BELT AND ROAD INITIATIVE: A INFRAESTRUTURA COMO PLATAFORMA DE EXPANSÃO DA ATUAÇÃO DA CHINA NA AMÉRICA LATINA.

Bárbara Carvalho Neves

Com um mercado atrativo e com capacidade excedente, o setor de infraestrutura na América Latina ainda é limitado e apresenta inúmeras demandas tanto no âmbito nacional como no regional, cujas assimetrias se mantêm ao longo do tempo. No ano 2000, o governo brasileiro impulsionou a criação da Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA), como um espaço de coesão de esforços e de diálogo no âmbito da infraestrutura. Apesar das dificuldades iniciais, a IIRSA foi incorporada ao Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento (COSIPLAN)[1] da União de Nações Sul-Americanas (UNASUL) em 2011, tendo continuidade nos seus esforços para a realização de obras de integração da infraestrutura regional sul-americana.

Assim como discutido por Neves (2019), de 2011 a 2018, a IIRSA/COSIPLAN, como resultado da própria manutenção dos esforços regionais no longo prazo, em comparação com a primeira década da iniciativa (2000-2010), quadruplicou o número de obras concretizadas (117 obras) e duplicou o valor investido (US$116 bilhões). Tais resultados também tiveram um impacto positivo ao tornar a região ainda mais atrativa aos investimentos privados e externos, principalmente aos países de menor Produto Interno Bruto (PIB) no subcontinente e, consequentemente, menor capacidade de endividamento externo para a realização de obras de infraestrutura, como a Bolívia e o Paraguai (Imagem 1).

Imagem 1 - Porcentagem dos investimentos em infraestrutura na IIRSA/COSIPLAN ante os PIBs dos países sul-americanos.

Países	% Investimento IIRSA/ PIB (2000-2010)	% Investimento IIRSA / PIB (2011-2017)
Colômbia	0,03	0,29
Chile	0,10	0,83
Uruguai	0,00	0,95
Equador	0,47	0,62
Argentina	0,66	0,82
Brasil	0,27	1,30
Bolívia	0,00	3,10
Paraguai	0,42	2,70
Peru	2,86	0,77

Fonte: (NEVES, 2019, p. 218).

É importante destacar que a agenda IIRSA/COSIPLAN foi uma das poucas instâncias regionais a avançar e apresentar resultados positivos a partir de 2013, período marcado pela crescente tensão política e econômica nos países sul-americanos, em especial na Venezuela, no Brasil e na Argentina. Entretanto, e assim como já discutido pelo Observatório de Regionalismo em artigo sobre os fatores e perspectivas da crise do regionalismo sul-americano (NEVES, 2020a), as iniciativas regionais para a infraestrutura também respondem a uma lógica intergovernamental altamente dependente das vontades dos Estados, consequentemente, sendo sensível às mudanças regionais.

Com o aprofundamento da fragmentação do regionalismo, da polarização política entre os países da região e desmantelamento da UNASUL (NEVES; HONÓRIO, 2019), tem-se a fragmentação do próprio espaço de investimento em infraestrutura na América do Sul, resultando em uma maior vulnerabilidade do espaço regional diante dos atores e interesses extrarregionais.

A principal reflexão deste artigo se desenvolve a partir do entendimento de que é em um cenário de instabilidade e crise, principalmente ao analisar a conjuntura que se constitui a partir de 2013 no subcontinente, que os atores internacionais e investidores de grande peso no sistema internacional se expandem na América Latina. A vulnerabilidade institucional sul-americana garante que esses atores ocupem um espaço de convergência e diálogo até então existente, cuja continuidade se expressa no avanço das obras da carteira de projetos estabelecida. Vale ressaltar que a realização de obras, diante de tal contexto, acaba respondendo aos interesses dos atores financiadores, sejam eles atores privados ou o próprio Estado, que vão direcionar esforços para a realização de obras que,

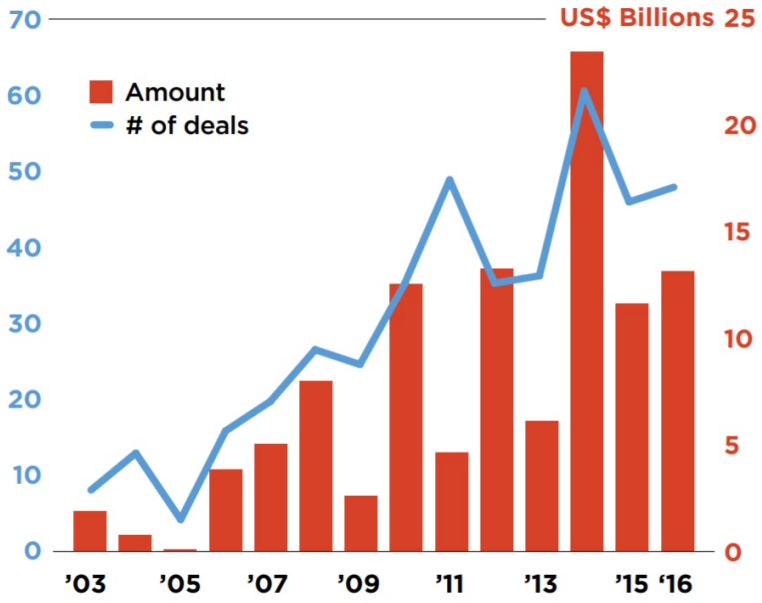
naquele momento específico, forem consideradas estratégicas por aqueles atores.

Ainda assim, tal problemática garante um contexto fragmentado que não mais responde diretamente aos objetivos da integração regional estabelecidos no início dos anos 2000, ampliando a atuação de atores externos de acordo com suas próprias visões e interesses para a região. É diante desse contexto que a China encontra espaço para promover a exportação de serviços das empresas chinesas para a construção de infraestrutura na América Latina, resultando no desenvolvimento infraestrutural dos países latino-americanos ao mesmo tempo em que replicar a lógica de investimento em infraestrutura incentivado pelo Brasil na América do Sul através do BNDES, limitando, no longo prazo, o desenvolvimento econômico da região e a superação das assimetrias e gargalos sócio-econômicos existentes.

Muito se discute sobre a crescente importância da República Popular da China (RPC) para as economias da América Latina, principalmente durante a primeira década do século XXI (RAY; GALLAGHER, 2017). Assim como apontado por Rodrigues (2020, p. 84), durante os anos 2000, a alta demanda chinesa por mercadorias sul-americanas resultou na valorização e melhora dos termos de troca para o subcontinente, consequentemente gerando um "inédito superávit regional no balanço de pagamentos, em grande medida, por conta da elevação do preço dos recursos primários". Até 2008, o crescimento econômico chinês, assim como sua inserção na economia internacional, resultou não somente no fenômeno conhecido como o "boom das commodities", como também resultou na modificação da "balança de poder entre o centro e a periferia, gerando um conjunto de desdobramentos que, por um lado, podem provocar novas formas de cooperação e novas configurações geoeconômicas, mas também provocar novas fontes de tensões e conflitos geopolíticos" (VADELL, 2011, p. 59).

Partindo dessa visão sobre o potencial impacto da atuação chinesa para a configuração da estrutura internacional, debate-se também cada vez mais o avanço dos investimentos da China nas outras economias do Sul Global e, de maneira mais específica, na América Latina. De acordo com Avendano, Melguizo e Miner (2017), desde 2003 já foram investidos mais de US$110 bilhões na América Latina por empresas chinesas, principalmente no setor extrativista. Outro setor importante foi o de serviços, "especialmente nos âmbitos de transporte, financeiro, eletricidade, tecnologia de informação e comunicação, e energia alternativa, aumentando a relevância da China na região" (AVENDANO; MELGUIZO; MINER, 2017, p. 5, tradução livre) (Imagem 2).

Imagem 2 - Investimentos Externos Diretos (IED) anuais da China na América Latina



Fonte: (AVENDANO; MELGUIZO; MINER, 2017, p. 5).

Ainda na visão de Avendano, Melguizo e Miner (2017), a estratégia chinesa em garantir assistência financeira e econômica através de investimentos na região, além de consolidar caminhos para a expansão de empresas nacionais na América Latina, resulta na construção de fortes laços econômicos. Por sua vez, tais laços asseguram às empresas chinesas "a manutenção do acesso ao mercado [latino-americano] para seus setores de exportação, assim como a abertura de novos setores de mercado com capacidade excedente, como a infraestrutura" (AVENDANO; MELGUIZO; MINER, 2017, p. 5, tradução livre).

A infraestrutura como setor-chave é entendida por muitos Estados, atores públicos e privados, como necessária para o desenvolvimento. Como exemplo, e assim como discutido pelo Professor Dr. David Lampton em palestra no dia 26 de Abril de 2021[2], os países do Sudeste Asiático e a China compartilham o entendimento de que o investimento em infraestrutura deve vir antes do próprio desenvolvimento nacional e regional, entendendo a infraestrutura como o "esqueleto", a base para o crescimento econômico no longo prazo.

A China como ator de grande interesse na América Latina já estava presente nas iniciativas da IIRSA/COSIPLAN através do financiamento de 5 projetos da carteira de obras existente, todas na Argentina (Imagem 3).

Ainda assim, tal projeção da participação chinesa no financiamento e construção de

Imagem 3 - Obras da carteira de projetos da IIRSA/COSIPLAN financiadas pelo governo chinês.

EJE	CÓDIGO	NOMBRE DEL PROYECTO	GRUPO	ETAPA DEL PROYECTO	MONTO DE INVERSIÓN (en US$)	PAÍS / PAÍSES
Capricornio	CAP04	REHABILITACIÓN OPERATIVA DEL FERROCARRIL BELGRANO CARGAS - MATERIAL RODANTE Y EQUIPAMIENTO	G01	EJECUCIÓN	677.092.650	
Capricornio	CAP37	REHABILITACIÓN RAMAL FERROVIARIO C3: AVIA TERAI - PINEDO	G01	PRE-EJECUCIÓN	111.600.000	
Capricornio	CAP41	REHABILITACIÓN DEL RAMAL FERROVIARIO C18: JOAQUÍN V. GONZÁLEZ - PICHANAL	G01	EJECUCIÓN	252.000.000	
Capricornio	CAP58	REHABILITACIÓN DEL RAMAL FERROVIARIO C6: PINEDO - TOSTADO	G05	EJECUCIÓN	411.600.000	
Mercosur-Chile	MCC120	MEJORAMIENTO Y RECONSTRUCCIÓN DEL FERROCARRIL SAN MARTÍN (MENDOZA - BUENOS AIRES)	G03	PERFIL	2.800.000.000	
Total					4.252.292.650	

Fonte: Sistema de Informação de Projetos da IIRSA.

obras de infraestrutura na América do Sul se expandiu, para além do espaço da IIRSA, realizando acordos de investimentos com os governos nacionais dos países sul-americanos, em especial a Argentina e a Venezuela (NEVES, 2018). Tal expansão nas relações sino-latino americanas, reflete não somente a maior convergência de expectativas entre os países da região e a China, como também denota a crise política nacional brasileira.

A crise brasileira impactou em diferentes aspectos para a ampliação da presença de atores externos no espaço de convergência sul-americano. Primeiramente, com o avanço da Operação Lava Jato[3] (2014-2021), diante de esquemas de corrupção que envolveu não somente o governo brasileiro como outros governos sul-americanos (entre eles os de Rafael Correia no Equador, Pedro Pablo Kuczynski no Peru e Evo Morales na Bolívia) (HONÓRIO, 2019), torna-se sensível o tema da infraestrutura, tornando a região menos atrativa aos investidores até então presentes na dinâmica regional (como o BID, a CAF, o FONPLATA, o Banco Mundial e a União Europeia).

Em segundo lugar, o fim dos investimentos do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) para exportação de serviços por parte das empreiteiras brasileiras para a construção de obras de infraestrutura nos países sul-americanos, a partir de 2016, resultou em um vazio de liderança em investimentos à infraestrutura no continente, papel este até então protagonizado pelo Brasil.

Por fim, tem-se o impacto do afastamento gradual do papel brasileiro de liderança dos processos de cooperação e integração regionais após o impeachment de Dilma Rousseff, que se aprofunda com a subida ao poder de Michel Temer e posterior eleição de Jair Bolsonaro, como também discutido em artigo do Observatório diante das mudanças nas diretrizes da política externa brasileira (SOUZA, 2020). Como mencionado, tanto a IIRSA como a própria UNASUL tiveram o Brasil como ator central para sua criação e impulsionamento. O afastamento do país das iniciativas por ele incentivadas gerou uma crise nas expectativas que sustentavam o processo regional existente.

Em alguma medida, ao longo dos anos 2000, apesar do Brasil ter sido o principal impulsionador das iniciativas para a integração da infraestrutura sul-americana, através do BNDES, o país estimulou uma lógica contrária ao fortalecimento da institucionalização dos espaços regionais (NEVES, 2020). Por meio de investimentos nacionais à empreiteiras brasileiras para realizar obras em outros países da América do Sul, o Brasil utilizou da dimensão da infraestrutura como "nexo entre a política externa regional e os objetivos do modelo de desenvolvimento adotado durante os governos Lula [...]" (HONÓRIO; NEVES, 2020, p. 249). Tal atuação refletiu na projeção de um "regionalismo unilateralmente orientado, ou seja, a apresentação dos interesses unilaterais brasileiros a partir da construção de uma lógica cooperativa regional" (idem, p. 227) que, no longo prazo, vulnerabilizam o processo regional.

Portanto, é partir de 2014, com a crise nacional brasileira e o consequente vazio de liderança regional, que as autoridades e empresas chinesas encontram um espaço para maior projeção na América Latina, estando os países latino-americanos "mais abertos à negociação diplomática e comercial sob a bandeira da BRI [Iniciativa Cinturão e Rota, em inglês Belt and Road Initiative]" (RODRIGUES, 2020, p. 97).

Segundo Emerson Junqueira (2020) a BRI, ou em português, Iniciativa Cinturão e Rota, criada em 2013, tinha inicialmente como objetivo construir redes de infraestrutura através de duas rotas interconectadas "(1) Um cinturão terrestre, que inclui os países fronteiriços com a China, (2) Uma rota marítima conectando os portos chineses com a costa africana, o Canal de Suez e o Mediterrâneo" (JUNQUEIRA, 2020). De maneira geral, Junqueira (2020) discute que, apesar de seu foco na infraestrutura, a BRI tem o desenvolvimento como tema dominante, estando diretamente interconectado aos interesses nacionais e internacionais da RPC, em especial, à busca de garantir meios para

dar vazão ao excesso de produção e capitais do país.

Apesar de inicialmente não estarem incluídos na BRI, a América Latina e o Caribe foram vistos no período mais recente como uma região com muito potencial pelos investidores da iniciativa (MYERS, 2018). Ademais, em 2017, "o presidente chinês Xi Jinping afirmou ao presidente da Argentina, Mauricio Macri, no Belt and Road Forum, em Pequim, que a região latino-americana era uma 'extensão natural' da Rota Marítima da Seda e um 'participante indispensável', tornando, assim, a possibilidade de sua inclusão mais evidente" (RODRIGUES, 2020, p. 98).

Um importante marco dessa aproximação se deu em janeiro de 2018 durante o Fórum Ministerial China-CELAC em Santiago, Chile, no qual os países membros da Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC) assinaram uma declaração especial para a participação da região na BRI (RODRIGUES, 2020). Ainda assim, a grande questão a ser observada, como pontua Margaret Myers em diferentes estudos, é se haverá e quais serão os benefícios para a América Latina em relação ao crescente engajamento da China na região, tanto através dos investimentos diretos, como da inclusão da região na BRI. De acordo com a autora, tal problemática "dependerá mais da capacidade da região em coordenar políticas e planejar estratégias conjuntas do que a inclusão dos países na iniciativa em si" (MYERS, 2018, p. 239, tradução livre).

Afinal, quais são os possíveis impactos, oportunidades e limitações da relação entre a América Latina e a China para o desenvolvimento dos países latino-americanos? Diferentemente das organizações internacionais como o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Mundial, e o próprio BID, "a China não impõe condicionalidades políticas aos países nos quais investe e concede empréstimos" (JAEGER, 2015, p. 30). Ademais, Livia Milani (2021, s./p., tradução livre) aponta que, os empréstimos chineses, ao serem realizados em uma dinâmica de retorno de longo prazo, não havendo a imposição de políticas de austeridade, "aprimoraram a autonomia financeira e a capacidade de investir em programas sociais" dos países latino-americanos.

Entretanto, Milani (2021) também destaca que, apesar de não estarem atrelados à políticas econômicas neoliberais, os investimentos e "empréstimos chineses perpetuam a condição [...] de dependência de financiamentos externos. [...] Nesse sentido, os investimentos chineses não são tão diferentes dos investimentos de origem europeia ou americana ao perpetuar a estrutura que reproduz a fragilidade dos Estados latino-

americanos" (MILANI, 2021, s./p., tradução livre).

Ao replicar a lógica de investimento em infraestrutura incentivado pelo Brasil na América do Sul através do BNDES, a China tem na BRI um espaço transnacional para promover a exportação de serviços das empresas chinesas para a construção de infraestrutura. Myers e Gallagher (2019, p. 2), nesse aspecto, abordam a resistência de alguns países como Peru e o Panamá em aceitar o modelo de empréstimo da China, "que frequentemente envolve o uso de empresas e equipamentos chineses".

Apesar de gerar certo grau de desenvolvimento, tal modelo limita a superação dos problemas da região. Os investimentos em infraestrutura buscam garantir a construção de vias e a ampliação de interconexões físicas para facilitar e aumentar o fluxo de importações/exportações entre a China e a América Latina. Entretanto, tais investimentos são acordados de maneira individual com cada Estado latino-americano, sem haver um esforço regional conjunto para direcioná-los para o fortalecimento da região e de sua autonomia no cenário internacional no longo prazo. Sem a transferência de tecnologia, dependendo de empresas e maquinários chineses, assim como mantendo a lógica de realização de obras de acordo com o interesse dos seus financiadores, a região mantém sua vulnerabilidade diante de investimentos que respondem, não à um objetivo comum final, mas sim aos interesses e expectativas dos atores financiadores em um momento específico.

Conclui-se que os investimentos chineses na América Latina, assim como a projeção da China na região através do marco da Belt and Road Initiative, parecem reproduzir o padrão centro-periferia que não impacta (MILANI, 2021), ou até mesmo reforça a posição de periferia da região no sistema internacional (SERRANO MORENO; TELIAS; URDINEZ, 2020). Ainda assim, destaca-se que a principal problemática, diante do contexto da crise do regionalismo sul-americano, e da vulnerabilidade do espaço regional, não é a crescente presença chinesa e seus investimentos à região, mas sim a inexistência de uma instância comum ou espaço de coesão para que os países sul e latino-americanos possam utilizar tais recursos de maneira a impactar no desenvolvimento da região no longo prazo.

Por fim, nos resta acompanhar o futuro de tais relações. Não se sabe ainda se a China ocupa o "gap" do regionalismo sul-americano, entretanto, em alguma medida já se percebe que "parcerias com a China podem trazer ganhos no curto prazo, porém não

oferece oportunidades de superar a dependência e o subdesenvolvimento" (MILANI, 2021, s./p., tradução livre).

Notas

[1] Com a criação da UNASUL em 2008, e posterior criação do COSIPLAN em 2009, a IIRSA foi incorporada ao Conselho como seu Foro Técnico sob o discurso de aproveitar os avanços institucionais e práticos da iniciativa e superar as barreiras até então existentes no âmbito do desenvolvimento da integração da infraestrutura regional.

[2]Para saber mais, veja a palestra na íntegra. Asia Global Institute – AGI Public Policy Webinar: BRI and China's Railway Expansion in Southeast Asia, 27 de Abril de 2021.

[3]A Operação Lava Jato, iniciada em 2014, foi uma operação de investigação da Polícia Federal Brasileira sobre casos de corrupção e lavagem de dinheiro envolvendo empresas estatais brasileiras, agentes do Estado, parlamentares e empresas privadas.

Bárbara Carvalho Neves
Doutoranda e Mestre em Relações Internacionais pelo Programa Interinstitucional San Tiago Dantas (UNESP, UNICAMP, PUC-SP). E-mail: barbara.neves@unesp.br. Orcid: 0000-0001-8233-7309. Bolsista FAPESP (nº 20/04348-5).

Como citar:

NEVES, Bárbara Carvalho. Belt and Road Initiative: a infraestrutura como plataforma de expansão da atuação da China na América Latina.. **Cadernos de Regionalismo ODR**, São Paulo, v. 5, 2022, p. 61-69. ISSN: 2675-6390.

REFERÊNCIAS

AVENDANO, Rolando; MELGUIZO, Angel; MINER, Sean. Chinese FDI in Latin America: New Trends with Global Implications. Washington: Atlantic Council and OECD, 2017.

HONÓRIO, Karen dos Santos; NEVES, Bárbara Carvalho. Regionalismo unilateralmente orientado: a dimensão da infraestrutura na política para a América do Sul dos governos Lula da Silva (2003-2010). Brazilian Journal of International Relations, v. 9, n. 2, p. 224–253, 7 set. 2020.

HONÓRIO, Karen dos Santos. A política das obras e as obras da política: um estudo sobre as relações bilaterais Brasil-Bolívia e Brasil-Equador na dimensão da infraestrutura nos governos Lula da Silva (2003-2010). Tese de doutorado. Programa de Pós Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas (Unesp, Unicamp, Puc-Sp), 2019.

JAEGER, Bruna Coelho. O Papel da República Popular da China na Construção de Infraestrutura na América do Sul e os Efeitos sobre a Integração Sul-Americana. OIKOS, Rio de Janeiro, vol. 14, n. 2, p. 19-35, 2015.

JUNQUEIRA, Emerson. A Iniciativa Cinturão e Rota da Seda no contexto da política regional chinesa. Observatório de Regionalismo. Disponível em: http://observatorio.repri.org/2020/06/16/a-iniciativa-cinturao-e-rota-da-seda-no-contexto-da-politica-regional-chinesa/.

MILANI, Lívia Peres. China-Latin America Cooperation: An Alternative for Autonomy and Development? E-International Relations, 28 abr. 2021.

MYERS, M. China's Belt and Road Initiative: What Role for Latin America? Journal of Latin American Geography, v. 17, n. 2, p. 239–243, 2018.

MYERS, Margaret; GALLAGHER, Kevin P. Cautious Capital: Chinese Development Finance in LAC, 2018. Boston: The Inter-American Dialogue's Asia & Latin America program and the Global China Initiative at Boston University's Global Development Policy Center (GDP), 2019. Disponível em: <https://www.thedialogue.org/analysis/cautious-capital-chinese-development-finance-in-lac-2018/>. Acesso em: 29 abr. 2021.

NEVES, Bárbara Carvalho. A China e a Integração Regional Latino-Americana: interesses convergentes?. Observatório de Regionalismo. Disponível em:

http://observatorio.repri.org/2018/06/26/china-fonplata/.

NEVES, Bárbara Carvalho. Política externa brasileira e a integração da infraestrutura na América do Sul: uma análise a partir dos mecanismos IIRSA/COSIPLAN. Master's Thesis—São Paulo: Programa de Pós Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas (UNESP - UNICAMP - PUC-SP), 2019.

NEVES, Bárbara Carvalho. O Paradoxo da Política Externa Brasileira: uma análise a partir da infraestrutura regional. Agenda Política, v. 8, n. 3, p. 221–256, 2020.

NEVES, Bárbara Carvalho. A Crise do Regionalismo: fatores e perspectivas. Observatório de Regionalismo. Disponível em: http://observatorio.repri.org/2020/08/11/a-crise-do-regionalismo-fatores-e-perspectivas/.

NEVES, Bárbara Carvalho; HONÓRIO, Karen dos Santos. Latin American Regionalism Under the New Right. E-International Relations, 27 set. 2019.

RAY, Rebecca; GALLAGHER, Kevin P. China-Latin America Economic Bulletin 2017 Edition - Working Group on Development and Environment in the Americas. 2017. Disponível em: <http://entramado.fundeps.org/wp-content/uploads/2017/12/Iniciativa-para-la s-Inversiones-Sustentables-China-Am%C3%A9rica-Latina-Bolet%C3%ADn-E con%C3%B3mino-China-Am%C3%A9rica-Latina.pdf>.

RODRIGUES, Bernardo Salgado. O pouso do dragão na América do Sul: uma análise dos China's Policy Paper on Latin America and the Caribbean e do projeto da Nova Rota da Seda. Brazilian Journal of Latin American Studies, v. 19, n. 37, p. 78–105, 22 out. 2020.

SERRANO MORENO, Juan Enrique; TELIAS, Diego; URDINEZ, Francisco. Deconstructing the Belt and Road Initiative in Latin America. Asian Education and Development Studies, v. ahead-of-print, n. ahead-of-print, 1 jan. 2020.

SOUZA, Lucas Eduardo Silveira de. Ideologia: o status do conceito na política externa do governo Bolsonaro. Observatório de Regionalismo. Disponível em: http://observatorio.repri.org/2020/02/27/ideologia-o-status-do-conceito-na-politica-externa-do-governo-bolsonaro/.

VADELL, Javier. A China na América do Sul e as implicações geopolíticas do Consenso do Pacífico. Revista de Sociologia e Política, v. 19, p. 57–79, nov. 2011.

ZHANG, Pepe. Belt and Road in Latin America: A regional game changer? Atlantic Council, 9 out. 2019. Disponível em: <https://www.atlanticcouncil.org/in-depth-research-reports/issue-brief/belt-and-road-in-latin-america-a-regional-game-changer/>. Acesso em: 29 abr. 2021