma-se a conjuntura a incessante busca russa por capitais e tecnologias que atendam a demanda de financiamento e construção de sua infraestrutura energética, a qual, como já mencionado, se direciona progressivamente à Ásia, e especialmente, à China. Pequim, por sua vez, diante das iniciativas estadunidenses de dissociar sua economia da chinesa, vê Moscou como um importante aliado de longo prazo para suprimento da demanda de suas *commodities*, os quais

⁰⁹ Refere-se a novos gasodutos, refinaria, plantas de Gás Natural Liquefeito.

fornecimentos por vias terrestre invocam uma maior segurança energética diante de um possível embargo marítimo comercial do eixo estadunidense.

Relembrando o conceito de geoeconomia trazido por Blackwill e Harris (2016, p. 1, *tradução nossa*), como “o uso sistemático de instrumentos econômicos para cumprir objetivos geopolíticos”, pode-se dizer que a aproximação sino-russa em um âmbito de relevância estratégica como o setor energético, consiste em uma ferramenta eficaz em termos de resistência às pressões estadunidenses sobre suas respectivas economias e zonas de influência. Neste contexto, China e Rússia têm feito uso de medidas geoeconômicas para impelir seus vizinhos a permanecerem sob suas zonas de influência, em contraposição às investidas de Washington, e, sobretudo, vêm se utilizando da cooperação energética para reforçar seus laços econômico-políticos em prol da construção de um eixo de resistência aos EUA (BLACKWILL;HARRIS, 2016).

No que tange à operacionalização desta cooperação energética, segundo Lukin (2018), as relações sino-russas são de ordem multidimensional e possuem um sistema estratégico para cooperação bilateral, que conta com diversas comissões para a discussão de cooperação em diversos âmbitos. Para fins deste trabalho, salienta-se o papel da *Comissão Intergovernamental Sino-russa para Cooperação Energética*¹⁰ (LUKIN, 2018). Seus principais objetivos, no âmbito energético, são:

[...] encorajar condições favoráveis para o desenvolvimento de investimentos e cooperação inter-regional entre a Rússia e a China; desenvolver propostas para melhorar os mecanismos de sua implementação; e facilitar a implementação de projetos de investimento bilaterais e o desenvolvimento de contatos entre empresas (LUKIN, 2018, p. 132, *tradução nossa*).

Neste contexto, empreendimentos energéticos conjuntos sino-russos são evidências empíricas que podem indicar a confluência de interesses domésticos e geoeconômicos entre os países, resultantes de toda a conjuntura e estrutura descrita neste trabalho. Como vêm sendo destacado, é preciso ter em mente, no entanto, que esse alinhamento não ocorre de forma automática. Até 2014 houve resistência por grupos políticos e econômicos russos que se posicionavam contra os empreendimentos energéticos chineses na Rússia, especialmente por conta de desconfianças históricas entre os países bem como pelo receio russo da participação chinesa em infraestruturas

10 “[...] trata da interação abrangente no setor de petróleo, gás, carvão e indústrias de energia (incluindo energia nuclear), fontes novas e renováveis de energia e outras áreas intimamente relacionadas ao setor de combustível/energia” (LUKIN, 2018, p. 132, *tradução nossa*).

estratégicas de seu país (KOROLEV;PORTYAKOV, 2018). Este pensamento, desde a desintegração soviética causou a edificação de algumas barreiras sobre integração energética sino-russa - como foi a ocasião da privatização da companhia de petróleo russa-bielorussa Slavneft em 2003¹¹. Além disso, destacam-se também desentendimentos entre Pequim e Moscou quanto à precificação de tarifas de exportação e importação das *commodities* energéticas, que seriam apenas resolvidas em 2014 (KOROLEV;PORTYAKOV, 2018).

Ainda assim pode-se destacar um empreendimento que pavimentou o caminho para uma maior integração energética sino-russa, o *Oleoduto Eastern Siberia–Pacific Ocean (ESPO)*¹² - acordado em 2003 e finalizado em 2010, que tinha como um dos objetivos facilitar o suprimento de petróleo russo à China (LUKIN, 2018). Após a Guerra da Criméia em 2014 e as posteriores sanções comerciais ocidentais, Moscou demonstrou estar mais aberta a uma aproximação estratégica energética com Pequim. Em visita oficial de Putin à China em 2014, após a implementação das primeiras sanções ocidentais sobre a Rússia, os dois governos assinaram dois importantes acordos a despeito do suprimento de gás natural russo para Pequim. O *Memorando de Entendimento sobre o Fornecimento de Gás pela Rota Oriental* e o *Acordo Gazprom-China National Petroleum Corporation (CNPC)*, o qual consiste no principal resultado dos empreendimentos estratégicos energéticos conjuntos sino-russos (LUKIN, 2018).

O *Acordo Gazprom-China National Petroleum Corporation (CNPC)*, consolidou-se como o maior contrato da história da Gazprom, instituindo-se vigência de 30 anos e totalizando um valor de US\$ 400 bilhões, além de prever o fornecimento de 38 bilhões de metros cúbicos anuais de gás para a China através do gasoduto *Power of Siberia* (LUKIN, 2018). Todavia, não somente os números do empreendimento são destaque, mas também a mensagem contextual a qual este aconteceu, tendo em vista que o contrato estava sendo negociado havia dez anos, e foi consolidado exatamente após as sanções ocidentais contra a Rússia, como retaliação pelo imbróglio da Criméia. Neste sentido, apesar da China não ter declarado apoio formal à anexação russa da Crimeia em 2014, os encontros

11 Nesta ocasião houveram esforços do governo russo para barrar a participação da CNPC no leilão, mesmo que a companhia chinesa possuísse uma oferta consideravelmente maior, o que causou significativo mal-estar entre os dois países (LUKIN, 2018, p. 148).

12 O oleoduto possui extrema importância para a China por causa do aumento da necessidade de recursos energéticos à medida que sua economia crescia e o esgotamento de suas próprias reservas de petróleo em Daqing ocorria. Para os russos esse projeto também foi vantajoso, pois buscava diversificar suas exportações e se livrar de sua dependência total dos mercados ocidentais (LUKIN, 2018, p. 148-149).

entre Putin e Xi logo após estes episódios, indicaram que a China se apresentou como um parceiro viável e uma alternativa política-econômica à Rússia diante do cerco geopolítico ocidental.

Não surpreendente foi que, desde 2015, a Rússia ampliou suas exportações de petróleo à China em 60%, substituindo a Arábia Saudita como a principal fornecedora de *commodities* a Pequim (KISELYOV, 2019). Ademais, como dito, os tratados de 2014 acordaram também a construção do *Power of Siberia*, gasoduto que passou a entregar gás natural à China a partir do final de 2019. Destaca-se, neste sentido, que as empresas estatais chinesas são as principais acionistas dos empreendimentos energéticos russos no Ártico, bem como as principais compradoras do gás russo. Tal fenômeno indica a imbricação das relações entre capital, Estado e recursos energéticos, e como tais fatores interagem de modo a suprir necessidades tanto domésticas quanto geopolíticas, de modo a instrumentalizar recursos para adaptações geoeconômicas.

Prevê-se que, para este ano de 2020, a China importará da Rússia 5 bilhões de metros cúbicos de gás, estimando que este número aumente para 38 bilhões anuais já em 2024 (Albert, 2019). Tais cifras serão possíveis graças a um esforço notável de integração energética entre os países, como o *Power of Siberia*, e também outros projetos energéticos acerca da extração e distribuição de gás natural no Ártico. Neste sentido, em fins de 2017, durante um pronunciamento de Vladimir Putin, o presidente russo afirmou que Moscou estava atuando e estimulando a participação da China em projetos conjuntos no Ártico, de modo com que os dois países pudessem beneficiar-se da consolidação da Rota do Mar do Norte. O pronunciamento foi realizado dias após a Novatek, uma das maiores companhias privadas de gás da Rússia, inaugurar a produção de gás natural liquefeito (GNL) a partir da plataforma *Yamal LNG*, localizada no Ártico, lançando a Rússia como um importante *player* global em relação ao GNL. Tal projeto é conduzido por uma *joint venture* entre a Novatek (50,1%), a companhia francesa Total (20%), a CNPC (20%) e o Fundo Chinês para Rota da Seda (9,9%) (FILIMONOVA;KRIVOKHIZH, 2018). O projeto conjunto é fundamental para compreensão de toda a conjuntura tratada neste trabalho, e sintetiza os objetivos geoeconômicos sino-russos levantados nesta pesquisa.

O sucesso do *Yamal LNG* foi uma demonstração russa de que, a despeito das sanções econômicas-financeiras ocidentais as quais Moscou é alvo a partir de 2014, a Rússia é capaz de substituir os financiamentos e as importações de bens intensivos em tecnologia por outras fontes, a

fim de atingir seus objetivos nacionais. Ademais, projetos como o *Power of Siberia* e o *Yamal LNG* são um gatilho importante para o desenvolvimento de regiões mais afastadas das cidades russas mais dinâmicas. O extremo leste do país, apesar de ser rico em recursos naturais e energéticos, possui apenas 6 milhões de habitantes. A construção de tais projetos também faz parte de uma estratégia russa de dinamizar regiões subdesenvolvidas de seu país.

Por outro lado, o projeto foi amplamente repercutido e celebrado na mídia chinesa como o primeiro empreendimento energético do país no Ártico, dentro das pretensões nacionais a partir da Nova Rota da Seda, ou seja, integração e colaboração econômica entre Estados bem como ênfase no crescimento global chinês. Neste sentido, a China mostrou-se à Rússia como um importante aliado estratégico não apenas na alocação de crédito estatal (na ordem de US\$ 14 bilhões), mas também contribuiu com suporte técnico e tecnológico para a efetivação do projeto ártico, colocando diversas companhias chinesas em uma posição de destaque na produção de equipamentos de extração energética na região do Ártico. Como resultados esperados, o gás natural a partir do *Yamal LNG* acaba se tornando uma diversificação energética importante para a transição da matriz energética chinesa.

Neste contexto, pode-se compreender a aproximação estratégica energética sino-russa como uma parceria geoeconômica complementar, no sentido de que seus desafios econômicos, políticos e estratégicos possuem raízes semelhantes, e, portanto, criam um ambiente propício para estratégias compartilhadas. A integração bilateral torna-se, assim, uma opção viável, positiva e eficiente para a China e para a Rússia.

Conclusão

As relações sino-russas no pós-Guerra Fria têm se mostrado multidimensionais, permeando os âmbitos econômicos, políticos e estratégicos desde seu início. Apesar dos constrangimentos histórico-domésticos, oriundos de desconfianças mútuas acerca de seus interesses estratégicos, atualmente a aproximação do eixo Pequim-Moscú tem demonstrado grande potencial geoeconômico para uma maior integração estratégica energética, sobretudo no período pós-Guerra da Crimeia em 2014.

Os governos de Xi Jinping (2013-presente) e de Vladimir Putin (2000-2007; 2013-presente), apresentaram interesse mútuo no fortalecimento desta integração, tendo em vista o contexto das dinâmicas de poder do sistema internacional do século XXI, sobretudo no que tange à política externa de Washington para Pequim e Moscou, a qual tem gerado uma hostilidade compartilhada por ambos, sendo assim amalgamada em estratégias conjuntas de resistência à política dos Estados Unidos. Portanto, a aproximação sino-russa no setor energético torna-se uma opção viável e mais segura, atuando como contrabalanceamento da influência estadunidense em seus entornos estratégicos, bem como cumpre o objetivo de diversificar suas parcerias através de estratégias geoeconômicas sincronizadas e compartilhadas.

A interdependência bilateral sino-russa, assim, desenha-se como uma resposta às dificuldades encontradas para ambos os Estados. Para a Rússia, mais do que um alívio comercial, a aproximação com a China é uma válvula de escape para resistir ao cerco geoeconômico ocidental, encontrando a partir da região capitais e tecnologias agora inacessíveis a partir do ocidente. Para o lado chinês, corresponde à necessidade de diversificação de fontes energéticas para fontes mais limpas, a fim de criar um modelo de desenvolvimento sustentável a médio-longo prazo, o estabelecimento de parcerias estratégicas com intuito de diminuir a dependência de fornecedores menos confiáveis, e por fim a implementação de projetos de infraestrutura que garantem o cumprimento das duas primeiras estratégias citadas, que resultam em uma demonstração de maior assertividade, a fim de consolidar seu espaço político de desenvolvimento.

Referências Bibliográficas

- ALBERT, E. 2019. Russia, China's Neighborhood Energy Alternative. **The Diplomat**. Disponível online em: <<https://thediplomat.com/2019/12/russia-chinas-neighborhood-energy-alternative/>> Acesso em 25 de março de 2021.
- AMBROSIO, T. 2019. The Architecture of Alignment: The Russia China Relationship and International Agreements. **Europe-Asia Studies**. V. 6 n. (1). p 110 – 156.
- AKHMETSHIN, E. et al. 2018. Specifics of the fuel and energy complex regulation: Seeking new opportunities for russian and international aspects. **International Journal of Energy Economics and Policy**, [S. l.], v. 8, n. 4, p. 169–177
- BANCO DA RÚSSIA, 2018. **Relatório Anual 2018**. Moscou. Disponível online em: <http://www.cbr.ru/Collection/Collection/File/19699/ar_2018.pdf> Acesso em 25 de março de 2021.
- BANCO MUNDIAL, 2018. .Russian Federation exports, imports and trade balance By Country and Region,2018. **World Integrate Trade Solution**. Disponível online em: <https://wits.worldbank.org/CountryProfile>. Acesso em 25 de março de 2021.
- BLOOMBERG. 2017. **China's blue skies target may make for winter gas supply crunch**. 16 de agosto de 2017. Disponível online em: <<https://www.bloomberg.com/news/articles/2017-08-16/china-s-blue-skies-target-may-make-for-winter-gas-supply-crunch>> Acesso em 25 de março de 2021.
- BOBO, L. 2017. **What the China-Russia Relationship Means for the World. A Wary Embrace**. Penguin Special. Londres, Penguin books.
- BP, 2019. Statistical Review 2019: China's energy market in 2018. **British Petroleum Energy Review**, Londres, 2019. Disponível online em: <<https://www.bp.com/content/dam/bp/business-sites/en/global/corporate/pdfs/energy-economics/statistical-review/bp-stats-review-2019-china-insights.pdf>> Acesso em 25 de março de 2021.
- CHINA, 2016. **THE 13TH Five-Year Plan**: For Economic and Social Development of the People's Republic of China (2016–2020). Disponível online em: <<https://en.ndrc.gov.cn/>>
- Marques *et al.*

- [newsrelease_8232/201612/P020191101481868235378.pdf](#).> Acesso em 25 de março de 2021.
- COLLINS, G. 2017. **Russia use of the energy weapon in Europe**. Rice University, Baker Institute for Public Policy, Issue Brief.
- COOTE, B. 2018. Impact of sanctions on Russia energy sector. **Atlantic Council Global Energy Center**. Disponível em: <http://www.atlanticcouncil.org/images/publications/Impact_of_Sanctions_on_Russia_s_Energy_Sector_web.pdf> Acesso em 25 de março de 2021.
- International Energy Agency, 2020. **Analysis Executive Summary: China. Independent Statistics & Analysis**. Disponível em: https://www.eia.gov/international/content/analysis/countries_long/China/china.pdf. Acesso em 25 de março de 2021.
- COX, M. 2016. Not Just Convenient: China and Russia's new strategic partnership in the age of geopolitics. **Asian Journal of comparative Politics**. V. 1 ed (4), 2016, p 317 – 334.
- ENERGY OUTLOOK. 2019. Insights from the Evolving transition scenario – China. **British Petroleum Energy Outlook**. Disponível em: <https://www.bp.com/content/dam/bp/business-sites/en/global/corporate/pdfs/energy-economics/energy-outlook/bp-energy-outlook-2019-country-insight-china.pdf>. Acesso em 25 de março de 2021.
- EUA, 2015. **FACT Sheet: Advancing the Rebalance to Asia and the Pacific**. In: The White House: Office of the Press Secretary. Washington. Disponível em: <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2015/11/16/fact-sheet-advancing-rebalance-asia-and-pacific>. Acesso em 25 de março de 2021
- FILIMONOVA, N. KRIVOKHIZH, S. 2018. China's stake in the Russian Arctic. **The Diplomat**. Disponível online em: <https://thediplomat.com/2018/01/chinas-stakes-in-the-russian-arctic/>. Acesso em 25 de março de 2021
- FLIKKE, 2016. Sino Russian Relations Status Exchange or Imbalanced Relationship? **Problems of Post Communism** V. 63 n (3). p. 159-70.
- FUSER, I. 2013. Energia e as Relações Internacionais. São Paulo: Saraiva.
- ISERI, E. 2017. Geopolitical Economy of Russia's Foreign Policy Duality: Lockean in its East and Hobbesian in its West. **Rising Powers Quarterly** v. 1, n. 1, p. 53–79, 2017. Disponível em: <http://risingpowersproject.com/wp-content/uploads/2017/02/vol2.1-Iseri-Ozdemir.pdf>.
- Cadernos CEDEC, n. 132, 2021

Acesso em 25 de março de 2021

- KAZANTSEV, S. V, 2017. Anti-Russian Sanctions: Then and Now. **Problems of Economic Transition**v. 59, n. 1–3, p. 84–99.
- KOROLEV, A. 2019. How closely aligned are China and Russia? Measuring strategic cooperation in IR. **International Politics**. Disponível em: <https://doi.org/10.1057/s41311-019-00178-8>. Acesso em 25 de março de 2021
- KOROLEV, A. PORTYAKOV, V. 2018. Reluctant allies: System-Unit dynamics and China-Russia relations. **Sage Journals, International Relations**. Disponível online em: <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/0047117818812561>. Acesso em 25 de março de 2021
- KOVALEV, V et al. 2017. The increase in geopolitical competition as a challenge (threat) to Russia's national security. **European Research Studies Journal**. v. 20, n. 4, p. 499–508
- KUDRIN, A; GURVICH, E. 2015. A new growth model for the Russian economy. **Russian Journal of Economic** V. 1 (2015), p. 30-54.
- KUCHINS, A. ZEVELEV, I. 2012. “Russia's Contested National Identity and Foreign Policy” in NAU, H (ed.), India, Iran, Japan, and Russia. Oxford, P:181-210
- LUKIN, A. 2018. **China and Russia: The New Rapprochement**. UK, Polity Press, Cambridge.
- MANKOFF, J. 2007. “Russia and the West: Taking the Longer View”, **The Washington Quarterly**, V. 30 n. (2): 123-135.
- NEVSKAYA, A. 2017. US sanctions on Russian energy sector: first results and side effects. **Research assoc for European Studies**, IMEMO. 2017. Disponível online em: <<https://www.imemo.ru/files/File/ru/conf/2018/23012018/Nevskaya.pdf>>. Acesso em 25 de março de 2021
- OLIVEIRA, L. K. 2012. **Energia Como Recurso De Poder na Política Internacional: Geopolítica, Estratégia e o Papel do Centro de Decisão Energética**. Tese de Doutorado (Doutorado em Ciência Política)- Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2012. 1. Disponível em: <<https://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/76222/000892922.pdf?sequence=1>>. Acesso em 25 de março de 2021
- PORTYAKOV, V; ZHAO, H; ITOH, S. 2017. Russia-China Relations. **Russian Analytical Digest**, v. 1 n. 73
- STATISTICAL Review of World Energy 2020. **British Petroleum Energy Review**,

- Londres, ed. 69, 2020. Disponível em: <<https://www.bp.com/content/dam/bp/business-sites/en/global/corporate/pdfs/energy-economics/statistical-review/bp-stats-review-2020-full-report.pdf>> Acesso em 25 de março de 2021
- WILSON, J. 2019. The Eurasian Economic Union and China's Silk Road: Implications for the Russian-Chinese Relationship. **European Politics and Society**, v 17, p. 113 – 132
- WISHNICK, E. In Search of The Other in Asia: Russia-China Relations Revisited. **The Pacific Review**, v. 30 n. (1) p 114 – 132
- WU, K; NAKANO, J. 2016. The Changing Political Economy of Energy in China. [S. l.]: **Center for Strategic and International Studies (CSIS)**. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/resrep23129>. Acesso em 25 de março de 2021