

Resenha: Has China Won? The Chinese Challenge to American Primacy 2

Daniel de Oliveira Vasconcelos

Relações Internacionais: o estado da disciplina..... 6

International Relations: the state of the discipline

Relaciones Internacionales: el estado de la disciplina

Felipe Leal Albuquerque

China's quest for oil: Brazil-China relations in the oil sector (2000-2018) 16

A busca da China por petróleo: as relações Brasil-China no setor petrolífero (2000-2018)

La búsqueda de petróleo: las relaciones Brasil-China en el sector petrolero (2000-2018)

Rafael Almeida Ferreira Abrão

Inserção da celulose brasileira e de seus principais concorrentes no mercado internacional 28

Inserting the brazilian wood pulp and its main competitors in the international market

Insertando de celulosa brasileiro y sus principales competidores en el mercado internacional

Mateus Monteiro Piedade Lyrrio

Naisy Silva Soares

Lyvia Julienne Sousa Rêgo

W20 em Riade: empoderamento econômico de mulheres na cúpula de 2020..... 39

W20 in Riyadh: economic empowerment of women at the 2020 summit

W20 en Riad: empoderamiento económico de las mujeres en la cumbre de 2020

Bárbara Lopes Campos

O BRICS reset num mundo multipolar? 45

El BRICS reset en un mundo multipolar?

The BRICS reset in a multipolar world?

Javier A. Vadell

A Cúpula de Lideranças Globais sobre o Clima e a criação do momentum político para a COP 26..... 50

The Leaders Summit on Climate and the political momentum pre-COP 26

La Cumbre de Líderes sobre el Clima y el impulso político para la COP 26

Mariana Balau Silveira

Resenha: Has China Won? The Chinese Challenge to American Primacy

Daniel de Oliveira Vasconcelos¹

DOI: 10.5752/P.1809-6182.2021v18n1pX

Recebido em: 21 de junho de 2020

Aceito em: 15 de agosto de 2020

O livro *Has China Won? The Chinese Challenge to American Primacy*, de Kishore Mahbubani, se insere dentro do recente debate sobre a ascensão da China e os desafios de sua acomodação no atual sistema internacional. Por isso, a obra não é bem uma tentativa de responder se a China já atingiu o apogeu do seu sucesso econômico, como sugere a primeira parte de seu título, mas sobretudo uma minuciosa análise sobre a crescente rivalidade entre China e Estados Unidos. Mahbubani, que fora embaixador de Singapura na ONU e fundador da Escola de Políticas Públicas da Universidade Nacional de Singapura, utiliza tanto de extensa bibliografia especializada, quanto da sua própria vivência e de sua rede de contatos para traçar os contornos da rivalidade China-EUA. Dedicar, também, considerável parte ao que chama de infundadas concepções sobre a China. Aliás, o desconhecimento mútuo é, segundo o autor, fator chave para o entendimento do atual acirramento entre as duas grandes potências. O livro é, dessa forma, organizado em nove capítulos que intercambiam entre análises sobre a China e sobre os EUA.

O embate geopolítico entre a China e os EUA é, portanto, inevitável. Contudo, de acordo com Mahbubani, no Capítulo 1: “Introdução”, para compreendermos esse conflito que guiará a política internacional das próximas décadas, precisamos “pensar o impensável”. Uma questão fundamental que surge é: os EUA podem perder? Já que, para a maioria dos estadunidenses, é inconcebível uma derrota da mais poderosa democracia do mundo para uma sociedade comunista supostamente fechada, essa é uma pergunta que poucos fazem. Seria aqui um dos principais erros estratégicos que sustentam a crescente incapacidade dos EUA em se adequar à ordem mundial do século XXI: a ideia de que sua sociedade inerentemente virtuosa guiará a civilização para a paz. Mas, como esclarece Mahbubani, a China – como também os países em desenvolvimento – aprendeu com o ocidente as melhores práticas na economia, ciência e tecnologia. Junto a isso, a China é uma civilização bastante resiliente, como demonstra sua própria história de mais de dois mil anos. Portanto, estaria longe da verdade uma vitória inequívoca dos EUA.

¹ Daniel Vasconcelos é mestre em Estudos sobre a China, com foco em Política e Relações Internacionais, pela Academia Yenching da Universidade de Pequim. Pesquisa política ambiental e energética e urbanização na China. ORCID iD: <https://orcid.org/0000-0002-8675-6727>

Os primeiros dois capítulos após a introdução são dedicados à identificação dos maiores erros estratégicos cometidos pela China e pelos EUA, erros que levaram ao atual recrudescimento de uma rivalidade conflituosa. Em relação à China, no Capítulo 2, Mahbubani argumenta que seu maior erro estratégico foi o de alienar importantes grupos que compõem a sociedade estadunidense. Principalmente compostos de empresas e conglomerados econômicos, esses grupos se viram sucessivamente ignorados e seus interesses comprometidos por conta das políticas econômicas chinesas, como a transferência obrigatória de tecnologia, o roubo de propriedade intelectual e a imposição de barreiras não-tarifárias. Isso criou uma situação inédita no debate público estadunidense: um consenso e uma forte convicção sobre a ameaça chinesa, em que houve apoio às ações do governo Trump até mesmo entre as lideranças políticas de oposição e os pragmáticos empresários que há décadas lucram com a abertura chinesa. Do lado da China, seriam três os principais fatores que contribuíram para essa alienação: a relativa autonomia provincial e local, a arrogância experimentada na China após a crise global de 2008 e a fraqueza da liderança central na década de 2000.

Para os Estados Unidos, cujas análises estão sintetizadas nos Capítulos 3, 5 e 7, Mahbubani diz não haver dúvidas da falta de uma estratégia compreensiva em relação à China. Distanciando-se do pensamento pragmático que reinou na Guerra Fria, influenciado por George Kennan, os EUA fracassaram no desenvolvimento de uma estratégia de longo prazo não somente por conta das ações imprudentes do atual governo Trump, mas principalmente pela visão de mundo equivocada de todo o establishment político. Como exemplos, o autor

cita o uso do dólar como uma arma econômica e a explosão da desigualdade nos EUA como indicativos de que a auto concepção da sociedade estadunidense como adaptável, justa e democrática, que sempre ocupará a vanguarda do mundo, não condiz com a realidade das últimas décadas. A falta de uma estratégia condizente com o mundo do século XXI estaria, com isso, ligada à própria inflexibilidade do pensamento estadunidense em conceber o mundo como ele realmente é, ou seja, um mundo multipolar, em que a ação dos EUA muito se distancia da benevolência pacífica. Pelo contrário, o autor entende que certos aspectos da sociedade estadunidense sofrem com um processo de “ossificação”, de forma similar àquela percebida no ocaso da dinastia Qing, na China. O preço de se reconhecerem como inerentemente virtuosos e insubstituíveis acarretaria na impossibilidade de os Estados Unidos mudarem de rumo.

Os demais capítulos que dizem respeito à China abordam duas problemáticas centrais nos estudos ocidentais: a ideia do expansionismo chinês, explicitada no Capítulo 4, bem como a possibilidade de a China se tornar mais democrática, abordada no Capítulo 6. De acordo com Mahbubani, se é verdade que a China, ao longo de sua história, ocupou nações vizinhas, ela também soube construir a paz na sua convivência regional. Com a ascensão chinesa, há maior preocupação pela manutenção de sua soberania do que com um expansionismo desenfreado. Nesse sentido, a assertividade da política militar chinesa é muito mais defensiva do que ofensiva. Além disso, a concepção da civilização chinesa não é universalista, como assim se assume a cultura estadunidense, e, por isso, não haveria intenção, por parte da China, em promover uma “sinização” do mundo. A resolução do impasse de Taiwan e Hong Kong,

que é vista pelo ocidente como evidência do expansionismo chinês, é identificada pelo governo comunista sob a ótica de uma correção histórica de uma herança imperialista japonesa e europeia. Da mesma forma, Mahbubani vê que a ação chinesa no Mar do Sul da China é reativa, fruto de uma percepção de ameaça pela incursão da marinha estadunidense na região e da corrida por reclamação de terras iniciada por países vizinhos.

Sobre potencial transição para um sistema democrático, Mahbubani oferece, no Capítulo 6, uma visão diferente do *mainstream* ocidental. Tendo uma opinião positiva a respeito do atual líder chinês, Xi Jinping, o autor expõe que uma China estável e dinâmica economicamente contribui para o desenvolvimento socioeconômico do seu povo, como também produz bens públicos globais. Se a China se democratizasse de forma abrupta, como queriam os ocidentais ao investirem na estratégia de abertura econômica chinesa, mais provável seria a ascensão de lideranças nacionalistas raivosas, com tendências imperialistas, como o é Donald Trump nos EUA, do que líderes pragmáticos. Uma democracia chinesa, além disso, estaria pouco apta a contribuir para com desafios globais, haja vista o potencial nacionalista e introvertido de sua sociedade. Ao contrário, a governança responsável da China se reproduz na resposta a esses desafios globais, como a mudança climática, já que a China comunista de hoje emerge como uma “potência do *status quo*”, e não uma “potência revolucionária”. Para o autor, os diversos dilemas do autoritarismo chinês não impediram o crescimento econômico, a ascensão de um sistema público meritocrático e competente, e o surgimento de novas classes, que irão, cada vez mais, pressionar o governo comunista por mais voz. Uma transição a um futuro sis-

tema democrático, portanto, virá de dentro e terá características distintas de uma democracia liberal.

Kishore Mahbubani questiona: sendo o objetivo primordial dos EUA manter sua primazia no mundo e conter a China, não seria contra os interesses nacionais dos EUA promover a democracia na China, já que a democracia é, em tese, um motor do desenvolvimento? Diversos exemplos desde a Primavera Árabe mostram que uma democracia imposta de fora produz o caos. Não seria esse o real interesse dos EUA? Com isso, Mahbubani difere reais interesses nacionais com propaganda política, que é comum a ambos os lados. Fornece, assim, ideias interessantes para um debate ainda muito enviesado. Ao questionar suposições tidas como verdades pelos ocidentais, demonstra que ainda lhes falta um entendimento mais aprofundado sobre a Ásia em geral e a China em particular. *Has China Won?* Tem foco, portanto, na falta de entendimento entre China e EUA, e Mahbubani aborda apenas tangencialmente, no Capítulo 8, as relações da China com a Ásia, a Europa e a África, sequer mencionando a América Latina. Para ele, cada região abordará a ascensão chinesa de forma diferente, mas cada uma irá contrabalançar as realidades geopolíticas da ascensão chinesa, evitando tomar decisões ideológicas e alianças automáticas como aconteceu na Guerra Fria. Dando menos atenção a essas regiões, o autor simplifica, assim, futuras transformações sistêmicas aos movimentos estratégicos das duas maiores potências do século, mesmo que talvez sejam estes o ponto nevrálgico para se compreender a evolução do sistema internacional no século XXI.

Sua conclusão paradoxal, contida no Capítulo 9, é a de que o conflito entre os EUA e a China é, ao mesmo tempo, inevitável e contor-

nável. Todavia, para ser contornável, dependerá da ação assertiva de ambas as nações na produção de estratégias pragmáticas. Para o autor, se a China deveria manter sua abertura econômica, os EUA devem, por sua vez, investir na reforma estrutural de sua “plutocracia”, além de compreender melhor o mundo e evitar intervir no desenvolvimento próprio de cada país, que cumpre seu próprio tempo e tem suas particularidades históricas. Mahbubani acredita que uma transição democrática chinesa, por exemplo, estaria muito mais próxima do caso japonês – onde um partido dominante governa a ilha há décadas sob forte influência de sua cultura mais conservadora – e não de uma demo-

cracia liberal ocidental. Isso, entretanto, como explicado no capítulo 6, dependerá da ascensão de forças econômicas progressistas internas, que demandarão por maior abertura política. Assim, o autor finaliza a obra esclarecendo que os EUA e a China possuem interesses comuns vitais, principalmente o progresso de seus povos em um mundo de paz e ambientalmente sustentável. Estes, sim, deveriam ser, para Mahbubani, o balizador de suas relações no futuro.

Referências

MAHBUBANI, Kishore. *Has China Won? The Chinese Challenge to American Primacy*. Nova Iorque: Public Affairs, Hachette Book Group, 2020.



Relações Internacionais: o estado da disciplina

International Relations: the state of the discipline

Relaciones Internacionales: el estado de la disciplina

Felipe Leal Albuquerque¹

DOI: 10.5752/P.1809-6182.2021v18n1pX

Recebido em: 09 de setembro de 2020

Aceito em: 15 de março de 2021

Resumo

Ao longo de quase um século de desenvolvimento das Relações Internacionais, alunos e acadêmicos deparam-se com uma variedade de campos teóricos, métodos e temas de pesquisa. Este artigo resume a evolução histórica da disciplina, aponta os principais métodos utilizados e identifica debates contemporâneos, buscando auxiliar estudantes recém-ingressos no curso.

Palavras-chave: *Relações Internacionais. Teoria das Relações Internacionais. Metodologia*

Abstract

Students and academics have come across various theoretical fields, methods and research topics over the course of the last century, when International Relations developed. With the aim to support new students of the discipline, this article summarizes its historical evolution, indicates the main methods used and identifies the contemporary debates.

Keywords: *International Relations. International Relations Theory. Methodology.*

Resumen

En el transcurso de casi un siglo de desarrollo de las Relaciones Internacionales, estudiantes y académicos tienen a disposición variados campos teóricos, métodos y temas de investigación. Este artículo resume su evolución histórica, señala los principales métodos e identifica los debates contemporáneos, buscando ayudar a los nuevos estudiantes del curso.

Palabras clave: *Relaciones Internacionales. Teoría de las Relaciones Internacionales. Metodología*

¹ Especialista (PUC-Rio, 2009) e mestre (UERJ, 2013) em Relações Internacionais e doutor em Ciência Política pelo Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa (ICS-UL, 2020). Foi Marie Curie Fellow (2014-2017) do programa da Comissão Europeia "Power and Region in a Multipolar Order (PRIMO-ITN)" e professor colaborador do mestrado em Ciência Política da Universidade de Salamanca. Em 2016, foi Doctoral Researcher na Universidade de Stellenbosch, na África do Sul, e no German Institute of Global and Area Studies (GIGA), em Hamburgo. Foi professor substituto de Política Internacional do IFCS-UFRJ e assistente de pesquisa no Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil da Fundação Getúlio Vargas (CPDOC-FGV), também tendo atuado na Agência da ONU para Refugiados (ACNUR). Seus principais interesses são análise de política externa e processo decisório, métodos qualitativos e regimes multilaterais (especialmente mudança do clima, segurança alimentar, paz e segurança internacionais e migrações).

O que são as Relações Internacionais?

Relações Internacionais é a disciplina vertente da Ciência Política que visa ao estudo das interações políticas, econômicas e sociais que se realizam principalmente entre Estados, mas também entre esses e atores como organizações internacionais, empresas, organizações não governamentais (ONG), grupos terroristas e narcotraficantes, indivíduos, entre outros. Em outras palavras, a disciplina de Relações Internacionais (com letra maiúscula) inquire sobre as relações internacionais (com letra minúscula). Entre seus objetivos, estão o entendimento de eventos passados, a compreensão do contexto hodierno e o diálogo interdisciplinar com a História, a Economia, o Direito, a Sociologia e a Antropologia.

Em virtude dessa amplitude, a disciplina de Relações Internacionais envolve variadas abordagens ontológicas, epistemológicas e metodológicas. Devido a sua versatilidade, a disciplina influencia tomadores de decisões tanto no que diz respeito à promoção da cooperação entre os povos quanto à maximização do poder estatal. O objeto de estudo das Relações Internacionais está num estado de constante interação entre as relações estratégico-diplomáticas dos Estados e os vários tipos de transações pertinentes a um mundo cada vez mais globalizado (BROWN; AINLEY, 2009).

Burchill e Linklater apontam seis dimensões para a compreensão das dinâmicas internacionais: (i) as relações entre os Estados, tradicionalmente centrais para o campo de estudo, e os outros atores; (ii) as relações entre as grandes potências e os laços de ascendência dessas sobre as nações em desenvolvimento; (iii) questões empíricas, que não somente envolvem a distri-

buição de poder militar, domínio territorial e tamanho das economias, mas temas como direitos humanos, mudanças climáticas e saúde global; (iv) discussões éticas, a exemplo de justificações para intervenções humanitárias; (v) disputas metodológicas sobre a natureza das Ciências Sociais e a adequação da análise positivista; e, finalmente, (vi) a interdisciplinaridade como instrumento de compreensão de fenômenos internacionais (BURCHILL; LINKLATER, 2005).

Quais são os “grandes debates”?

No decurso da história, os agrupamentos humanos estabeleceram relações com as comunidades vizinhas através da prática do comércio, da diplomacia e da guerra. A este respeito, Tucídides descreveu, no século V a.C., o conflito entre Atenas e a vitoriosa Esparta para racionalizar sobre o uso da guerra como instrumento de poder estatal. Nicolau Maquiavel defende, no século XVI, a moralidade diferenciada do líder e enfatiza o imperativo de sobrevivência do Estado. Thomas Hobbes completa, um século mais tarde, a base de pensamento do realismo, campo teórico visto mais à frente, ao argumentar a inexistência de autoridade com monopólio do poder legítimo do uso da violência em âmbito internacional.

Somente no século XVIII é que se começa a olhar para as relações entre coletividades com base nas prerrogativas dos Estados nacionais, então em processo de formação, graças a filósofos como Jean-Jacques Rousseau e Immanuel Kant, que, juntamente com John Locke e John Stuart Mill, compõem os alicerces do pensamento liberal da disciplina. Já o termo “Relações Internacionais” surge com Jeremy Bentham em 1789.

As Relações Internacionais ganham estrutura de disciplina acadêmica com a fundação, em 1919, do departamento de Política Internacional da Universidade de Aberystwyth, no País de Gales. Ainda com o mundo sob o trauma da Primeira Guerra Mundial, a nova disciplina foi inspirada pelo ideário do presidente norte-americano Woodrow Wilson e teve por propósito inicial o desenvolvimento de estudos sobre guerra e paz, bem como de instrumental teórico que pudesse evitar novos conflitos. A escola diplomática Edmund A. Walsh da Universidade de Georgetown e a London School of Economics, situadas nos Estados Unidos e no Reino Unido, também fazem parte dos esforços iniciais de configuração de uma disciplina organizada, mais tarde estudada em outras instituições europeias e norte-americanas. Para além do interesse acadêmico, portanto, o avanço das Relações Internacionais como disciplina ocidental estava diretamente relacionado aos interesses político-estratégicos desses países. Com o tempo, a disciplina passa a ganhar maior escopo temático e diversidade.

A evolução das Relações Internacionais é marcada por quatro grandes debates, caracterizados pelo diálogo entre distintas correntes teóricas. Essas teorias têm como objetivo principal constituir métodos e conceitos que permitam explicar e entender a ocorrência de determinados fenômenos. É possível inferir as teorias como “lentes” através das quais o analista busca perceber o contexto abstrato que o cerca e os conceitos daí derivados como meios de operacionalização da realidade. Por sua própria amplitude e interdisciplinaridade, a disciplina aborda uma pluralidade de aspectos que vão desde o equilíbrio de poder e o estudo da guerra até discussões sobre agentes, estruturas e preferências individuais. Paradoxalmente, a

riqueza teórico-conceitual das Relações Internacionais dificulta o estabelecimento de denominadores comuns e de pontos de contato que perpassem todos os momentos de evolução da disciplina.

O primeiro grande debate (i) dá-se entre o realismo e o liberalismo, as correntes teóricas fundacionais das Relações Internacionais. Concomitante ao momento que vai de 1919 a 1939 ao período imediatamente posterior à Segunda Guerra Mundial, o debate centrou-se em divergências ontológicas. A abordagem realista parte de uma leitura pessimista da natureza humana e tem como premissas a centralidade de Estados unitários e “racionais”; a ausência de Leviatã em ambiente internacional anárquico, o que faz com que cada Estado objetive ampliar a sua segurança em relação aos demais; e a busca pela sobrevivência. Medo, prestígio, guerra e a procura de garantir o “interesse nacional” determinam o comportamento estatal. Entre os variados modelos de análise do realismo, destaca-se o “dilema do prisioneiro”, uma ilustração da teoria dos jogos que denota como a ausência de informações claras e a desconfiança mútua podem impedir a cooperação. Edward Carr, Hans Morgenthau, Raymond Aron e Kenneth Waltz são os principais expoentes dessa vertente teórica.

A tradição liberal, por sua vez, advém da contribuição de teóricos contratualistas europeus do século XVIII, preocupa-se com as relações entre indivíduos, sociedades e governos e pondera como essas podem afetar a vida internacional. A existência de governos democráticos e a interdependência gerada pelo livre comércio contribuem para a consecução da “paz perpétua” entre os Estados (KANT, 2003). Além disso, para autores como Norman Angell, Alfred Zimmern e o próprio Woodrow

Wilson sociedades podem autorregular-se por meio de instituições, o que garantiria regras mínimas de convivência entre os Estados e evitaria o surgimento de ameaças. A realização de interesses individuais levaria, pois, a ganhos coletivos. O pensamento liberal é qualificado de “idealista” pelos teóricos realistas e perde força com o início das hostilidades que levaram à Segunda Guerra Mundial. A sua influência, no entanto, é perceptível com o estabelecimento das Nações Unidas, a evolução do Direito Internacional e a aplicação do princípio de autodeterminação dos povos.

O pensamento liberal também influencia a teoria funcionalista, que advoga pela integração e pela governança coletiva como formas de superação de discórdias. A importância do funcionalismo é renovada com os escritos de Ernst B. Haas. Principal expoente do neofuncionalismo nos anos 1950 e 1960, o autor defendia que a integração regional em áreas específicas – como a economia – dinamizaria, por meio de um processo de “*spill-over*”, as possibilidades de cooperação em outros setores (E. HAAS, 1958). O atingimento da paz ocorreria por meio da constituição de agências especializadas e organismos internacionais – por exemplo, a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço – que assumiriam funções até então exclusivas dos Estados.

O segundo grande debate (ii) ocorre entre os tradicionalistas, como eram comumente chamados os realistas e liberais, e os behavioristas, inspirados pelas ciências naturais. Nos anos 1950 e 1960, a “revolução” behaviorista define as abordagens clássicas como demasiado normativas e propõe mudanças metodológicas. Com foco em análises quantitativas, na procura de conclusões “generalizáveis” e baseado no positivismo, o behaviorismo trata a ciência

como algo neutro e técnico, de modo que fenômenos sociais deveriam ser explicados individualmente e testados de forma empírica. Se, para autores como os da Escola de Frankfurt o behaviorismo era uma abordagem conservadora e reducionista, para outros representou um modo de avançar a produção de conhecimento de acordo com parâmetros replicáveis e dotados do rigor científico. O behaviorismo teve influência na evolução metodológica das Relações Internacionais, notadamente na academia norte-americana.

O terceiro grande debate (iii) retoma o primeiro. Faz referência à reedição da disputa entre realismo e liberalismo, atualizados como neorealismo e neoliberalismo. O contexto era o dos anos 1970, quando ocorria a *détente* entre Estados Unidos e União Soviética. A teoria realista não conseguiu prever e tampouco forneceu ferramentas analíticas que explicassem satisfatoriamente o porquê do colapso da União Soviética. Além disso, não abrangia a multiplicidade de atores internacionais que operavam por meio do Estado e à margem dele, como organizações não governamentais (ONG), organizações internacionais e empresas. Já os liberais precisavam superar a imagem de serem demasiado idealistas e distantes do fato de que o tabuleiro internacional era também palco de jogos de força entre as grandes potências.

Neoliberais (também conhecidos como institucionalistas neoliberais) como Joseph Nye e Robert Keohane enfatizam a relevância de atores não estatais e afirmam que problemas econômicos, políticos e sociais não são somente causados pelo comportamento dos Estados ou plenamente controlados por esses (KEOHANE; NYE JR., 1977). Ainda que permanecesse importante, o poder militar era complementado pelas conexões entre socieda-

des, aumento dos fluxos transnacionais e amplitude das temáticas internacionais. Em concessão ao pensamento realista, os neoliberais reconhecem a existência da anarquia em nível sistêmico. No entanto, por estarem interdependentes em ambiente anárquico, os Estados buscariam implementar canais de cooperação, estabelecer instituições e tratados e limitar a possibilidade de conflito. Ao contrário da visão realista, que considera as instituições internacionais como reflexos da distribuição de poder entre os estados e subprodutos da ação desses, a vertente neoliberal observa-as como mecanismos de coordenação que têm poder de agência e minimizam os jogos de soma zero e o “dilema do prisioneiro”. Organizações internacionais, portanto, para a promoção de parâmetros mínimos para a regulação da vida internacional. A influência do neoliberalismo também é perceptível na obra de autores como John Ruggie, que desenvolve o conceito de multilateralismo.

Posteriormente, a matriz liberal expande seu escopo teórico com a incorporação de novas perspectivas provenientes, por exemplo, da Sociologia e da História, e amplia o diálogo com a escola construtivista. Os estudos sobre paz e segurança internacionais são renovados, com especial enfoque em temas como intervencionismo humanitário e uso da força e o papel de instituições internacionais e regionais no pós-Guerra Fria. Em contínuo debate com autores realistas, trabalhos como os de John Ikenberry reafirmam a resiliência da ordem liberal estabelecida pelos Estados Unidos e minimizam o declínio relativo de Washington. Já Joseph Nye reinterpreta concepções sobre poder com os conceitos de *soft* e *smart power*.

O neorealismo (ou realismo estrutural) reforça cânones realistas clássicos, como a centralidade estatal, a desconfiança mútua e a anar-

quia. Destaca, no entanto, a influência do sistema internacional como variável chave. O foco está na estrutura e não em atores individuais, não sendo relevante a realidade doméstica dos Estados. Em obra paradigmática, Kenneth Waltz argumenta que o sistema internacional é definido pela distribuição de capacidades (WALTZ, 2010). Como bolas de uma mesa de bilhar, os Estados têm seu comportamento limitado pela estrutura. Mudanças, quando ocorrem, são raras e confinadas à configuração anárquica ou hierárquica. Também referência no campo neorrealista, Robert Gilpin discute como mudanças sistêmicas dependem da atuação do Estado hegemônico e da concentração de poder desse frente aos demais.

O realismo ganha diversidade nos anos 1990 com o surgimento de derivações conhecidas como realismo ofensivo e realismo defensivo, desenvolvidas por nomes como John Mearsheimer. Ademais, é possível distinguir outra vertente recente do realismo, conhecida como realismo neoclássico, associada a Fareed Zakaria e Gideon Rose. Diferentemente do neorealismo, o realismo neoclássico faz concessões ao campo liberal e inclui o nível de análise doméstico como essencial para a compreensão das decisões estatais.

Apesar das diferenças, neorealismo e neoliberalismo aproximam-se na importância conferida à variável sistêmica como princípio orientador, ao positivismo como teoria filosófica e aos Estados como entidades mais relevantes. Essa proximidade levou autores como Ole Wæver (1996, p. 161) a dizer que o debate era artificialmente construído, inventado por conta de propósitos ilustrativos e didáticos. Na mesma direção, Robert Keohane e Lisa Martin (1999, p. 3) afirmam que os dois campos teóricos são “meios-irmãos”.

O debate entre o neorrealismo e o neoliberalismo influencia o desenvolvimento da teoria de regimes e da Escola Inglesa. Regimes referem-se a normas, princípios, regras e processos decisórios por meio dos quais as expectativas estatais convergem quanto a uma determinada área temática. Ainda que mais próxima da perspectiva neoliberal, a teoria de regimes também atraiu a atenção de autores mais próximos do realismo, como Susan Strange e Joseph Grieco.

A Escola Inglesa tem como principais expoentes Hedley Bull, Adam Watson e Martin Wight e apresenta-se como uma *via media* entre as correntes realista e liberal. Inspirada pelo estudo da história e pelo “racionalismo” de Hugo Grotius, um dos precursores do Direito Internacional, a Escola Inglesa tem perspectiva evolucionista das Relações Internacionais. Os Estados fazem uso de, portanto, interesses, valores, regras, instituições, normas e práticas compartilhados que possibilitam o convívio cooperativo e a moderação da anarquia, o que Adam Watson define como “*raison de système*” (WATSON, 1992, p. 14). Conceitos como ordem e justiça são centrais para a Escola Inglesa e dialogam com concepções de sociedade internacional que Hedley Bull nomeou “pluralista” e “solidarista”. A corrente teórica ganhou novas interpretações a partir de autores como Barry Buzan, Edward Keene e Andrew Hurrell que discutem, por exemplo, a integração de países não-ocidentais e o papel de regiões na sociedade internacional criada pelo Ocidente.

O construtivismo torna-se uma das principais escolas de pensamento das Relações Internacionais na transição das décadas de 1980 e 1990. Considera a realidade como socialmente construída por atores e estruturas, de modo que não há antecedência ontológica entre eles (ONUF, 1989). Para Nicholas Onuf,

por exemplo, a linguagem é o meio pelo qual interpretam-se e estabelecem-se as relações entre indivíduos e sociedades, produzindo atos de fala e tendo impactos na prática política. Atores, como é o caso dos Estados, agem não apenas no contexto de, mas também sobre as instituições/estruturas, o que faz com que o construtivismo rejeite condições pré-determinadas e privilegie a mudança. Ideias, valores e crenças atribuem significado ao mundo material, o que ajuda a esclarecer as várias formas de comportamento estatal e de configurações sistêmicas. Por isso, Estados que compartilham características comuns, como forma de governo ou modelo econômico, tendem a ver-se de modo positivo (WENDT, 1987).

Para além desses elementos unificadores, é possível dizer que o construtivismo se divide em vertentes mais próximas das teorias tradicionais e em abordagens mais pluralistas. Autores como Alexander Wendt, Martha Finnemore, Kathryn Sikkink e Peter Katzenstein fazem parte do primeiro grupo. Em geral, eles mantêm as mesmas bases epistemológicas e metodológicas das teorias de matriz realista e liberal e dialogam criticamente com o campo *mainstream* da disciplina. Essa tentativa de criação de canais de diálogo e de manutenção de aparência “científica” é questionada por autores como Richard Ashley, Michael Shapiro e R. B. J. Walker, considerados por realistas e liberais como radicais e associados ao pós-estruturalismo por negarem a existência de teorias neutras e por defenderem a inclusão de múltiplas narrativas na construção do conhecimento e de temas como subjetividade, relativismo, intertextualidade e culturas de resistência e de emancipação. Autores clássicos como Michel Foucault, Jacques Derrida e Pierre Bordieu influenciam os escritos pós-estruturalistas.

A dificuldade das teorias tradicionais de explicarem o fim da Guerra Fria abriu espaço não só para a organização do pensamento pós-estruturalista, mas também para abordagens como a da teoria crítica. A teoria crítica mantém a importância do caráter estrutural das Relações Internacionais, partindo de fundamentos do marxismo e das ideias de Antonio Gramsci e da Escola de Frankfurt para analisar e propor mudanças emancipatórias. A teoria crítica dialoga com o materialismo da teoria de sistema-mundo² de Immanuel Wallerstein e da teoria da dependência de Fernando Henrique Cardoso e Enzo Falleto e preserva conteúdos como mecanismos de dominação e de exclusão e relações de dependência como neoimperialismo e neocolonialismo. Teóricos críticos como Robert Cox e Andrew Linklater propõem que o conhecimento seja repensado a partir de contribuições sociológicas, antropológicas, filosóficas e psicológicas.

O quarto grande debate das Relações Internacionais (iv) está centrado na disputa metodológica e epistemológica entre positivistas e pós-positivistas, aqui incluídas as experiências teóricas do pós-estruturalismo, ambientalismo,³ pós-modernismo,⁴ teoria crítica e de abor-

dagens do feminismo.⁵ Divide, de um lado, autores “racionalistas”, que buscam fatos observáveis e que são afeitos ao positivismo como método científico e, de outro, os “reflexivistas”, ou refratários ao paradigma metodológico dominante por considerarem-no superficial e predeterminante. Os pós-positivistas refutam a existência de uma “realidade objetiva”, acreditam que valores e intencionalidade não podem ser dissociados da produção do conhecimento e, por essa razão, buscam desenvolver estudos que incluam a visão do “outro”. Obras que abordem lentes de gênero, classe e raça (CHOWDHRY; NAIR, 2004; TICKNER, 1992), além de modelos de análise alternativos, são privilegiados pelos pós-positivistas.

Quais são os métodos utilizados?

Afora as discussões teóricas e epistemológicas, a evolução das Relações Internacionais envolve o debate entre diferentes abordagens metodológicas. Em termos gerais, é possível identificar as tradições metodológicas quantitativa e qualitativa como as principais no campo de estudos das Relações Internacionais.

2 A teoria de Wallerstein observa o mundo como sistema social no qual há uma divisão territorial do trabalho hierarquizada em centro, semiperiferia e periferia e estabelecida de acordo com relações de produção. Tem relação direta com a teoria de dependência, abordagem teórica neomarxista que explica as relações desiguais entre centro e periferia como reprodutoras do subdesenvolvimento.

3 A teoria ambientalista, também conhecida como “*green theory*”, tem por base discussões sobre meio ambiente e caráter interdisciplinar, englobando de perspectivas próximas ao institucionalismo neoliberal até visões críticas ao sistema capitalista como um todo e ao modo como estados e atores internacionais operam e agem frente a problemas de ação coletiva, advogando pela descentralização de estruturas de poder.

4 Como matriz teórica, o pós-modernismo questiona as bases pretensamente racionais, científicas e delimitadas no tempo e no espaço das relações internacionais, buscando ultrapassar limites disciplinares e desconstruindo visões tradicionais. Autores como James Der Derian defendem que teorias individuais são incapazes de explicar a complexidade

das relações internacionais, especialmente em circunstância marcada por maior interpenetração e porosidade de limites e fronteiras institucionais. Para Richard Devetak, conceitos como o de soberania estatal são anacrônicos e funcionam como profecias autorrealizáveis, devendo abrir espaço para a temas como diversidade étnica, multiculturalismo, e o papel de grupos indígenas e minorias.

5 As abordagens feministas têm em comum o uso do gênero como categoria de análise, a partir da afirmação do gênero como identidade socialmente construída e passível de perpetuar desigualdades, hierarquias e opressões, visto que é sujeita a disputas de poder. Ponto comum entre as abordagens feministas é a ideia de que as correntes teóricas tradicionais ignoraram as discussões sobre gênero e sua dimensão política. Além disso, autoras como Lori Handrahan trazem a relevância de visões interseccionais que incluem debates sobre raça, classe e etnia. Essas agendas transbordam para temas como, por exemplo, construção da paz e situações de pós-conflito, estudados por nomes como Cynthia Enloe.

A tradição quantitativa envolve, como exemplos mais comuns, o método estatístico (inclui-se a análise bayesiana) e o método experimental.⁶ Baseia-se na aplicação de técnicas e raciocínio das ciências naturais, do uso da matemática e de *softwares* de pesquisa quantitativa. Insere-se, portanto, na corrente filosófica do positivismo. Entre seus objetivos estão o teste de hipóteses, o estabelecimento de padrões, a manipulação de variáveis e, no caso do método experimental, o uso de grupos de controle. Faceta comum do método quantitativo é o exame de grande quantidade de casos (*Large-N*).

A tradição metodológica qualitativa encontra-se tanto no campo do positivismo quanto no do pós-positivismo. No que diz respeito a métodos qualitativos positivistas usados nas Relações Internacionais, cita-se o *process-tracing* e o método comparativo. O *process-tracing* vale-se da reflexão quantitativa sobre o teste de hipóteses para aplicá-la à análise qualitativa de um caso específico (*within-case analysis*) (BEACH; PEDERSEN, 2013). Analistas buscam observar como fatores explicativos e resultados (*outcomes*) estão inter-relacionados pela existência de mecanismos causais. O “caminho” entre fatores e resultados é identificado por meio de técnicas de recolha de dados como entrevistas e trabalho de arquivo. Já o método comparativo pretende comparar mais de um caso (*small-N*) a partir das suas variáveis e/ou resultados. Ambos os métodos são úteis para a identificação e o desenvolvimento de novas hipóteses e teorias⁷.

Mais recentemente, esforços têm sido envidados para aproximar as tradições quantitativa e qualitativa do campo positivista. São

os chamados métodos mistos (*mix methods*), a exemplo do método de análise qualitativa comparativa (em inglês, *qualitative comparative analysis* ou QCA) (RAGIN, 2008). Diversos autores têm conjugado o uso de ferramentas estatísticas com a análise qualitativa de casos específicos e produzido estudos faseados que relacionam a análise inicial de muitos casos (*large-N*) com a investigação aprofundada de poucos ou apenas um caso (*small-N* ou *within-case analysis*). Métodos como a análise de discurso e a análise de conteúdo também podem situar-se na conjunção entre perspectivas quantitativas e qualitativas (GOERTZ, 2017).

Por fim, ressalta-se o uso de métodos oriundos de outras disciplinas, como é o caso da etnografia. O uso de entrevistas não estruturadas (abertas) e de observação participativa e a construção de histórias de vida são técnicas de coleta de dados habitualmente associadas à Antropologia e à Geografia. Por meio desta abordagem, pesquisadores podem examinar como indivíduos e grupos humanos interpretam a realidade, rejeitando a existência de uma “realidade concreta e replicável”. No curso do trabalho, o analista influencia e é ao mesmo tempo influenciado pela atividade de investigação.

Debates contemporâneos

As Relações Internacionais enfrentam uma série de desafios no século XXI. Além da necessidade de compreender e explicar o difuso contexto internacional hodierno, a disciplina precisa transpor a histórica vinculação ao mundo ocidental e, particularmente, aos Estados Unidos. Ademais, é necessário avaliar criticamente se ainda faz sentido estudar as Relações Internacionais de acordo com os grandes debates e/ou com áreas teóricas bem delimitadas,

6 A análise bayesiana utiliza-se da estatística para responder perguntas de pesquisa que tenham por base o estudo de probabilidades.

7 O método histórico-comparativo origina-se como subproduto do método comparativo.

bem como repensar os avanços metodológicos realizados até o presente momento.

Em primeiro lugar, os estudiosos das Relações Internacionais encontram um mundo muito mais complexo do que durante o período de vigência do conflito bipolar. O mundo pós-Guerra Fria é marcado pela proliferação e aumento da importância de temas como o terrorismo, a saúde global, os direitos humanos, os fluxos de refugiados, a segurança cibernética e as tecnologias de informação e de comunicação, as mudanças climáticas, a segurança alimentar e a não proliferação nuclear, entre outros. O declínio relativo dos Estados Unidos no âmbito econômico mas a sua ainda primazia militar, associado à mudança do centro de gravidade mundial para a Ásia, especialmente em função da ascensão de países como a China e a Índia, faz com que analistas de variadas tradições teóricas questionem-se em que realidade estaríamos vivendo: se em um mundo unipolar, bipolar, multipolar, uni-multipolar (HUNTINGTON, 1999), multi-multipolar (FRIEDBERG, 1994), multimodal (WOMACK, 2016), multiplex (ACHARYA, 2014), pós-Americano (ZAKARIA, 2008), pós-ocidental (STUENKEL, 2016), policêntrico (DERICHS, 2014), G-zero (BREMMER, 2013), ou sem polaridades definidas (R. HAAS, 2008). Autores também dividem-se entre aqueles que acreditam na continuidade e resiliência da ordem liberal em vigor, como John Ikenberry (2018), e outros, como John Mearsheimer (2019), que observam a emergência de um mundo multipolar capitaneado por Estados Unidos e China e marcado por dinâmicas de conflito e cooperação entre suas visões de ordem internacional.

O segundo desafio enfrentado pelas Relações Internacionais relaciona-se diretamente com essa incerteza. Uma vez que a configura-

ção sistêmica se torna menos norte-americana e menos ocidental, como readequar a produção de conhecimento da disciplina? Como tornar as Relações Internacionais realmente “internacionais”? Ainda dominada por publicações no eixo anglo-saxão, a disciplina tem iniciado um lento processo de interlocução com perspectivas e autores e autoras não-ocidentais. Um dos principais elementos desse “encontro” é o fato de que há perspectivas fora do eixo transatlântico que questionam conceitos, teorias e epistemologias que foram criadas a partir do pensamento e da história ocidentais (ACHARYA; BUZAN, 2007; SIKKINK, 2014). Outra questão relevante é investigar se de fato existe um diálogo de iguais ou se vigora uma visão condescendente do eixo Europa-Estados Unidos, voltada não para a troca de perspectivas, mas para a mera incorporação do que é “diferente” (TICKNER; WAEVER, 2009; BILGIN, 2008; ZARAKOL, 2011). Igualmente, deve-se evitar o risco de se criarem novas essencialidades, como “escolas nacionais” de Relações Internacionais, e efetivamente pluralizar a produção do conhecimento.

Por fim, uma terceira vertente da agenda de investigação atual é sobre métodos e interdisciplinaridade. Por um lado, observa-se um crescimento do número de trabalhos que lidam com o realismo científico, o que contribui para o pluralismo metodológico e para a busca de um caminho intermediário entre métodos quantitativos e qualitativos. Processo semelhante tem ocorrido com autores que buscam ampliar a comunicação entre visões racionalistas e reflexivistas. Por outro lado, a evolução das Relações Internacionais tem-na aproximado de outras disciplinas, o que amplifica o seu escopo de atuação e favorece o surgimento de novas estratégias de investigação.

Referências

- ACHARYA, Amitav. **The End of American World Order**. Cambridge: Polity Press, 2014.
- ACHARYA, Amitav; BUZAN, Barry. Why There is no non-Western International Relations Theory? An Introduction. **International Relations of the Asia-Pacific**, v. 7, n. 3, p. 287-331, 2007. Disponível em: <https://academic.oup.com/irap/article/17/3/341/3933493>. Acesso em: 27 jun. 2021.
- BEACH, Derek; PEDERSEN, Rasmus Brun. **Process-tracing Methods: Foundations and Guidelines**. Michigan: University of Michigan Press, 2013.
- BILGIN, Pinar. Thinking past 'Western' IR. **Third World Quarterly**, v. 29, n. 1, pp. 5-23, 2008. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/20455023>. Acesso em 27 jun. 2021.
- BREMMER, Ian. **Every Nation for Itself: Winners and Losers in a G-Zero World**. New York: Portfolio/Penguin, 2013.
- BROWN, Chris; AINLEY, Kirsten. **Understanding International Relations**. Nova York: Palgrave Macmillan, 2009.
- BURCHILL, Scott; LINKLATER, Andrew. Introduction. In: BURCHILL, Scott; LINKLATER, Andrew; DEVETAK, Richard; DONNELLY, Jack; PATERSON, Matthew; REUS-SMIT, Christian; TRUE, Jacqui (eds.). **Theories of International Relations**. New York: Palgrave Macmillan, 2005, p. 12-13.
- CHOWDHRY, Geeta; NAIR, Sheila (eds.). **Power, Postcolonialism and International Relations: Reading Race, Gender, and Class**. London and New York: Routledge, 2004.
- DERICHS, Claudia. Asiatische Zeitenwende? Von der bipolaren zur polyzentrischen Weltordnung (Asian sea change? From the bipolar to a polycentric world order). **Politische Vierteljahresschrift**, v. 48, p. 41-66, 2014.
- FRIEDBERG, Aaron L. Ripe for Rivalry: Prospects for Peace in a Multipolar Asia. **International Security**, v. 18, n. 3, p. 5-33, 1994. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/2539204>. Acesso em 27 jun. 2021.
- GOERTZ, Gary. **Multimethod Research, Causal Mechanisms, and Case Studies: an Integrated Approach**. Princeton: Princeton University Press, 2017.
- HAAS, Ernst B. **The Uniting of Europe: Political, Social, and Economic Forces 1950-1957**. Stanford: Stanford University Press, 1958.
- HAAS, Richard N. The Age of Nonpolarity. **Foreign Affairs**, v. 87, n. 3, p. 44-56, 2008. Disponível em: <https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2008-05-03/age-nonpolarity>. Acesso em 28 jun. 2021.
- HUNTINGTON, Samuel. The Lonely Superpower. **Foreign Affairs**, v. 78, n. 2, p. 35-49, 1999. Disponível em: <https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/1999-03-01/lonely-superpower>. Acesso em 28 jun. 2021.
- IKENBERRY, John G. The End of Liberal International Order? **International Affairs**, v. 94, n. 1, p. 7-23, 2018. Disponível em: https://scholar.princeton.edu/sites/default/files/gji3/files/inta94_1_2_241_ikenberry.pdf. Acesso em 28 jun. 2021.
- KANT, Immanuel. **To Perpetual Peace: a Philosophical Sketch**. Indiana: Hackett Publishing, 2003.
- KEOHANE, Robert O.; NYE JR., Joseph. **Power and Interdependence: World Politics in Transition**. Boston: Little, Brown, 1977.
- KEOHANE, Robert O.; MARTIN Lisa. Institutional Theory, Endogeneity, and Delegation. Working Paper 99-07. **Weatherhead Center for International Affairs**, Harvard University, Cambridge, p. 1-55, 1999.
- MEARSHEIMER, John J. Bound to Fail: the Rise and Fall of the Liberal International Order. **International Security**, v. 43, n. 4, p. 7-50, 2019. Disponível em: <https://www.belfercenter.org/publication/bound-fail-rise-and-fall-liberal-international-order>. Acesso em 28 jun. 2021.
- ONUF, Nicholas. **World of Our Making: Rules and Rule in Social Theory and International Relations**. Columbia: University of South Carolina Press, 1989.
- RAGIN, Charles C. **Redesigning Social Inquiry: Fuzzy Sets and Beyond**. Chicago: University of Chicago Press, 2008.
- SIKKINK, Kathryn. Latin American Countries as Norm Protagonists of the Idea of International Human Rights. **Global Governance**, v. 20, n. 3, p. 389-404, 2014. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/24526221>. Acesso em 29 jun. 2021.
- STUENKEL, Oliver. **Post-Western World: How Emerging Powers are Remaking Global Order**. Cambridge: Polity Press, 2016.
- TICKNER, Ann J. **Gender in International Relations: Feminist Perspectives on Achieving Global Security**. New York: Columbia University Press, 1992.
- TICKNER, Arlene B.; WAEVER, Ole (eds.). **International Relations Scholarship Around the World: Worlding Beyond the West**. New York: Routledge, 2009.
- ZAKARIA, Fareed. **The Post-American World**. New York: W. W. Norton & Company, 2008.
- ZARAKOL, Ayse. **After Defeat: How the East Learned to Live with the West**. Cambridge: Cambridge University Press, 2011.
- WAEVER, Ole. Rise and Fall of the Inter-paradigm Debate. In: SMITH, Steve; BOOTH, Ken; ZALEWSKI, Marysia (eds.). **International Theory: Positivism and Beyond**. Cambridge: Cambridge University Press, 1996, p. 149-185.
- WALTZ, Kenneth N. **Theory of International Politics**. Illinois: Waveland Press, 2010.
- WATSON, Adam. **The Evolution of International Society**. London: Routledge, 1992.
- WENDT, Alexander E. The Agent-structure Problem in International Relations Theory. **International Organization**, v. 41, n. 3, p. 335-370, 1987. Disponível em: <https://www.cambridge.org/core/journals/international-organization/article/abs/agentstructure-problem-in-international-relations-theory/056581C7A48E985CCDCE5B32215B6139>. Acesso em 29 jun. 2021.
- WOMACK, Brantly. **Asymmetry and International Relationships**. Cambridge: Cambridge University Press, 2016.



China's quest for oil: Brazil-China relations in the oil sector (2000-2018)¹

A busca da China por petróleo: as relações Brasil-China no setor petrolífero (2000-2018)

La búsqueda de petróleo: las relaciones Brasil-China en el sector petrolero (2000-2018)

Rafael Almeida Ferreira Abrão²

DOI: 10.5752/P.1809-6182.2021v18n1pX

Recebido em: 11 de agosto de 2020

Aceito em: 05 de abril de 2021

Resumo

Este artigo investiga de que forma a China se tornou uma força relevante no setor de petróleo brasileiro. Os resultados mostram o Brasil como parte da estratégia da China de diversificação de fontes do fornecimento de petróleo e o empenho das empresas chinesas para participar de projetos no país latino-americano.

Palavras-chave: Brasil; China; Petróleo e Gás.

Abstract

This article reviews in what way China has developed into a sizable force in the Brazilian oil sector. Findings show Brazil as part of China's strategy of oil supply diversification and the endeavor of Chinese companies to be part of projects in the Latin American country.

Keywords: Brazil; China; Oil and Gas.

Resumen

Este artículo revisa como China se ha convertido en una fuerza considerable en el sector petrolero brasileño. Los resultados muestran que Brasil es parte de la estrategia de China para diversificación de sus fuentes de petróleo y el esfuerzo de empresas chinas para participar de proyectos en el país latinoamericano.

Palabras-clave: Brasil; China; Petróleo y Gas.

1 This study was sponsored by the Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) - Finance Code 001.

2 Ph.D. candidate at the Federal University of ABC (UFABC). Affiliated Fellow at the International Institute for Asian Studies (IIAS). Leiden, Netherlands. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9405-0719>

Introdução

Energy is not just a regular commodity traded on world markets. In political economy analyses, energy is a strategic commodity and, despite the increasing relevance of other energy sources, oil continues to play a crucial role in the world economy. Oil is a requirement for all states, but at the same time, is not equally distributed around the globe. It is a rare and non-renewable resource and, above all, it is essential for the survival, security, and well-being of all states (FUSER, 2013). Energy is a fundamental element of the world economy and it is a mandatory condition to mobilize other resources (AMINEH; GUANG, 2017). Energy is a source of power.

Historically, oil and the fear of paralyzing oil flows have mobilized countries economically and militarily to gain access to resources beyond their state borders. Japan entered World War II to gain access to oil reserves in Indonesia, while Nazi Germany's army invaded the Soviet Union with the ambition to conquer the oil-rich Caucasus region. The United States' (USA) oil predominance was central to the outcome of World War II. Later, the dispute between international companies and oil-rich underdeveloped countries for control of said countries' main hydrocarbon reserves sparked decolonization and nationalism movements. In the 1970s, the two oil shocks created not only a global economic crisis but also a group of wealthy and powerful oil-producing nations with a high capacity to influence international affairs. These are just a few examples of the oil industry's influence among many wars, revolutions, assassinations, coups d'état, and other relevant episodes in contemporary history. According to Yergin:

Over almost a century and a half, oil has brought out both the best and worst of our civilization. It has been both a boon and a burden. Energy is the basis of industrial society. And of all energy sources, oil has loomed the largest and the most problematic because of its central role, its strategic character, its geographic distribution, the recurrent pattern of crisis in its supply—and the inevitable and irresistible temptation to grasp for its rewards (YERGIN, 1991, p. 780).

Finally, energy is essential to both Brazil's and China's development. While China needs to fulfill its energy demand with overseas resources, Brazil can boost industrial development and enhance social welfare using income generated by its new oil and gas deep-sea projects. But more than that, energy is essential to the world economy since it is a requirement for the development and production of goods and services. Energy is also at the core of sustainability and global climate change debates. The investigation about the profile of China's energy investments has been examined in international literature, with a more specific focus given to Asia and Africa, but not as much in Brazil. To fill this gap, this study means to briefly contribute to understanding the role of two major global players in the political economy of energy: Brazil, the Latin American largest economy and resource-rich nation, and China, the world's fastest-growing economy in the last decades and largest energy consumer in the world.

In this article, we aim to review in what way China has developed into a sizable force in the Brazilian oil sector. Our argument is built upon a comprehensive analysis of data and literature review. The structure of the paper is divided into five sections, including this introduction. The following section presents

the Chinese import-dependent path. The third section explains how Brazil fits China's strategy of energy supply security. The fourth addresses the growing Chinese influence in the Brazilian oil sector through trade, investment, and finance. Finally, the conclusion summarizes the results, showing Brazil as part of China's strategy of oil supply diversification and the Chinese companies targeting greenfield projects in the Brazilian pre-salt fields since they have limited opportunities in other parts of the world.

The Chinese Thirst for Oil

In the last two decades, China's energy investments around the globe have increased exponentially. This move is part of a state-led economic globalization strategy of State-Owned Enterprises (SOE) and a part of China's rise as a global political and economic power (AMINEH; GUANG, 2018). Their strategic focus on becoming world market leaders prompted Chinese National Oil Companies (NOCs) to ensure supply security from resource-rich countries, as well as to meet China's high level of import-dependency. China's dependence on fossil energy imports exposes the country's energy security to plenty of geopolitical risks, as many oil-producing regions and international transportation routes are historically unstable (PARRA, 2004). As argued by Hughes and Lipsky (2013, p. 450), "the politics of energy is reemerging as a major area of inquiry for political science after two decades of relative quiet. One reason is the growth in demand in China" while Lee (2012, p. 75) highlights that "China's energy consumption has expanded and its rise has become the dominant geopolitical issue of our time, Beijing's energy security policy has become one of the major discussion topics".

Energy security refers to the need to safeguard sufficient resources to meet the national demand (YERGIN, 2006) and, consequently, it becomes a component of national security, requiring the state to act by diplomatic, economic, and military means (KLARE, 2016). In the Chinese case, Lee (2012) argue:

Governments in all major economies, democratic and authoritarian, view energy security as an inherent component of their national interest. [...] In China, the definition is much stricter than in other energy-importing countries (such as the United States and Japan) since Beijing considers not just reliable and uninterrupted but also a cheap supply of energy as essential to its national and domestic political interest (LEE, 2012, p. 77-78).

China's integration into the global system has been pushing the world to a multipolar order and is rapidly spreading Chinese political and economic influence on different countries and regions by trade flows, direct investments, finance, and diplomatic relations. The growing transnational activities from China's largest NOCs - China National Petroleum Corporation (CNPC), China Petroleum and Chemical Corporation (Sinopec), and the China National Offshore Oil Corporation (CNOOC) - are now crucial to the country's energy supply security. Some analysts like Amineh and Guang (2017, p. 40) argue that once the NOCs become transnational actors, the state loses its monopoly control over the actions of the companies, although still maintaining relevant participation in the companies' decisions. Nevertheless, Hogenboom (2014) adds that although the Chinese state no longer centrally controls the NOC's international strategy³, it continues

3 We take "strategy" as a NOC's means of achieving long-term objectives and "performance" as a NOC's economic efficiency in finding, developing, and delivering hydrocarbon resources (VICTOR; HULTS; THURBER, 2012).

to encourage and support investments in natural resource sectors, ensuring China's insertion into the global economy and turning the country's companies into increasingly transnational players.

China was in the past an oil-exporting country and after decades of economic growth became a net oil importer in 1993. The country has become the largest energy consumer in the world in 2011, surpassing the USA (EIA, 2015). To demonstrate China's oil reliance, we estimate the country's structural dependency rate. At first, we measure Chinese apparent consumption using the methodology as follows:

$$\text{Apparent consumption} = \text{Oil production} + \text{Net oil imports} + \text{Net oil products imports}$$

Then, we calculate China's structural dependency on oil imports.

$$\text{Structural dependency} = \text{Apparent consumption} - \text{Oil production}$$

In other words,

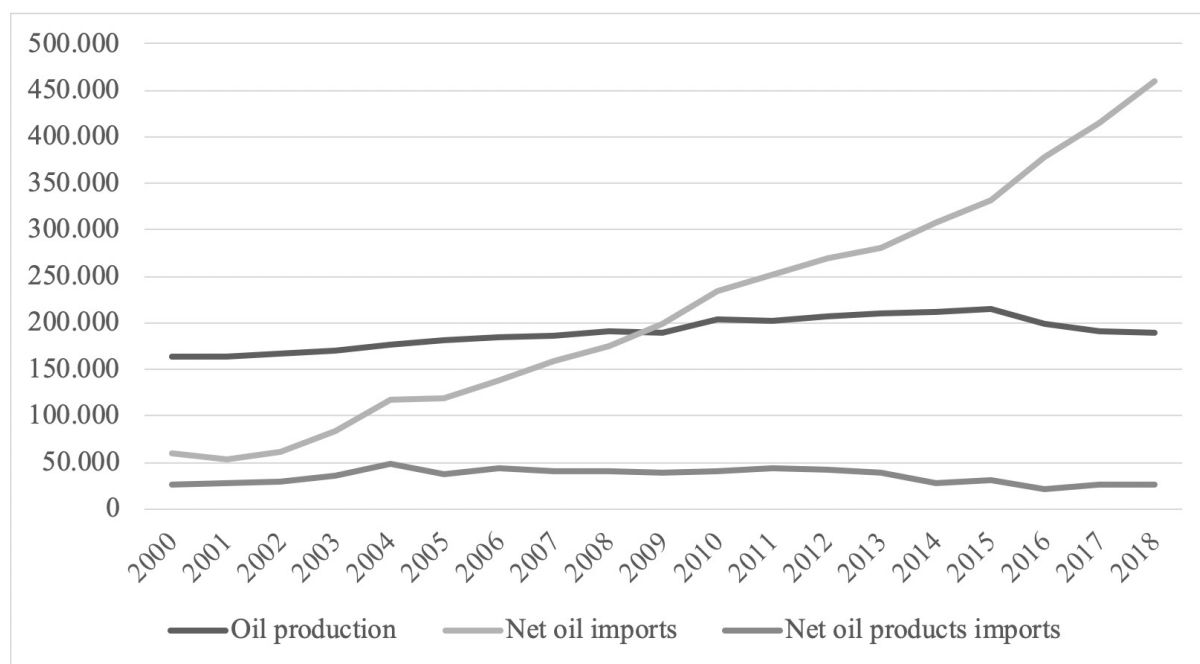
$$\text{Structural dependency} = \text{Net oil imports} + \text{Net oil products imports}$$

Hence, we could measure China's structural dependency rate on oil imports.

$$\text{Structural dependency rate} = \frac{\text{Structural dependency}}{\text{Apparent consumption}}$$

After clarifying the methodology, we can determine China's rate of dependence on oil imports. Firstly, since the oil production had no significant expansion, Chinese net oil imports increased steadily to fulfill the Chinese growing energy demand.

Chart 1. China's oil production vs. net oil and oil products imports (kilotons, 2000-2018)

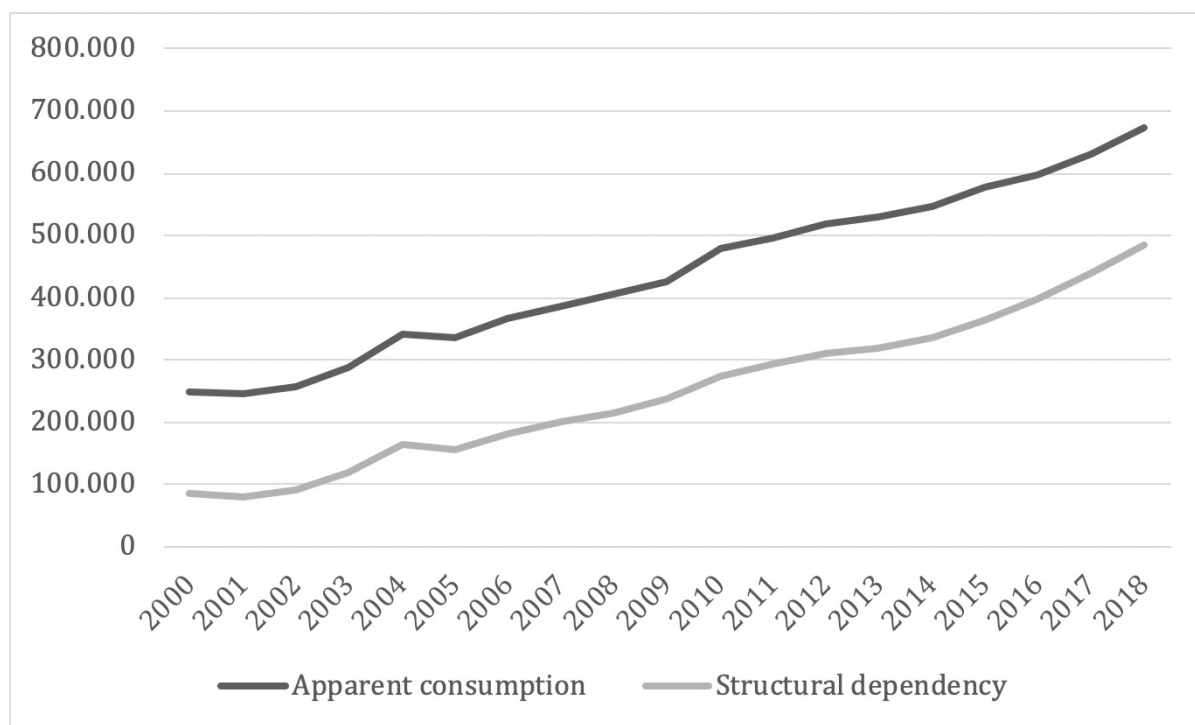


Source: Data from IEA, 2020. Author's elaboration.

The expansion in consumption was accompanied by the increase in net oil imports between 2000 and 2018, the most recent year with available data, resulting in a scenario of structural

dependency on oil imports. The Chinese oil's structural dependency boost from 86.202 to 484.900 kilotons between 2000 and 2018, almost six times higher than previously registered.

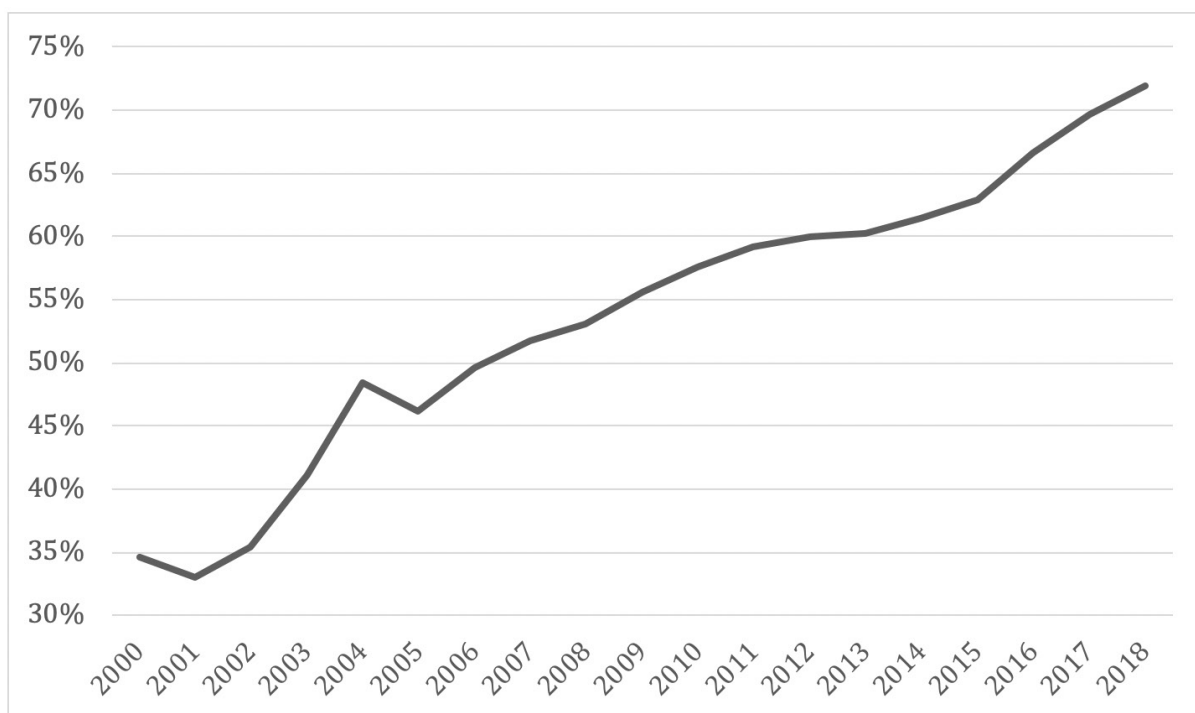
Chart 2. China's apparent consumption vs. structural dependency (kilotons, 2000-2018)



Source: Data from IEA, 2020. Author's elaboration.

By 2000, the structural dependency rate in China was 35%, ten years later this rate rose to 58% and has continued to grow to a high of 72% in 2018.

Chart 3. China's structural dependency rate (% , 2000-2018)



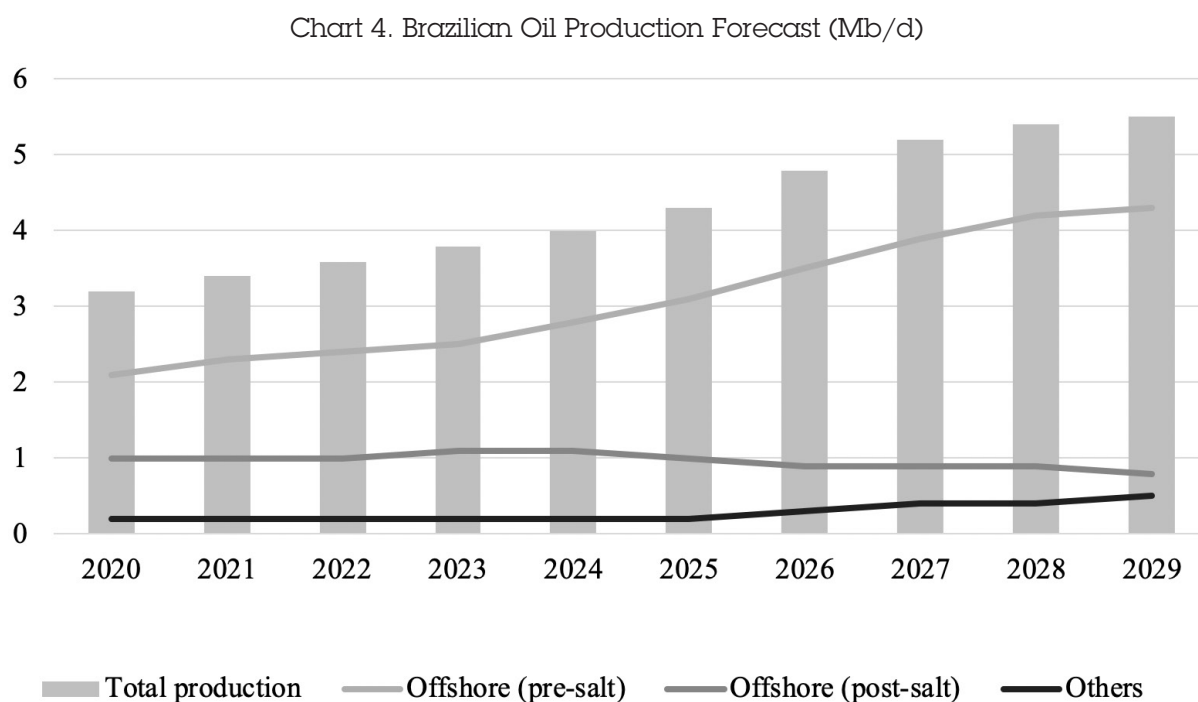
Source: IEA, 2020. Author's elaboration.

Consequently, the country has invested in several energy projects overseas to meet the needs of domestic consumption and diversification of supply to ensure supply security. It is in this context of Chinese dependence on oil overseas resources that Brazil is inserted on China's strategy of energy supply security.

Brazil Meets Chinese Oil Needs

Brazil is still emerging as a large oil-exporting country and it is expected to become an

important actor in energy global geopolitics. In 2007, the announcement of the discovery of large offshore resources in the pre-salt layer changed the historical landscape of scarcity of the country's oil and gas reserves. After proving the potential of the pre-salt reservoirs, Brazil is becoming a great oil exporter. The country is already the largest producer in Latin America, surpassing traditional producers such as Mexico, Venezuela, and Ecuador. The oil output forecast made by the Brazilian energy planning company can be seen in the chart below:



Source: EPE, 2020, p. 152.

Brazilian oil output is predicted to increase 58% between 2020 and 2029. The oil production is set to rise from 3.2 million barrels a day (Mb/d) in 2020 to 5.5 million b/d in 2029, most of it added by the increase in pre-salt production. In 2019, the largest oil producers (including crude oil, all other petroleum liquids, and biofuels) were the USA (19.5 Mb/d) followed by Saudi Arabia (11.8

Mb/d), Russia (11.4 Mb/d), and Canada (5.5 Mb/d) (EIA, 2020). This indicates that Brazil can become one of the largest oil producers in the world by the end of the decade.

The pre-salt is the main area with a capacity to steadily expand the world's oil supply and it is therefore in the crosshairs of the U.S. and China. Schutte (2018) classified the announcement as a new reality to the oil indus-

try since it changed the dynamics of national hydrocarbon policies and transformed the country's historical path of import dependence into one of production and exportation. Brazil's official proven oil reserves accounted for 13.4 billion barrels in 2018 (ANP, 2019). Nonetheless, Sauer and Estrella (2019) estimate that, with the certification of pre-salt oil and gas resources, this amount can achieve more than 100 billion barrels shortly, which can confirm that "pre-salt changes any future scenario on the insertion of Brazil, putting the country on another level in world geopolitics" (SCHUTTE, 2014, p. 86).

This brings challenges and opportunities to the country's economy and raises an intense debate about the regulatory framework, foreign currency appreciation, infrastructural projects, sovereign and social funds, technological advances, and how to improve the national industry's chains with upstream and downstream opportunities. The regulatory framework has changed several times due to the political pressure of different actors. Transnational oil companies, such as ExxonMobil, withdrew their ventures in Brazil returning after a few years when a new government took over and set a more favorable regulation to oil transnational companies. Meanwhile, China's investments remained despite any government or regulatory change.

Finally, it is worth noticing the complementary character of both Brazil and China's energy needs. On one hand, the discoveries in Brazil offer plenty of resources to satisfy Chinese aims of energy security and diversification of supply, strategic assets in ultra-deep-sea waters, economic opportunities, and technology to China's engineering, machinery and oil companies. On the other hand, China offers

opportunities to help Brazil develop its expensive deep-sea projects in a moment that the country and Petrobras have scarce capital available to carry out such ventures, which can improve the country's development opportunities for the next decades.

Brazil-China in Linkages in the Oil Sector

As discussed in the previous sections, Brazil has become a major producer and exporter of oil at a time of increasing demand from China for this commodity. This resulted in a growing Chinese presence in the Brazilian oil sector, which occurred through *i)* the increase of Brazilian exports to China; *ii)* the expansion of Chinese investments in Brazil, and *iii)* the presence of Chinese financial institutions supporting Brazilian oil projects and companies. Therefore, we analyze the three vectors of Chinese expansion in the Brazilian oil sector: trade, investments, and finance.

Trade

Another aspect of the relations between the two countries is the growth of trade. China's economic and political rise is changing the global energy scenario since the country's increasing demand for raw materials cannot be met by available domestic natural resources alone. This poses a challenge to the country's energy security, as it relies on imports for 78% of the crude oil it consumes (NBSC, 2018). The country has become the largest commercial partner for some of the Latin American and Caribbean (LAC) countries. In the case of Brazil, the first decade of the 21st century marked an exponential expansion of more than

2000% in bilateral trade, reaching US\$ 71.27 billion (YANRAN, 2017).

The Chinese industrialization and urbanization process increased the demand for natural resources and resulted in asymmetric commercial flows between LAC countries and China. The Chinese share of the exports in LAC rose from 1.2% in 2000 to 9.6% in 2016, while the imports rose from 2.5% in 2000 to 18.7% in 2016 (HIRATUKA, 2018). The flows of exports from LAC countries to China are not very diversified, with most of them exporting one or just a few goods consisting largely of raw materials, while imports are mainly of manufactured products. South America trade relations with China consists mainly of basic products, especially food and energy, while China has become a competitor to Mexico, Central America, and the Caribbean in their national markets and the USA, offering similar manufactured products to those produced in China (CASAS; FREITAS; BASCUÑÁN, 2020).

Chinese investments are highly concentrated in those Latin American countries with substantial oil reserves and petroleum is crucial for their exports, economic growth, and public revenues (HOGENBOOM, 2014). In Brazil, a far more diversified economy in comparison to other LAC countries, the Observatory of Economic Complexity (OEC) indicates that the share of crude oil exports in 2017 was 7.9% (US\$ 17.4

billion) and 43% of this amount was exported to China. This shows that while China has multiple oil suppliers, with Brazilian crude oil accounting for just 5.1% of their supply, Brazil on the other hand is increasingly dependent on exporting oil to China. In 2020, during the Covid-19 outbreak, Brazil has become China's 4th largest oil supplier, only behind Saudi Arabia, Russia, and Iraq, which consolidated Brazil as a major source and an essential part of China's strategy of oil supply diversification. On the other hand, it is important to notice that 70% of Brazil's oil exports were destined for China in July 2020, an increase of 30% in a year, indicating that the relations between the two countries are increasing steadily (VALLE; PARRAGA, 2020).

Investments

Brazil has become the largest recipient of China's energy investments in the world. As stated by the Chinese Global Investment Tracker (CGIT), US\$ 727.5 billion were invested in different energy projects throughout the world between 2005 and 2019, of which US\$ 50.31 billion were directed to Brazil's energy sectors, topping Canada (US\$ 41.84 billion), Australia (US\$ 38.37 billion), Pakistan (US\$ 38.87 billion) and Russia (US\$ 30.85 billion). The Chinese investments in the Brazilian oil and gas sector are listed in the table below:

Table 1. Chinese Oil and Gas Investments in Brazil

Year	Company	Operation	Amount
2010	Sinochem	40% Peregrino block	US\$ 3 billion
2010	Sinopec	40% Repsol Brasil	US\$ 7.1 billion
2012	Sinopec	30% Galp Energia	US\$ 5.2 billion
2013	CNOOC	10% Libra block	US\$ 700 million

Year	Company	Operation	Amount
2013	CNPC	10% Libra block	US\$ 700 million
2015	TEK	1 block in the Recôncavo basin	R\$ 201 thousand
2016	China Investment Corporation		US\$ 1 billion
2016	China Investment Corporation	90% Nova Transportadora do Sudeste	US\$ 410 million
2017	CNPC		US\$ 120 million
2017	CNOOC	20% Alto do Cabo Frio Oeste block	R\$ 70 million
2017	CNODC	20% Peroba block	R\$ 400 million
2017	CNOOC	1 block in the Espírito Santo basin	R\$ 23.5 million
2017	TEK	2 blocks in the Recôncavo basin	R\$ 1.5 million
2018	Shandong Kerui Petroleum	Construction of Comperj	US\$ 600 million
2018	CNPC	30% TT Work	
2018	CNOOC	30% Pau Brasil block	R\$ 150 million
2019	CNOOC	5% Búzios field	R\$ 3.4 billion
2019	CNODC	5% Búzios field	R\$ 3.4 billion
2019	CNODC	20% Aram block	R\$ 1 billion

Source: AEI, 2020; SCHUTTE, 2020.

We can observe that Chinese investments are increasing steadily, especially after the economic and political crisis that took place in Brazil after 2014, withstanding even the drop in international oil prices of that same year. These investments are concentrated in pre-salt assets and are mainly made by SOEs such as CNOOC and China Southern Petroleum Exploration and Development Corporation (CNODC), a CNPC subsidiary. Between 2003 and 2017, SOEs accounted for 83% of the total amount of China's investments in Brazil (HIRATUKA; DEOS, 2019).

Finance

The internalization of NOCs has been supported by the expansion of Chinese financing through large public banks (HIRATUKA; DEOS, 2019). This movement can also be ob-

served in the Brazilian case, where China's oil investments have been encouraged by financial institutions such as the China Development Bank (CDB), The Export-Import Bank of China (Exim Bank), and in a smaller amount, by the Bank of China (BOC) and the Industrial and Commercial Bank of China (ICBC). Since 2005, CDB and Exim Bank have provided more than \$137 billion in loan commitments to Latin American countries. According to the China-Latin America Finance Database, the largest finance amounts are destined to South America's resource-rich nations: Venezuela (US\$ 62.2 billion), Brazil (US\$ 28.9 billion), Ecuador (US\$ 18.4 billion), and Argentina (US\$ 17.1 billion). The larger part of these transactions is directed to the energy sector and are backed-loan arrangements in exchange for oil supply. The Chinese energy-related loans directed to Brazil can be seen at the following table.

Table 2 Finance: Chinese energy-related loans to Brazil

Year	Purpose	Lender	Borrower	US\$ billion
2007	GASENE pipeline	CDB	BNDES	0.75
2008	Coal plant	CDB	Government	0.35
2009	Pre-salt oil field development	CDB	Petrobras	7
2014	Bilateral cooperation agreement	CDB	Petrobras	3
2015	Bilateral cooperation agreement	CDB	Petrobras	1.5
2015	Bilateral cooperation agreement	CDB	Petrobras	3.5
2015	Leasing of platforms P-52 and P-57	ICBC	Petrobras	2
2016	Supply of equipment and services	EximBank	Petrobras	1
2016	Debt financing	CDB	Petrobras	5
2017	Oil production	CDB	Petrobras	5
2018	Upgrade in refinery infrastructure	NDB	Petrobras	0.2

Source: GALLAGHER; MYERS, 2020; PETROBRAS, 2020.

The previous data indicates a sizable and growing Chinese financial presence in Brazil. It is possible to observe that most loans were concentrated in the energy sector (US\$ 26 billion) and a large part of this amount was taken by Petrobras (US\$ 25 billion), the country's oil state-owned company and largest Brazilian enterprise. The active role of China's investment and commercial banks increased significantly after the global crisis. According to Hiratuka and Deos (2019), the data suggests that Chinese banks operate in Brazil with the strategy to ensure the supply of natural resources to China's growing demand. At the same time, those banks expand markets for Chinese suppliers of goods and services.

Even though their operations in Brazil are still incipient (compared to the stock of foreign direct investments), Chinese finance to Latin America topped financial transactions from either the World Bank and the Inter-American Development Bank in the 2005-2019 period (GALLAGHER; MYERS, 2020). Another sample of the Chinese banks' relevance is

shown by their increasing international performance. In 2018, four Chinese commercial banks were the largest in the world by volume of assets: ICBC, China Construction Bank (CCB), Agricultural Bank of China (ABC), and BOC (HIRATUKA; DEOS, 2019).

Conclusion

In this article, we seek to highlight China's increasing dependence on oil imports. This dependence forced the country to adopt a strategy of diversification of oil supply, seeking to guarantee its energy security. The growth in China's demand for overseas oil sources occurred at a time when Brazil is becoming an oil-exporting nation, which made the country, and the new assets in the pre-salt layer, become part of China's energy security strategy.

One of the main aspects of NOCs activities in Brazil is the possibility to compete in bidding rounds of new and highly productive areas, something unusual in other parts of the world where the access to oil reserves is limited

to the State-owned companies of the host country. The new exploratory areas of the Brazilian pre-salt have been enabling the participation of Chinese NOCs in greenfield projects, not only in what is left behind by the IOCs like in other parts of the world. In other countries, the Chinese NOCs are engaging with the international oil companies (IOCs), but in Brazil, they choose to operate alongside state-owned Petrobras rather than engage with IOCs because of the geological expertise and the recognized technological leadership in the offshore environment of the Brazilian company.

In short, while China ensures its energy security and Brazil transforms into a major oil exporter, their relations through trade, investments, and finance are developing and becoming increasingly relevant.

References

- AMINEH, M. P.; GUANG, Y. Energy and Geopolitical Economy in China: Theory and Concepts. In: **Geopolitical Economy of Energy and Environment**: China and the European Union. Leiden/Boston: Brill, 2017. DOI: doi.org/10.1163/9789004273115
- AMINEH, M. P., GUANG, Y. China's Geopolitical Economy of Energy Security: a Theoretical and Conceptual Exploration. **African and Asian Studies**, v. 17, 2018, 9-39. DOI 10.1163/15692108-12341399
- AGÊNCIA NACIONAL DE PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEIS (ANP). **Agência Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis**. Rio de Janeiro, 2020. Disponível em: <http://rodadas.anp.gov.br/en/>. Acesso em: 18 dez. 2020.
- ANP. Anuário Estatístico Brasileiro do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis 2019. **Agência Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis**. Rio de Janeiro: ANP, 2019. Disponível em: <http://www.anp.gov.br/arquivos/central-conteudos/anuario-estatistico/2019/2019-anuario-versao-impressao.pdf>. Acesso em: 1 abr. 2020.
- CASAS, A. O.; FREITAS, C. D.; BASCUÑÁN, D. R. The Imminence of the Belt and Road Initiative in Latin America: commentary from Brazil, Chile and Mexico. In: GARCÍA, A. O. **China: The Belt and Road Initiative – A Global Transformation**. México: UNAM, 2020.
- The American Enterprise Institute (AEI). **China Global Investment Tracker**, 2020. Disponível em: <https://www.aei.org/china-global-investment-tracker/>. Acesso em: 29 mar. 2020.
- ENERGY INFORMATION ADMINISTRATION (EIA). Petroleum and Other Liquids Data. **International Energy Data and Analysis**. 2020. Disponível em: <https://www.eia.gov/international/overview/country/CHN>. Acesso em: 1 abr. 2020.
- ENERGY INFORMATION ADMINISTRATION (EIA). China: Overview. **International Energy Data and Analysis**. 14 mai. 2015. Disponível em: https://www.eia.gov/international/content/analysis/countries_long/China/china.pdf. Acesso em: 28 mai. 2020.
- ENERGY INFORMATION ADMINISTRATION (EIA). What countries are the top producers and consumers of oil? **International Energy Data and Analysis**. 1 abr. 2020. Disponível em: <https://www.eia.gov/tools/faqs/faq.php?id=709&qt=6>. Acesso em: 4 abr. 2020.
- EMPRESA DE PESQUISA ENERGÉTICA (EPE). **Plano Decenal de Expansão de Energia 2029**. Brasília: MME/EPE, 2020. Disponível em: <http://www.epe.gov.br/sites-pt/publicacoes-dados-abertos/publicacoes/Documents/PDE%202029.pdf>. Acesso em: 4 abr. 2020.
- FUSER, I. **Energia e Relações Internacionais**. São Paulo: Saraiva, 2013.
- GALLAGHER, K. P.; MYERS, Margaret. **China-Latin America Finance Database**. Washington: Inter-American Dialogue, 2020. Disponível em: https://www.thedialogue.org/map_list/. Acesso em: 18 dez. 2020.
- HIRATUKA, C. Mudanças na estratégia chinesa de desenvolvimento no período pós-crise global e impactos sobre a AL. **Texto para discussão**, Unicamp, n. 339, mai. 2018. Disponível em: <https://www.eco.unicamp.br/images/arquivos/artigos/3630/TD339.pdf>. Acesso em: 18 dez. 2020.
- HIRATUKA, C.; DEOS, S. Chinese Financing in Brazil. In: DUSSEL, E. **China's Financing in Latin America and the Caribbean**. Mexico: UNAM, 2019.
- HOGENBOOM, B. Latin America and China's transnationalizing oil industry: A political economy assessment of new relations. **Perspectives on Global Development and Technology**, v. 13, n. 5-6, p. 626-647, 2014.
- HUGHES, Llewelyn; LIPSCY, Phillip Y. The Politics of Energy. **Annual Review of Political Science**, v. 16, n. 1, 2013, p. 449-469. DOI: <https://doi.org/10.1146/annurev-polisci-072211-143240>.
- INTERNATIONAL ENERGY AGENCY (IEA). **Data and Statistics**. 2020. Disponível em: <https://www.iea.org/data-and-statistics?country=CHINAREG&fuel=Oil&indicator=CrudeImportsExports>. Acesso em: 19 dez. 2020.
- KLARE, Michael T. No blood for oil? Hydrocarbon abundance and international security. In: **The Palgrave Handbook of the International Political Economy of Energy**. Palgrave Macmillan, London, 2016. p. 419-439.
- LEE, J. China's Geostrategic Search for Oil. **The Washington Quarterly**, n. 35, v. 3, p. 75-92, 2012. DOI: 10.1080/0163660X.2012.706510
- NATIONAL BUREAU OF STATISTICS OF CHINA (NBSC). China Statistical Yearbook 2018. Petroleum Balance Sheet. **China Statistics Press**, 2018. Disponível em: <http://www.stats.gov.cn/tjsj/ndsj/2018/indexeh.htm>. Acesso em: 8 mai. 2019.
- OEC. Brazil Imports, Exports and Trade Partners. **OEC World**. 2020. Disponível em: <https://oec.world/en/profile/country/bra/>. Acesso em: 29 mar. 2020.
- PARRA, F. **Oil Politics a Modern History of Petroleum**. London: IB Tauris, 2004.
- PETROBRAS. Relações com Investidores. Rio de Janeiro, **Petrobras**. 2020. Disponível em: <https://www.investidorpetrobras.com.br/?s=China>. Acesso em: 18 dez. 2020.

SAUER, I.; ESTRELLA, G; **Avaliação do Leilão do Óleo Excedente dos Campos da Cessão Onerosa**. Nota Técnica. USP: Instituto de Energia e Ambiente, 2019.

SCHUTTE, G. R. Neo-developmentalism and the Search for a New International Insertion. **Austral: Brazilian Journal of Strategy & International Relations**, v. 1, n. 2, p. 59-93, 2012. DOI: doi.org/10.22456/2238-6912.30520

SCHUTTE, G. R. A política neodesenvolvimentista e seu desmonte no caso de Petróleo & Gás 2003-2017. **Texto para Discussão - NEEDS**, n. 01, 2018. Disponível em: <http://needds.ufabc.edu.br/images/pdf/GIORGIOTDFEV2018.pdf>. Acesso em 18 dez. 2020.

SCHUTTE, G. R. **Oásis para o capital**: solo fértil para a “corrida de ouro”. Curitiba: Appris, 2020.

VALLE, S.; PARRAGA, M. Brasil amplia exportação de petróleo para a Ásia em meio a cortes de rivais. **Reuters**, 20 Jul.

2020. Disponível em: <https://br.reuters.com/article/idBRKC-N24L1M2-OBRT?> Acesso em 8 ago. 2020.

VICTOR D.G., HULTS D.R.; THURBER, M.C. **Oil and Governance: State-Owned Enterprises and the World Energy Supply**. Cambridge, UK: Cambridge Univ. Press, 2012.

YANRAN, X. **China's Strategic Partnership in Latin America**: Case Studies of China's Oil Diplomacy in Argentina, Brazil, Mexico and Venezuela, 1991-2015. Lanham: Lexington Books, 2017.

YERGIN, D. **The Prize**: The Epic Quest for Oil, Money and Power. New York: Simon & Schuster, 1991.

YERGIN, Daniel. Ensuring Energy Security. **Foreign Affairs**, p. 69-82, mar./abr. 2006. Disponível em: <https://www.foreignaffairs.com/articles/2006-03-01/ensuring-energy-security>. Acesso em 18 dez. 2020.



Inserção da celulose brasileira e de seus principais concorrentes no mercado internacional

Inserting the brazilian wood pulp and its main competitors in the international market

Insertando de celulosa brasileño y sus principales competidores en el mercado internacional

Mateus Monteiro Piedade Lyrio ¹

Naisy Silva Soares ²

Lyvia Julienne Sousa Rêgo ³

DOI: 10.5752/P.1809-6182.2021v18n1pX

Recebido em: 26 de novembro de 2020

Aprovado em: 03 de julho de 2021

Resumo

O presente artigo teve como objetivo classificar a inserção do segmento brasileiro de celulose no comércio internacional, entre 1970 e 2019, e de seus principais concorrentes mundiais: Estados Unidos, China e Canadá. Verificou-se que o Brasil foi o único país que apresentou alta eficiência em todas as décadas analisadas.

Palavras-chaves: posicionamento; competitividade; setor de celulose e papel.

Abstract

This article aimed to classify the insertion of the Brazilian wood pulp segment in international trade, between 1970 and 2019, and of its main global competitors: the United States, China and Canada. It was found that Brazil was the only country that showed high efficiency in all the analyzed decades.

Keywords: positioning; competitiveness; wood pulp and paper sector.

Resumen

Este artículo tuvo como objetivo clasificar la inserción del segmento de celulosa brasileño en el comercio internacional, entre 1970 y 2019, y de sus principales competidores globales: Estados Unidos, China y Canadá. Se encontró que Brasil fue el único país que mostró alta eficiencia en todas las décadas analizadas.

Palabras Clave: posicionamiento; competitividad; sector de la celulosa y el papel.

¹ Economista e mestrando em economia regional e políticas públicas na Universidade Estadual de Santa Cruz. E-mail: mateus_monteiro123@hotmail.com. Orcid: 0000-0002-7589-8455

² Economista e doutora em Ciência Florestal. Professora doutora do departamento de ciências econômicas da Universidade Estadual de Santa Cruz. E-mail: naisysilva@yahoo.com.br. Orcid: 0000-0001-6855-0218

³ Engenheira florestal e doutora em Ciência Florestal. Professora da Universidade Federal do Sul da Bahia. E-mail: lyviajulienne@hotmail.com. Orcid: 0000-0001-7043-6860

Introdução

A produção de celulose tem se consolidado como um dos principais produtos da indústria florestal. De acordo com Zaeyen (1986), foram três os fatores que consolidaram as bases da indústria de celulose e papel brasileira: (i) a política de incentivos fiscais de 1966 (Lei nº 5.106), que, ao permitir a dedução de Imposto de Renda para investimentos em projetos de reflorestamento aprovados pelo Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal (IBDF), propiciou a expansão dos maciços florestais de espécies exóticas no Brasil, especialmente de *pinus* e eucalipto; (ii) a fixação pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), em 1968, de níveis mínimos de escala de produção para projetos que desajassem apoio financeiro; e (iii) a fixação pelo Conselho de Desenvolvimento Econômico (CDE), em 1972, de novos níveis mínimos de escala de produção, os quais foram adotados também pelo BNDES e resultaram no aumento expressivo da produção brasileira e no início das exportações.

Dentre os programas do governo federal para o segmento de celulose e papel que se destacaram, citam-se: Primeiro Programa Nacional de Papel e Celulose (I PNPC) e Segundo Programa Nacional de Papel e Celulose (II PNPC). O I PNPC foi criado em 1974 para impulsionar o aprimoramento da tecnologia florestal e alcançar a autossuficiência tanto em papel quanto em celulose, possibilitando a geração de excedentes exportáveis (JUVENAL; MATTOS, 2002), to de celulose e papel (II de-
 ral para o setor que se destacaram, citam-se .

Data de 1985, a criação do II PNPC com principal objetivo de obter linhas de financiamento de longo prazo do BNDES para viabi-

lizar um novo ciclo de investimentos (SOTO, 1992). Foi com o II Programa Nacional de Desenvolvimento que foram ampliadas as bases para a indústria nacional de celulose, a fim de reduzir a dependência em relação a fontes externas (JUVENAL; MATTOS, 2002).

Assim, até meados da década de 1950 cerca de 70% da celulose necessária para a produção de papel ainda era importada. A partir da década de 1960 o país passou a gerar excedentes exportáveis, e na década seguinte o país passou a obter saldos positivos na balança comercial do setor de celulose (HILGEMBERG e BACHA, 2000).

Em 2019, o Brasil passou a ser o segundo maior produtor de celulose do mundo, produzindo 20.277 mil toneladas, ficando atrás apenas dos Estados Unidos, sendo que 74% da produção nacional foi destinada ao comércio internacional (FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION - FAO, 2020; INDÚSTRIA BRASILEIRA DE ÁRVORES - IBA, 2019).

O crescimento das exportações brasileiras de celulose está associado também ao efeito competitividade do segmento no comércio internacional e o crescimento da produção é resultado do investimento em tecnologia e pesquisa e do crescimento da demanda internacional (ROCHA e SOARES, 2014).

Observando os principais concorrentes do Brasil na produção de celulose é possível observar diferentes tendências. O setor de celulose no Estados Unidos apresentou baixo crescimento entre 2010 e 2019, em média a produção de celulose do país cresceu 0,645% ao ano, enquanto que no Brasil cresceu em média 4,17% ao ano e no Canadá recuou em média 0,27% ao ano. Em 2019, os Estados Unidos exportou US\$ 5.596.710 mil, tendo uma re-

tração de 6,04% em relação a 2018, o Canadá exportou 6,06% menos em relação a 2018, obtendo US\$ 47.576,37 mil (FAO, 2020).

Em contraste aos países da América do Norte, a produção de celulose na China vem crescendo. Entre 2010 e 2019 a produção do país cresceu em média 10,85% ao ano, uma taxa de crescimento superior à evidenciada no Brasil no mesmo período (4,17% ao ano). No comércio internacional o país obteve US\$ 122.693,00 mil em exportações de celulose (FAO, 2020).

O Brasil nos últimos anos tem mostrado capacidade de competir em um nível cada vez mais elevado, mesmo que não haja políticas públicas destinadas ao setor. Entretanto, o cenário externo nem sempre é favorável ao crescimento da atividade produtiva. É necessário realizar uma classificação específica levando em consideração a participação do país no comércio mundial do produto bem como a importância do produto para comércio mundial.

Diante disto, o presente trabalho tem como objetivo classificar a inserção do segmento brasileiro de celulose no comércio internacional, de 1970 a 2019, e de seus principais concorrentes no mercado mundial: Estados Unidos, China e Canadá; e destacar o posicionamento e a eficiência do segmento de celulose para cada país no mercado internacional.

Métodos e dados

Para exercício de classificação utilizou-se a metodologia de Fajnzylber e Mandeng (1991), que analisaram a estrutura exportadora de países, levando em consideração sua competitividade e eficiência no comércio internacional utilizando como medida de competitividade a participação de determinado setor produtivo nas importações mundiais. E em termos de eficiência os

autores ponderaram a participação relativa de um país nas vendas de determinado segmento produtivo (FAJNZYLBBER E MANDENG, 1991).

As posições e as variações em termos de competitividade e eficiência na “matriz de competitividade” configuram uma situação favorável ou desfavorável, enquanto a variação de eficiência de um país expressa alta ou baixa eficiência relativa (FAJNZYLBBER E MANDENG, 1991; SANTOS et al., 2016).

Assim, há quatro situações possíveis para o posicionamento de um país: ótima, onde a posição relativa do produto é favorável e o país possui alta eficiência; vulnerabilidade, onde o país possui alta eficiência relativa, mas a posição do produto é desfavorável; oportunidade perdida, quando a posição do produto é favorável mas o país possui baixa eficiência relativa; e em retrocesso, onde associada a uma posição desfavorável do produto o país apresenta baixa eficiência relativa (Figura 1) (FAJNZYLBBER, MANDENG, 1991; SANTOS et. al., 2016).

Figura 1 – Matriz de competitividade

		RELATIVA POSIÇÃO DO PRODUTO	
		DESFAVORÁVEL	FAVORÁVEL
EFICIÊNCIA RELATIVA DO PAÍS	BAIXA	SITUAÇÃO DE RETROCESSO	SITUAÇÃO DE OPORTUNIDADES PERDIDAS
	ALTA	SITUAÇÃO DE VULNERABILIDADE	SITUAÇÃO ÓTIMA

Fonte: Fajnzylber e Mandeng (1991)

Segundo Carvalho e Silva (2005) a posição relativa do produto é expressa por s_i , e refere-se à participação das importações mundiais produto, aqui a celulose, nas importações mundiais:

$$s_i = \frac{\text{imp. mundiais celulose } (M_i)}{\text{imp. mundiais } (M)} \quad (1)$$

Uma variação positiva ou igual a zero em representa um aumento ou manutenção da participação da celulose nas importações mundiais, configurando uma posição favorável. Uma variação negativa reflete um posicionamento desfavorável em virtude da perda de participação no comércio internacional.

A eficiência para Carvalho e Silva (2005) é expressa por s_{ij} , e significa a participação relativa das exportações de determinado produto de um dado país nas vendas mundiais do produto. Para celulose tem-se:

$$s_{ij} = \frac{\text{exp. celulose do país } (X_{ij})}{\text{imp. mundiais de celulose } (M_i)} \quad (2)$$

Uma variação positiva ou igual a zero de s_{ij} reflete um ganho de competitividade no mercado internacional da celulose. Caso ocorra uma variação negativa no s_{ij} o país teve uma baixa eficiência na comercialização da celulose.

Tal metodologia avalia a inserção de determinado país no mercado internacional num certo instante no tempo, captando modificações em curto prazo e explicando determinadas tendências do segmento do país. As variações observadas indicam ganhos ou perdas de mercados, que ocorrem simultaneamente com modificações nas tendências mundiais de demanda e oferta por determinado produto (PENA, 2004).

Os dados foram obtidos por meio da base de dados FAOSTAT disponibilizada pela Food and Agriculture Organization e na Organização Mundial do Comércio (OMC). O período de análise foi 1970 a 2019 (FAO, 2020; OMC, 2020).

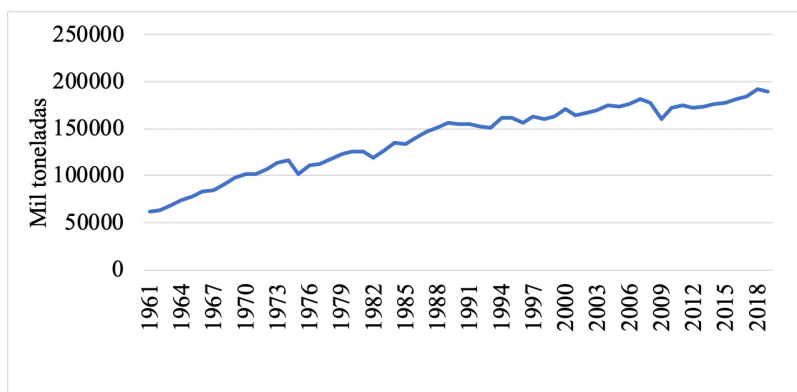
A análise dos resultados foi realizada por décadas para verificar a evolução de uma década para outra no comércio internacional da celulose. Assim, os valores de s_i e s_{ij} foram estimados para cada ano e, posteriormente, foi feita uma média desses indicadores para cada década. Em seguida, foi estimada a variação desses indicadores de uma década para outra. Os resultados apresentados sobre a variação dos indicadores iniciam-se a partir da década de 1970, pois as estimativas de s_i e s_{ij} iniciam-se em 1960, devido à indisponibilidade de dados de períodos anteriores.

Buscou-se realizar a classificação dos quatro maiores produtores e exportadores mundiais de celulose nos últimos anos, sendo respectivamente Estados Unidos, Brasil, China e Canadá, conforme FAO (2020).

Resultados e discussão

O segmento mundial de celulose vem apresentando uma trajetória ascendente desde a década de 1960, com um crescimento médio anual de 2,01% ao ano (Figura 2).

Figura 2 – Produção mundial de celulose entre 1961 e 2019.



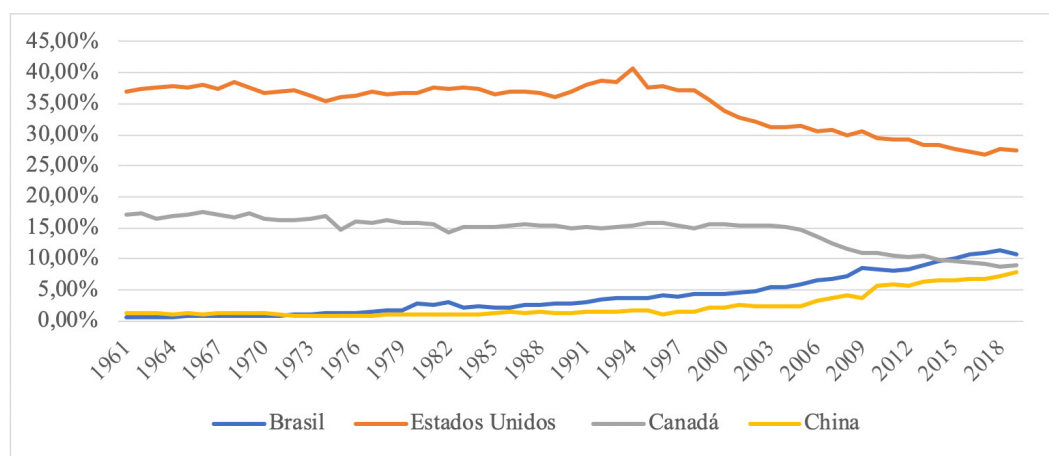
Fonte: Elaboração própria a partir de dados da FAO (2020).

Foi possível observar diferentes tendências produtivas do segmento em cada país. A participação dos Estados Unidos e Canadá na produção mundial de celulose diminuíram ao longo dos anos, enquanto a participação de países como Brasil e China cresceu (Figura 3).

O Brasil a partir de 2015 passou a ter maior peso na produção total mundial de celu-

lose superando o Canadá. A China segue apresentando uma tendência semelhante e tende a também superar o Canadá nos próximos anos. Na década de 2010 a produção de celulose na China cresceu em média 4,60% ao ano, enquanto o Canadá tem apresentado um decréscimo de 1,17% ao ano (Tabela 3).

Figura 3 – Participação percentual dos Estados Unidos, Canadá, Brasil e China na produção mundial total de celulose, entre 1961 e 2019.

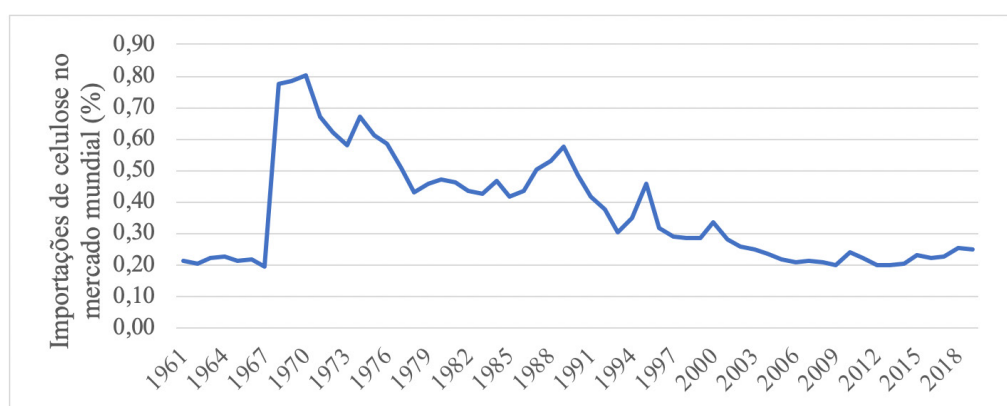


Fonte: Elaboração própria a partir de dados da FAO (2020).

Em 1970 as importações de celulose representaram, aproximadamente, 0,80% das importações mundiais, mostrando que a celulose havia ganhado notoriedade no comércio internacional. Porém, desde a década de 1970 a participação da celulose nas importações

mundiais vem apresentando uma trajetória, que embora apresente oscilações, expressa uma nítida tendência de queda (Figura 4). A participação da celulose no comércio internacional vem diminuindo ao longo dos anos.

Figura 4 – Participação percentual das importações de celulose nas importações mundiais entre 1961 e 2019.



Fonte: Elaboração própria a partir de dados da OMC (2020) e FAO (2020).

A década de 1970 representou o período de maior participação da celulose no comércio internacional, em média as importações de celulose nessa década corresponderam a 0,59% das importações mundiais. Essa participação da celulose no comércio internacional diminuiu nas décadas seguintes chegando na década de 2010 a representar em média 0,23% das

importações mundiais (Figura 4). Isso pode ser explicado pelo crescimento da produção nos principais países consumidores mundiais, bem como pelas barreiras comerciais.

Sobre o posicionamento, eficiência e situação do Brasil e de seus principais concorrentes no comércio internacional de celulose, de 1960 a 2019, por década, estes se encontram na Tabela 1.

Tabela 1 – Posicionamento, eficiência e situação do Brasil e de seus principais concorrentes no comércio internacional de celulose de 1970 a 2019, por década.

Década	Itens	Brasil	Estados Unidos	Canadá	China
1970	ΔSi médio	0,289	0,289	0,289	0,289
	Posicionamento	Favorável	Favorável	Favorável	Favorável
	ΔSij médio	0,01	-0,06	0,10	0,0014
	Eficiência	Alta	Baixa	Alta	Alta
	Situação	Ótima	Oportunidades Perdidas	Ótima	Ótima
1980	ΔSi médio	-0,123	-0,123	-0,123	-0,123
	Posicionamento	Desfavorável	Desfavorável	Desfavorável	Desfavorável
	ΔSij médio	0,03	0,03	-0,004	0,001
	Eficiência	Alta	Alta	Baixa	Alta
	Situação	Vulnerabilidade	Vulnerabilidade	Retrocesso	Vulnerabilidade
1990	ΔSi médio	-0,115	-0,115	-0,115	-0,115
	Posicionamento	Desfavorável	Desfavorável	Desfavorável	Desfavorável
	ΔSij médio	0,02	0,01	-0,02	-0,0004
	Eficiência	Alta	Alta	Baixa	Baixa
	Situação	Vulnerabilidade	Vulnerabilidade	Retrocesso	Retrocesso
2000	ΔSi médio	-0,115	-0,115	-0,115	-0,115
	Posicionamento	Desfavorável	Desfavorável	Desfavorável	Desfavorável
	ΔSij médio	0,04	-0,04	-0,06	-0,0012
	Eficiência	Alta	Baixa	Baixa	Baixa
	Situação	Vulnerabilidade	Retrocesso	Retrocesso	Retrocesso
2010	ΔSi médio	-0,016	-0,016	-0,016	-0,016
	Posicionamento	Desfavorável	Desfavorável	Desfavorável	Desfavorável
	ΔSij médio	0,05	0,00	-0,07	0,0007
	Eficiência	Alta	Alta	Baixa	Alta
	Situação	Vulnerabilidade	Vulnerabilidade	Retrocesso	Vulnerabilidade

Fonte: Resultados da Pesquisa.

Na década de 1970, Brasil, Estados Unidos, Canadá e China estavam em uma posição favorável no comércio internacional da celulose. Esses países apresentaram alta eficiência nessa década e se enquadraram em uma situação ótima no comércio internacional da celulose, exceto os Estados Unidos que apresentou baixa eficiência se enquadrando numa situação de oportunidade perdida (Tabela 1).

O bom desempenho do Brasil no comércio internacional da celulose na década de 1970 caracterizando uma situação ótima, pode estar associado às políticas públicas destinadas ao segmento florestal e de celulose como a política de incentivos fiscais ao reflorestamento que vigorou de 1966 a 1988, ao aproveitamento de novas espécies florestais e ao uso da celulose de fibra curta de forma integral na produção de papel. Destacando que na década de 1970 o governo brasileiro implementou o I Programa Nacional de Papel e Celulose que buscou a auto suficiência produtiva do setor e a geração de excedentes exportáveis, ainda havia o incentivo as plantas produtivas que apresentassem condições favoráveis para participar no comércio internacional (BNDES, 1991; HILGEMBERG e BACHA, 2000; ANTONANGELO E BACHA, 1998; SOTO, 1992).

A alta eficiência e a situação favorável do Canadá no comércio internacional da celulose resultando numa situação ótima, pode ser resultado de mudanças no segmento de celulose do país a partir da Segunda Guerra Mundial onde houve o crescimento da fabricação química da celulose possibilitando o uso de outras espécies florestais na produção de celulose. Além da diversificação da produção e do mercado, impulsionada, especialmente, pelo crescimento da demanda por celulose por parte da Europa e da Ásia (BOGDANSKI, 2014).

Embora a China tenha apresentado alta eficiência, posicionamento favorável e situação ótima no comércio internacional da celulose na década de 1970, o segmento possuía como característica a produção em maior quantidade de celulose provenientes de insumos não lenhosos como bambu, cana e palha de arroz, baixa escala produtiva e baixa tecnologia de processamento. Contudo, por um fator estrutural do país, a partir do final da década de 1970 a China passa a ter maior participação no comércio internacional. Em meados da década o país passou por reformas na economia, um processo de modernização na indústria e agricultura, maior interesse em investimentos estrangeiros e crescimento da participação no comércio exterior o que pode está explicando o bom desempenho da China no comércio internacional da celulose (LI, LOU E MCCARTY, 2002; ZHUANG, DING E LI, 2005; ANDRADE, NARETTO E LEITE, 2015).

Os Estados Unidos, por sua vez, foi o único país que apresentou uma situação de oportunidades perdidas, na década de 1970 (Tabela 1). Nesse período, o volume de celulose exportado pelo país caiu. Em 1979 a produção de celulose do país foi de 45.318 mil toneladas, 21,44% maior do que 1970, mas o volume exportado no ano de 1979 foi de 2.624,4 mil toneladas, 6,55% menor em relação ao início da década (INCE et. al., 2001; FAO, 2020). Isso pode ser devido a produtividade florestal nos Estados Unidos ser menor e o tempo de produção maior que em países como o Brasil (SOARES, 2010).

Na década de 1980, o posicionamento da celulose passou a ser desfavorável no comércio internacional para os países em análise. Nessa década o Estados Unidos apresentou alta eficiência na produção de celulose, assim como

Brasil e China. Esses três países se enquadraram em uma situação de vulnerabilidade. O Canadá apresentou baixa eficiência produtiva, apresentando uma situação de retrocesso (Tabela 1).

Embora a celulose tenha apresentado menor participação no comércio internacional o segmento no Brasil estava em ascensão, apresentando maquinário compatível a tecnologia empregada no mundo e com maior integração ao segmento florestal. Nessa década a indústria ainda contou com a implementação do II Programa Nacional de Papel e Celulose que propiciou um novo ciclo de investimento ao setor (SOTO, 1992; BNDES, 1991; HILGEMBERG E BACHA, 2000). Esses fatores podem estar explicando a alta eficiência brasileira no comércio internacional de celulose na década de 1980.

A China, embora ainda produzisse celulose em maior parte proveniente de materiais não lenhosos, ainda era favorecida pela ascensão econômica e maior inserção no comércio internacional. A China possuía uma grande demanda interna por celulose, em 1989 o país produziu 2.077 mil toneladas de celulose, volume 54,6% maior em relação 1980, sendo 96% consumida no mercado interno. As exportações de celulose da China cresceram ao longo da década 1980 e em 1989 o país exportou 83 mil toneladas de celulose, cerca de 4% da produção nacional, obtendo US\$ 59,94 mil em exportações. Esse volume exportado foi 276,67% maior em relação a 1980 (FAO, 2020).

As exportações de celulose do Estados Unidos seguiram uma trajetória ascendente ao longo da década de 1980. Em 1989, o país destinou 10% da sua produção nacional ao mercado internacional, isto é US\$ 3.520,71 mil. Reflexo da expansão produtiva evidenciada entre 1970 e 1980, período onde a capacidade produtiva dos setores de papel e celulose teve

crescimento a uma taxa de 2,4% ao ano (INCE et. al., 2001).

O Canadá apresentou uma situação de retrocesso influenciado por um processo de estagnação do segmento de papel entre meados da década de 1970 e 1980. O efeito é sentido a partir de uma queda das exportações de celulose para o Estados Unidos e também pelo uso de papel reciclado para produção de papel na indústria (BOGDANSKI, 2014).

Na década de 1990 todos os países em análise apresentaram posicionamento desfavorável no comércio internacional da celulose. Porém, Brasil e Estados Unidos apresentaram alta eficiência produtiva e estiveram em uma situação de vulnerabilidade desfavorável no comércio internacional da celulose. Enquanto Canadá e China apresentaram baixa produtividade e uma situação de retrocesso desfavorável no comércio internacional da *commodity* (Tabela 1).

Nesse período o volume de exportação do Brasil cresceu expressivamente, em 1999 o país exportou 1.033,4 mil toneladas de celulose, um crescimento de 301% em relação a 1990. O segmento ainda contava com o apoio do II Programa Nacional de Papel e Celulose. Em 1990 cerca de 24% da produção nacional foi exportada, em 1999 esse percentual passou a ser de 43,7% (FAO, 2020), o que pode estar explicando a situação do país no comércio internacional da celulose nessa época.

O Estados Unidos manteve a competitividade no comércio internacional de celulose, que foi impulsionada muito mais pela alta do preço a partir da segunda metade da década do que pelo volume comercializado. O país apresentava um mercado pulverizado, atendia cerca de 100 países, sendo o principal destino a Europa e Ásia (USITC, 2002).

A situação de retrocesso do Canadá pode estar associada a maior comercialização de fibra reciclada e da celulose química. O país teve aumento no volume exportado ao longo da década, em 1999 foram 11.649 mil toneladas de celulose exportadas, 47,8% superior a 1990, rendendo US\$ 5.018,15 mil, valor 4,12% inferior a 1990 (BOGDANSKI, 2014; FAO, 2020).

A China passou a perder competitividade em virtude da baixa qualidade de sua celulose ainda em grande parte produzida por material não lenhoso que prejudicavam o país no comércio internacional da celulose. A falta de insumos florestais é um dos principais fatores para produção de produtos de menor qualidade no país, isso afetava inclusive a indústria de papel, que passou a demandar maior volume de celulose no mercado internacional (ZHUANG, DING E LI, 2005).

Nas duas primeiras décadas do século XXI a celulose apresentou um posicionamento desfavorável no comércio internacional da celulose para todos os países considerados na análise. De 2000 a 2009, apenas o Brasil apresentou alta eficiência no comércio internacional da celulose e os seus principais concorrentes no comércio internacional apresentaram baixa eficiência. Assim, o Brasil encontrou-se numa situação de vulnerabilidade e os seus concorrentes em situação de retrocesso nesse comércio (Tabela 1).

No caso brasileiro, ao longo da década, em média, 51,27% da produção anual da celulose foi destinada ao comércio internacional. O segmento deixou de ter apoio direto de políticas públicas, mas passou a ter apoio do Programa Nacional de Florestas que possui como instrumento a criação de linhas de crédito para a atividade florestal no país. A competitividade do segmento está atrelada a capacidade de investimento das empresas do segmento em tecnologia e pesquisa (BRASIL, 2000; FAO, 2020; ROCHA E SOARES, 2014).

Os Estados Unidos, China e Canadá apresentaram baixa eficiência e se enquadraram em uma situação de retrocesso. No caso dos Estados Unidos uma justificativa se dá pela desaceleração do segmento de papel, papelão e celulose. A taxa de crescimento anual da capacidade produtiva americana da celulose reduziu de 2,4% entre 1970 e 1980 para 1,9% entre 1990 e 2000. A capacidade reduzida do segmento e a força da moeda no comércio internacional influenciaram as exportações do país. No final da década o país ainda foi influenciado pela forte recessão entre 2007 e 2009 (INCE et al, 2001; BOGDANSKI, 2014).

A China apresentava limitações em termos de produtividade, o que resultou na intervenção estatal no processo de reflorestamento como uma alternativa a produção de celulose. Entretanto, os subsídios diretos e indiretos por parte do governo podem resultar na competitividade das empresas (BARR e COSSALTER, 2004).

A situação de retrocesso do Canadá pode ser devido à recessão global entre 2007 e 2009, mas também a mudanças no consumo de papel na América do Norte, especialmente na demanda de papéis gráficos em virtude do crescimento da concorrência da mídia digital, pelas ações de conservação de papel e alterações nos hábitos de leitura (BOGDANSKI, 2014).

De 2010 a 2019, o Brasil e seus principais concorrentes no mercado internacional da celulose apresentaram posicionamento desfavorável no comércio internacional deste segmento. Por outro lado, o Brasil, Estados Unidos e China apresentaram alta eficiência e estiveram em uma situação de vulnerabilidade. Já o Canadá apresentou baixa eficiência e situação de retrocesso (Tabela 1). O segmento da celulose no Brasil conseguiu manter sua competitividade em virtude dos investimentos privados

em pesquisa e tecnologia, praticamente não contando com apoio estatal nessa área. O país atingiu o patamar de maior exportador do produto apoiado em investimentos em tecnologia e pesquisa que buscam o aumento de produtividade e considerável aumento da comercialização para países como a China (SOARES, 2014; FAO, 2020).

No caso do Estados Unidos a alta eficiência pode ser associada a reorganização do segmento produtivo no país atendendo a demanda interna e tornando-se mais ativa no cenário internacional. Enquanto na China pode ser pelo fomento do plantio em larga escala de espécies florestais como o eucalipto por parte das empresas e pelo próprio governo nacional que buscava reduzir o déficit proporcionado pela importação de celulose pelo segmento de papel ainda na década anterior. O segmento também foi favorecido pelo crescimento econômico vivenciado pelo país ao longo de toda década (BARR E COSSALTER, 2004; MORRISON, 2019).

O Canadá foi o único país nessa década a apresentar baixa eficiência e se enquadrou em uma situação de retrocesso. Essa situação se dá pela dependência que se tinha do mercado do Estados Unidos que continuou a demandar menor quantidade do produto canadense ao longo da década. O segmento ainda sentia os efeitos negativos da crise do final da década anterior (BOGDANSKI, 2014).

Considerações finais

Com base nos resultados obtidos, evidenciou-se que o Brasil, Estados Unidos, China e Canadá apresentam classificações distintas no comércio internacional da celulose ao longo das décadas analisadas.

Verificou-se que o Brasil foi o único país que apresentou alta eficiência em todas as décadas analisadas e que apenas na década de 1970 o Brasil e seus principais concorrentes no comércio internacional da celulose apresentaram posicionamento favorável.

Em outras palavras, o Brasil foi o único país dentre os analisados que apresentou ganho de competitividade no mercado internacional da celulose em todo o período considerado. Estados Unidos, Canadá e China apresentaram-se competitivos em alguns períodos.

Referências

- ANDRADE, I. de O.; NARETTO, N. de A.; LEITE, A. W. A dinâmica das relações econômicas entre Brasil e China: uma análise do período (2000-2015). **Boletim de Economia e Política Internacional**, Brasília, n. 21, set-dez, 2015.
- ANTONANGELO, A.; BACHA, C. J. C. As fases da Silvicultura no Brasil. **Revista Brasileira de Economia**: Rio de Janeiro, 1998.
- BARR, C.; COSSALTER, C. China's development of a plantation-based wood pulp industry: government policies, financial incentives, and investment trends. **International Forestry Review**, v. 6, n. 3-4, p. 267-281, 2004.
- BNDES. **A participação do Sistema BNDES na evolução do setor de papel e celulose no Brasil**. BNDES: Rio de Janeiro, 1991.
- BOGDANSKI, B. E. C. The rise and fall of the Canadian pulp and paper sector. **The Forestry Chronicle**, Mattawa, v. 90, n. 6, 2014.
- CARVALHO, M. A. de. SILVA, C. R. L. da. Vulnerabilidade do Comércio Agrícola Brasileiro. **Economia e Sociologia Rural**, Brasília, v. 43, n. 1, 2005.
- FAJNZYLBER, F. International insertion and institutional renewal. **CEPAL Review**, v. 44, p. 137-166, 1991.
- FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS (FAO). **Forestry Production and Trade**. 2014. Disponível em: <http://www.fao.org/faostat/en/#-data/FO>. Acesso em: ago. 2020.
- HILGEMBERG, E. M.; BACHA, C. J. C. A evolução da indústria brasileira de celulose e sua atuação no mercado mundial. **Análise Econômica**, Porto Alegre, v. 19, n. 36, 2000.
- INCE, P. J.; et. al. United States paper, paperboard, and Market pulp capacity trends by process and location, 1970-2000. **Research Paper FPL-RP**, v. 602, n. 32, 2001.
- INDÚSTRIA BRASILEIRA DE ÁRVORES (IBA). **Relatório 2019**. São Paulo: IBA. Disponível em: <https://iba.org/datafiles/publicacoes/relatorios/relatorioiba2019-final.pdf>. Acesso em: ago. 2020.
- JUVENAL, T. L.; MATTOS, R. L. G. O setor de celulose e papel. In: SÃO PAULO, E. M. de; KALACHE FILHO, J.

Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social 50 anos: histórias setoriais. Rio de Janeiro: Dbá, 2002.

LI, H.; LUO, J.; MCCARTHY, P. **Economic transition and demand pattern:** evidence from China's paper and paperboard industry. Georgia Institute of Technology: Atlanta, 2002.

MORRISON, W. M. China's economic rise: history, trends, challenges, and implications of the United States. **Congressional Research Service**, 2019. Disponível em: https://www.everycrsreport.com/files/20190625_RL33534_088c5467dd11365d-d4ab5f72133db289fa10030f.pdf. Acesso em: out. 2020.

PENA, H. W. A. **Brasil e Coréia do Sul:** uma análise comparativa da dinâmica das exportações no comércio internacional, 1985-2002. Dissertação (Magister Scientiae) – Programa de Pós-Graduação em Economia, Belém, 2004.

ROCHA, A. P. A.; SOARES, N. S. Desempenho das exportações brasileiras do setor de papel e celulose, entre 1997 e 2011. **Informações Econômicas**, São Paulo, v. 44, n. 6, 2014.

SOARES, N. S. **Análise da competitividade e dos preços da celulose e da madeira de eucalipto no Brasil.** Tese (Doctor

Scientiae) – Programa de Pós-Graduação em Ciências Florestal, Viçosa, 2010.

SOTO BAQUERO, F. A. **Da indústria de papel ao complexo florestal no Brasil:** o caminho do corporativismo tradicional ao neocorporativismo. Tese – Instituto de Economia da UNICAMP, Campinas, 1992.

U.S. INTERNATIONAL TRADE COMMISSION – USITC. **Wood Pulp and Waste paper.** Industry & Trade Summary: Washington, 2002. Disponível em: <https://www.usitc.gov/publications/332/pub3490.pdf>. Acesso em: out. 2020.

ZAHEYEN, A. **Estrutura e desempenho do segmento de celulose e papel no Brasil.** 1986. 64 f. (Tese de mestrado) - Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 1986.

ZHUANG, Z.; DING, L.; LI, H. China's pulp and paper industry: a review. **Georgia Institute of Technology:** Atlanta, 2005. Disponível em: https://cpbis.gatech.edu/files/papers/CPBIS-FR-08-03%20Zhuang_Ding_Li%20FinalReport-China_Pulp_and_Paper_Industry.pdf. Acesso em: out. 2020.



W20 em Riade: empoderamento econômico de mulheres na cúpula de 2020

W20 in Riyadh: economic empowerment of women at the 2020 summit

W20 en Riad: empoderamiento económico de las mujeres en la cumbre de 2020

Bárbara Lopes Campos¹

DOI: 10.5752/P.1809-6182.2021v18n1pX

Recebido em: 25 de janeiro de 2021

Aprovado em: 03 de julho de 2021

Resumo

A análise de conjuntura aborda a atuação do grupo de trabalho W20, dedicado à promoção da igualdade de gênero, durante a cúpula de Riade. A agenda de empoderamento econômico foi estudada a partir das recomendações elaboradas durante a pandemia da COVID-19, e dos avanços e retrocessos no âmbito do G20.

Palavras-chave: Igualdade de gênero. G20. W20.

Abstract

The analysis addresses the work of the W20 working group, dedicated to promoting gender equality, during the Riyadh summit. The economic empowerment agenda was studied based on the recommendations made during the COVID-19 pandemic, and on the advances and setbacks within the G20's scope.

Key words: Gender equality. G20. W20.

Resumen

El análisis de coyuntura aborda el trabajo del grupo de trabajo W20, dedicado a promover la igualdad de género, durante la cumbre de Riad. Se estudió la agenda de empoderamiento económico a partir de las recomendaciones desarrolladas durante la pandemia COVID-19, y los avances y retrocesos en el ámbito del G20.

Palabras clave: Igualdad de género. G20. W20.

¹ Doutora em Ciência Política pela UFMG. Mestre em Relações Internacionais pela PUC Minas. E-mail: barbara.angove@gmail.com

Introdução

O grupo de trabalho do G20 dedicado à promoção da igualdade de gênero, o W20 (*Women20*), completou na última cúpula de Riade o seu quinto aniversário. Desde a sua criação em 2015, durante a cúpula de Istambul, o grupo tem ganhado importância como o órgão que impulsiona as pautas relacionadas ao empoderamento econômico das mulheres, sempre em associação com outros grupos de trabalho, como o L20 (Trabalho), o C20 (Civil) e o B20 (Empresarial). O W20 tem produzido impactos nas declarações dos líderes e nos comunicados oficiais do G20 nos últimos anos, ao recomendar metas para o aumento da participação das mulheres no mercado de trabalho, medidas para incentivar empresas e negócios liderados por mulheres e para estimular a inclusão digital de meninas e mulheres – dentre outras pautas.

A cúpula de Riade de 2020 ocorreu sob a presidência saudita, que estabeleceu um programa ambicioso em torno de três objetivos: salvar o planeta, traçar novas fronteiras e empoderar pessoas. Nesse contexto, é interessante analisar os possíveis avanços promovidos na agenda do W20, seja por representar o seu quinto ano de trabalho; seja pela sua realização na capital saudita. Apesar de possuir um histórico de relações de gênero desiguais e regidas pelas práticas da tutela (AL-RASHEED, 2013; MEIJER, 2010), desde 2016 a Arábia Saudita tem sido palco de mudanças importantes – como a criação do Conselho de Assuntos Familiares², que aceleraram reformas em direção a conquistas de direitos das mulheres no país (WATSON-LYNN, 2020).

Apesar do engajamento do W20 e da atuação do grupo de trabalho como uma ponte entre o G20 e a agenda internacional de gênero³, se tem observado limites nas últimas cúpulas em relação à capacidade do W20 de imputar compromissos objetivos por parte dos países membros (MOODY, 2015; KULIK, 2015; VÁZQUEZ, 2019). A meta mais audaciosa assumida pelo G20, até então, em relação à igualdade econômica de gênero, foi divulgada na cúpula de Brisbane, de 2014, e estabelece o objetivo de se reduzir o *gap* entre a participação masculina e feminina no mercado de trabalho em 25% até 2025 (KULIK, 2015). Porém, após cinco anos de atuação do W20, a meta permanece sem estratégias e comprometimentos claros para ser alcançada por parte dos países membros.

Ademais, a cúpula de Riade acabou sendo interceptada pela pandemia da COVID-19, que direcionou a agenda da organização e evidenciou outras camadas sobrepostas de desigualdade de gênero ao redor do mundo. Tendo em vista essa conjuntura, o artigo pretende analisar os avanços e limites da agenda da promoção da igualdade de gênero no âmbito do W20, tendo em vista os seus desdobramentos em 2020.

A agenda de empoderamento econômico no contexto da COVID-19

A cúpula de Riade, assim como toda a agenda política de 2020, teve como ponto focal a pandemia da COVID-19. O cenário mundial demandou resiliência política, social e econô-

2 A inclusão de comitês técnicos nos conselhos facilitou mais de vinte mudanças legislativas, que têm garantido mais liberdade para as mulheres sauditas, como o direito a dirigir, a ter acesso a passaporte e a outros documentos, a solicitar o divórcio, e à eliminação de restrições, como no modo de se vestir em lugares públicos e de frequentar determinados espaços (WATSON-LYNN, 2020).

3 Incentivando o grupo a implementar a agenda das Nações Unidas para 2030, com foco especial na implementação do ODS 5 (Igualdade de Gênero); bem como da Declaração e Plataforma de Pequim, levando em consideração os Princípios da CEDAW e os Princípios de Empoderamento das Mulheres.

mica. Enquanto a organização se ocupou com as discussões que tratavam das medidas emergenciais para o combate ao novo coronavírus e das medidas necessárias para o aquecimento da economia no mundo pós-pandêmico, o W20 se esforçou para evidenciar o aprofundamento das desigualdades de gênero em meio à pandemia, para estabelecer objetivos que pudessem amenizar essas disparidades, e para recomendar medidas-chave em torno das estratégias de recuperação econômica e de crescimento a longo prazo.

Como fruto da cúpula emergencial, em março de 2020, o W20, em conjunto com o B20 e o L20, ecoaram o compromisso estabelecido pelos líderes do G20 de:

fazer o que for preciso e usar todas as ferramentas políticas disponíveis para minimizar os danos econômicos e sociais da pandemia, restaurar o crescimento global, manter a estabilidade do mercado e fortalecer a resiliência [e] pedir à Organização Internacional do Trabalho (OIT) e à Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) para monitorar o impacto da pandemia sobre o emprego (B20; L20; W20, 2020, p. 1, tradução nossa⁴).

Reconhecendo que a pandemia impactaria toda a economia mundial, os grupos enfatizaram a dimensão das relações de trabalho, que seria afetada de três formas fundamentais: no número de vagas de trabalho disponíveis; na qualidade do trabalho; e no efeito sofrido por grupos específicos, que estariam mais vulneráveis ao cenário adverso de desemprego e insegurança – em especial as mulheres⁵ (B20; L20; W20, 2020).

Além disso, essa vulnerabilidade fica evidente na composição da “linha de frente contra a COVID”, uma vez que as mulheres representam 70% dos trabalhadores do setor de saúde e de assistência social a nível global. Dessa forma, os grupos de trabalho ressaltaram a necessidade de incorporar medidas para a proteção econômica das mulheres, garantido o acesso a auxílios e benefícios; assim como para a segurança das mulheres na linha de frente, como estratégia, inclusive, de garantir acesso a serviços de saúde de qualidade para a população (B20; L20; W20, 2020).

Já na declaração oficial do W20 durante a cúpula de Riade, o grupo afirmou que as estratégias do G20 de recuperação econômica deveriam pavimentar o caminho para uma construção igualitária, na qual as mulheres seriam reconhecidas como atoras centrais, e que fazem parte da solução da crise enfrentada mundialmente. À vista disso, o W20 recomendou oito medidas-chave para apoiar as estratégias de recuperação econômica: 1) assegurar a igualdade de representação nas instâncias de tomada de decisão pública e privada; 2) adotar orçamentos com perspectiva de gênero embasados em avaliações de impacto; 3) aumentar significativamente o investimento em infraestrutura social para gerar empregos e resiliência; 4) implementar mecanismos de proteção social e de renda para o emprego informal; 5) desenvolver e financiar planos de ação para estimular a participação das mulheres no empreendedorismo e nos ecossistemas de inovação; 6) aumentar o acesso de mulheres e meninas à tecnologia digital; 7) aumentar o acesso das mulheres a serviços financeiros; 8) financiar a pesquisa de dados desagregados por sexo no curso da pandemia (W20, 2020).

4 To do whatever it takes and to use all available policy tools to minimize the economic and social damage from the pandemic, restore global growth, maintain market stability, and strengthen resilience”, and to “ask the International Labor Organization (ILO) and the Organization for Economic Cooperation and Development (OECD) to monitor the pandemic’s impact on employment.

5 Segundo dados da Secretaria de Estatísticas Trabalhistas dos Estados Unidos (2020), por exemplo, em dezembro de 2020 o país perdeu mais de 140.000 empregos, sendo que todos eles eram ocupados por mulheres. Ainda, as mulheres

perderam 5,4 milhões de empregos ao longo de 2020 no país; enquanto os homens perderam aproximadamente 4,4 milhões de empregos.

Além disso, tendo em vista a oportunidade de incentivar a adoção de estratégias de crescimento econômico mais equitativas no contexto pós-pandemia, o W20 recomendou medidas-chave para a promoção do empoderamento econômico de mulheres a longo prazo. O conjunto de vinte e duas medidas foram apresentadas a partir de sete eixos que complementam e expandem as recomendações emergências em torno de: 1) reformas legais e sociais; 2) tomada de decisão inclusiva; 3) inclusão equitativa no mercado de trabalho; 4) inclusão financeira; 5) inclusão digital; 6) empreendedorismo feminino; e 7) prestação de contas do G20 (W20, 2020).

Portanto, o W20 reforça as suas principais pautas dos últimos cinco anos, enfatizando a necessidade de se assumir uma lente de gênero para pensar estratégias de crescimento e desenvolvimento econômico, que têm na inclusão das mulheres no mercado de trabalho – a partir da inclusão digital, financeira, política e social – um dos seus principais potenciais para geração de renda e crescimento sustentável. O grupo afirma e clama pela liderança do G20 na incorporação dessa agenda tanto nas medidas de cunho emergencial, no contexto da crise econômica global atual, quanto na perspectiva de construções equitativas a longo prazo.

Limites e avanços da agenda no âmbito do G20

Apesar dos esforços do W20 em exortar os líderes do G20 a honrarem e agirem de acordo com os compromissos assumidos nas cúpulas anteriores, a fim de se promover a igualdade de gênero (W20, 2020), muitas das pautas que guiam a agenda sobre o tema na organização permaneceram paralisadas na cúpula de 2020. Em especial, a meta de Brisbane, assumida na

cúpula de 2014, que estabelece o compromisso 25x25, segue sem medidas para estimular o seu cumprimento. Sem a criação de planos nacionais e sem estratégias claras para acelerar o ritmo de implementação da meta, dificilmente será possível reduzir o *gap* de participação feminina no mercado de trabalho em 25% até 2025 (W20, 2020; PREYMA, 2020).

A Declaração dos Líderes de 2020, que sintetiza a agenda e os compromissos assumidos na cúpula de Riade, ainda que sinalize para a continuidade da promoção da igualdade de gênero e de esforços para remover as barreiras à participação econômica e ao empreendedorismo das mulheres, não se compromete como nenhuma medida concreta. A única iniciativa a ganhar destaque na declaração foi a Aliança para o Empoderamento e Progressão da Representação Econômica das Mulheres (EMPOWER), que diz respeito a alianças do setor privado para estimular a presença feminina em posições de liderança e que realizou o seu primeiro encontro durante a presidência saudita. Além disso, o B20, em colaboração com o W20, criou o Conselho de Ação da Mulher Empresarial, com a intenção de contribuir para a promoção da participação das mulheres no mercado de trabalho e a sua representação em cargos de liderança (PREYMA, 2020; G20, 2020).

Já iniciativas que, anteriormente, foram acompanhadas de ações concretas por parte das lideranças políticas do G20, estimulando a criação de emprego, geração de renda e crescimento econômico, como a Iniciativa Financeira para Mulheres Empresárias (We-Fi) e a Iniciativa de Inclusão e Educação Digital (#eSkills4Girls), não ganharam destaque. De modo que o diálogo com o W20 parece ter sido menos intenso do que em cúpulas anteriores, como a de Hamburgo, em 2017, ou a de Buenos Aires, em 2018.

Por outro lado, reconhecendo que as mulheres são desproporcionalmente afetadas pela pandemia da COVID-19 em termos de emprego, renda e como provedoras de saúde e cuidado, os líderes do G20 se comprometeram a elaborar, até meados de 2021, regras para a tributação justa da economia digital em expansão, e a oferecer estratégias para lidar com a crescente segregação digital como consequência das políticas de distanciamento social e *lockdown* (KIRTON, 2020). O entendimento de que a exclusão digital de mulheres impacta a saúde, a educação e a sua participação no mercado de trabalho é um passo importante para fortalecer ações existentes e para a criação de novas estratégias para a promoção da igualdade econômica de gênero.

Assim, apesar do G20 ter ecoado importantes discussões realizados no âmbito do W20 – como em relação ao aprofundamento de desigualdades de gênero como decorrência da pandemia, à necessidade de se promover o empoderamento econômico de mulheres como forma de angariar recuperação econômica e à importância da promoção da inclusão digital – as recomendações, metas e ações propostas nos documentos do W20 não foram incluídas na declaração oficial dos líderes. A limitação em assumir compromissos objetivos mais uma vez esvaece a potencialidade do grupo de liderar a governança global da promoção da igualdade econômica de gênero.

Considerações finais

O W20 conseguiu pautar, nos últimos cinco anos, uma agenda para a promoção da igualdade econômica de gênero no âmbito do G20. Em consonância com a ONU, com o Fórum Econômico Mundial e com o Banco Mundial, o G20 assumiu o empoderamento econômico de mulheres como sendo um fator essencial

para a superação da desigualdade, da pobreza e para a promoção do desenvolvimento sustentável. Em meio à pandemia da COVID-19, as disparidades de gênero foram encaradas, mais uma vez, como um problema que precisa ser abordado por meio de estratégias para a inclusão financeira, digital e pela maior participação de mulheres nas instâncias de poder e decisão, na direção de superar essas barreiras sistêmicas.

Os limites, portanto, não parecem ser fruto de uma falta de coerência dos discursos em torno da agenda para o empoderamento econômico de mulheres, mas sim de uma paralisia de ações, estratégias e mecanismos para prestação de contas por parte da organização. Mais urgentemente, está posto o desafio para a presidência italiana, que terá a missão de facilitar o estabelecimento de ações para a implementação o acompanhamento da meta 25x25 de Brisbane, durante a cúpula de Roma de 2021.

Referências

- AL-RASHEED, Madawi. **A Most Masculine State: Gender, Politics and Religion in Saudi Arabia**. Cambridge: Cambridge University Press, 2013.
- B20; L20; W20. **Joint Statement on Employment, Skills & Women**. Riade. 5 abr. 2020. Disponível em: <http://www.g20.utoronto.ca/b20/B20-L20-W20-final-statement-2020.pdf>. Acesso em: 24 jan. 2021.
- G20. Riyadh Summit Leaders' Declaration. **Riade**. 22 nov. 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/mre/en/contact-us/press-area/press-releases/g20-riyadh-summit-leaders2019-declaration>. Acesso em: 24 jan. 2021.
- KIRTON, John. A Significant Short-Term Success: Promising Prospects for the G20 Riyadh Summit. **G20 Research Group**. Toronto: University of Toronto, 18 nov. 2020. Disponível em: <http://www.g20.utoronto.ca/analysis/201118-kirton-prospects.html>. Acesso em: 24 jan. 2021.
- KULIK, Julia. G20 Gender Policy Accountability. **G20 Research Group**. Toronto: University of Toronto, 2015. Disponível em: <http://www.g20.utoronto.ca/analysis/151113-kulik.html>. Acesso em: 24 jan. 2021.
- MEIJER, R. The Gender Segregation (ikhtilāf) Debate in Saudi Arabia: Reform and the Clash between Ulamā and Liberals. **Journal for Islamic Studies**, v. 30, 2010.
- MOODY, Joanna. Engagement or obligation: The G20's commitment to gender equality. **Global Policy**. The University of Sheffield, 2015. Disponível em: <http://www.global->

policyjournal.com/sites/default/files/inline/files/Moody%20-%20Engagement%20or%20obligation,%20The%20G20%E2%80%99s%20commitment%20to%20gender%20equality.pdf. Acesso em: 24 jan. 2021.

PREYMA, Lida. Women's Empowerment at the G20 — Maybe Next Year. **G20 Research Group**. Toronto: University of Toronto, 22 nov. 2020. Disponível em: <http://www.g20.utoronto.ca/analysis/201122-preyma.html>. Acesso em: 24 jan. 2021.

SECRETARIA DE ESTATÍSTICAS TRABALHISTAS. Estados Unidos da América. **Effects of COVID-19 Pandemic on Employment and Unemployment Statistics**. The Bureau of Labor Statistics (BLS), 2020. Disponível em: <https://www.bls.gov/covid19/effects-of-covid-19-pandemic-on-employment-and-unemployment-statistics.htm>. Acesso em: 24 jan. 2021.

gov/covid19/effects-of-covid-19-pandemic-on-employment-and-unemployment-statistics.htm. Acesso em 24 jan. 2021.

VÁZQUEZ, L. Roldán. La cuestión de género en el G20 y la estrategia de la transversalidad. **Debates Latinoamericanos**, v. 17, n. 34, 2019.

WATSON-LYNN, Erin. Saudi Arabia is not offside on gender equality. The Interpreter. **Lowy Institute**: 06 mar. 2020. Disponível em: <https://www.lowyinstitute.org/the-interpreter/saudi-arabia-not-offside-gender-equality>. Acesso em: 24 jan. 2021.

W20. **Communiqué W20 2020**. Riade: 2020. Disponível em: https://drive.google.com/file/d/16WkRnv7r-6oZz5LZL-7Z_06sTD2FKKbAT/view. Acesso em: 24 jan. 2021.



O BRICS reset num mundo multipolar?

El BRICS reset en un mundo multipolar?

The BRICS reset in a multipolar world?

Javier A. Vadell¹

DOI: 10.5752/P.1809-6182.2021v18n1pX

Recebido em: 06 de outubro de 2021

Aprovado em: 11 de outubro de 2021

Resumo

O objetivo desse artigo é analisar a relevância dos BRIC no contexto da 13ª cúpula sob a presidência pró-tempore da Índia que aconteceu virtualmente em setembro de 2021. O texto avalia as perspectivas de um possível reinício da formação política BRICS frente às expectativas da próxima cúpula a ser realizada na China em 2022

Palavras-chave: BRICS, Multipolaridade, Brasil, China, Índia, Rússia, África do Sul

Abstract

The objective of this article is to analyze the relevance of the BRICS in the context of the 13th summit under the pro-tempore presidency of India that took place virtually in September 2021. The text evaluates the prospects for a possible BRICS reset as a political formation taking into account the expectations of the next summit to be held in China in 2022

Key words: BRICS, Multipolarity, Brazil, China, India, Russia, South Africa

Resumen

El objetivo en este artículo es analizar la relevancia de los BRICS en el contexto de la 13ª cumbre bajo la presidencia pró-tempore de India que se desarrolló virtualmente en setiembre de 2021. El texto evalúa las perspectivas de un posible reinicio de la formación política BRICS de cara a las expectativas de la próxima cumbre a ser realizada en China en 2022

Palabras clave: BRICS, Multipolaridad, Brasil, China, India, Rusia, Sudáfrica

¹ Professor e pesquisador: Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais/CNPq

BRICS es un acrónimo creado para un grupo de cinco países emergentes o reemergentes. Originalmente, fue Jim O’Neill, el ejecutivo de Goldman Sachs, quien acuñó el término BRICs para referirse a cuatro mercados emergentes prometedores: Brasil, Rusia, India y China. A partir de esta ‘invención’ de los grupos más financierizados y transnacionalizados de la economía global, surgió una formación política específica en un contexto de crisis económica del sistema capitalista. La primera Cumbre tuvo lugar en junio de 2009, en Ekaterimburgo, Rusia, y reflejó el compromiso del grupo en relación a la importancia de reformar las instituciones financieras para aumentar la participación de las potencias medias emergentes en el orden internacional.

Desde 2009, las naciones que componen los BRICS se han reunido anualmente en cumbres formales. En 2010, Sudáfrica fue invitada a participar como miembro de pleno derecho, consolidando el sello BRICS. En el proceso de reordenamiento global e internacional, la formación política BRICS (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica) se convierte en un actor importante del sistema político internacional. En este sentido, la creación y evolución de los BRICS debe analizarse considerando el rol secundario de las potencias medias emergentes en los procesos decisorios de las instituciones de gobernanza económica global, hecho que pareció cambiar un poco después de la creación del G20 – como cumbre de jefes de Estado y de gobierno – en 2008. Los BRICS surgieron en un contexto de crisis del sistema capitalista neoliberal y de legitimidad de las instituciones multilaterales criadas en Bretton Woods. En un sistema político internacional multipolar, el grupo BRICS creó mecanismos de cooperación con el objetivo de dar una expresión más asertiva al re-

clamo mutuo para una mayor participación en las instituciones internacionales de gobernanza.

Se puede interpretar esta formación política surgida en un contexto de caos sistémico (ARRIGHI, SILVER E AHMAD, 1999) y de reacomodamiento del tablero geopolítico y de la distribución del poder global que están dando forma y sentido a un específico sistema multipolar. Fue en ese período que el debate sobre la emergencia o “resurgimiento” de potencias globales tuvo lugar entre académicos y analistas de política internacional.

De esta manera, nuestro objetivo en este texto es analizar la relevancia de los BRICS en el contexto de la 13ª cumbre bajo la presidencia pró-tempore de India que se desarrolló virtualmente en setiembre de 2021.

A lo largo de trece años, el grupo de Estados que componen los BRICS obtuvo logros en lo que respecta a su evolución institucional (VADELL E RAMOS, 2019), específicamente en la cooperación financiera cristalizada en la creación del Nuevo Banco de Desarrollo y el acuerdo Contingente de Reservas (NDB-CRA, según sus siglas en inglés) y a la fuerza colectiva de demandas por reformas institucionales de las organizaciones internacionales. Además, los BRICS asumieron el compromiso en los últimos años de fortalecer un nuevo orden normativo multilateral – un genuino multilateralismo – e incluso basado en principios regulatorios y de Cooperación Sur-Sur (CSS).

La 13ª Cumbre BRICS tuvo como tema: *BRICS @15: intra-BRICS Cooperation for Continuity, Consolidation and Consensus* (BRICS, 2021), lema que suscita la idea de un reinicio post pandémico reafirmando antiguas demandas, pero fortaleciendo aun más la necesidad de una cooperación más profunda intra-BRICS en la nueva normalidad que pueda surgir en un futuro próximo.

Gregory Chin identificó tres etapas en la evolución del BRICS a lo largo de los últimos años. La primera estuvo centrada “en cómo el grupo de Estados emergentes se posicionó en relación con los acuerdos multilaterales establecidos y frente al orden global de una manera más amplia” (CHIN, 2015, p. 19). Como ejemplo, se destacan las cuestiones de la diplomacia de nicho de las potencias medias tradicionales y el rol de ellas en las instituciones de la “gobernanza liberal” occidental.

En la segunda etapa primaron las cuestiones y preocupaciones en torno al comportamiento de los actores estatales. La mayor visibilidad y peso económico de los países emergentes en el sistema internacional abrieron algunos interrogantes: ¿en qué medida estos países están representados – de acuerdo con su peso en la economía global – equitativamente en las instituciones multilaterales? ¿Estas potencias emergentes se están comportando como potencias defensoras del statu quo o como revisionistas frente a los acuerdos multilaterales existentes? (CHIN, 2015, p. 19). La tercera etapa tiene que ver con los resultados del cambio parcial de algunas normas y reglas globales o la internalización de ellas por parte de los miembros del BRICS (CHIN, 2015, pág.19).

Sin embargo, desde nuestro punto de vista, estas etapas no deben ser entendidas necesariamente como secuencias cronológicas, sino como una totalidad compleja y superpuesta en la difícil tarea de promoción de la cooperación internacional, la demanda por reformas y la institucionalización financiera. Idas y venidas, acercamientos y alejamientos tácticos formaron parte del proceso evolutivo de casi 15 años de BRICS.

En este sentido, podemos identificar una cuarta etapa de los BRICS, cuyo péndulo osciló más para un enfriamiento de las relaciones y

que estuvo muy condicionada por la pandemia de COVID-19. En este último tiempo, se observó una especie de letargo institucional donde los miembros del grupo actuaron de manera menos coordinada, como afirma Vázquez, promoviendo una especie de bilateralización de los BRICS (VAZQUEZ, 2021).

La rivalidad entre Estados Unidos y China – que se manifiesta también en la geopolítica de la región del Asia-Pacífico/Indo-Pacífico –, el enfrentamiento fronterizo entre China e India y las narrativas anti-chinas difundidas por el presidente brasileño, Jair Bolsonaro, siguiendo la retórica del ex presidente de los Estados Unidos, Donald Trump, fueron factores que debilitaron aún más al grupo en los últimos años. En este contexto y durante los dos años de la pandemia, la cooperación minilateral intra BRICS en áreas esenciales – especialmente en lo que respecta a la cooperación comercial, sanitaria y de vacunas – fueron pobres y reforzaron la bilateralización de las relaciones del grupo (VAZQUEZ, 2021, p. 2).

No obstante, el establecimiento e institucionalización del NDB-CRA, la evolución de sus actividades y la expansión de la cartera para el desarrollo sostenible indican que los cinco países aún participan como una coalición minilateral. Los desafíos para el BRICS, en la “nueva normalidad” de la post pandemia de COVID-19, pueden ser descifrados en los discursos de la decimotercera Cumbre del grupo que se desarrolló virtualmente bajo auspicios de la presidencia pró tempore de India.

El primer ministro de la India abrió la cumbre destacando que la elección del tema no fue casual. *La cooperación intra-BRICS para la continuidad, consolidación y consenso* debe ser una prioridad para fortalecer el BRICS (MODI, 2021). Por su parte, el discurso del presidente brasileño

Bolsonaro tuvo un tono conciliador con China con explícitos agradecimientos por la cooperación en la producción de vacunas (BOLSONARO, 2021)². Sin embargo, el discurso que anticipa un “reinicio” de los BRICS fue el del presidente Xi Jinping, que será el próximo anfitrión en la decimocuarta cumbre, en 2022. Xi destacó cuatro puntos esenciales: el primero y el segundo están relacionados a cuestiones sanitarias, cooperación de vacunas, equiparación de estándares y la posibilidad de creación de una vacuna contra COVID-19 de los BRICS; en el tercer punto, el gobierno de China insta a expandir la cooperación a partir de la hoja de ruta del *BRICS Economic Partnership 2025* en áreas estratégicas como: comercio e inversiones, tecnología e innovación y desarrollo verde y de bajo carbono. Además, Xi anunció la creación de un centro de innovación de la Nueva Revolución Industrial de los BRICS en la ciudad de Xiamen. El cuarto punto abordó aspectos de cooperación en seguridad y el quinto la relación entre los pueblos (XI, 2021).

El delicado y crítico contexto de reinicio global como analizan Dunford y Qi (2020) tendrá un correlato en un reinicio del BRICS como formación política de países “emergentes”. Ese parece ser el compromiso expresado en la 13ª cumbre virtual como una antesala de la 14ª a realizarse en China, que quizás sea presencial. La idea es estimular la cooperación intra-BRICS, subsumiendo la bilateralización de los últimos años, especialmente en áreas como seguridad (especialmente en Eurasia con gran protagonismo de la Organización de Shanghái - OCS), Cooperación económica y sanitaria y mayor intercambio entre los pueblos.

Los gobiernos de los países miembros del BRICS parecen decididos a lanzar un nuevo tipo

de reinicio, aún en el delicado escenario de rivalidad entre China y Estados Unidos. Sin embargo, no nos atrevemos a afirmar que el BRICS se reconstituirá como un *Contender Block* (VAN DER PIJL, 2017), sino como una formación política en lenta transformación donde la India, como anfitrión, y China, como motor de la recuperación económica post COVID-19 y próximo anfitrión, tuvieron gran responsabilidad para restablecer los canales de cooperación intra-grupal minilateral desgastados en los últimos años.

En este sentido, algunos logros de la 13ª cumbre pueden resumirse en 3 puntos: 1) en cuestiones de seguridad, debido a los recientes acontecimientos en Afganistán y al futuro del gobierno talibán, un entendimiento entre Rusia, China e India es crucial que tuvieron reflejo en la última cumbre de la OCS; 2) en relación al comercio y a la recuperación económica, el creciente papel económico de China en el grupo convirtió al gigante asiático en un punto focal del comercio (VADELL, 2020; VADELL E RAMOS, 2019). Esta situación puede promover el conflicto o la cooperación entre las partes y dependerá de las negociaciones colectivas; 3) en lo que respecta a la conectividad e intercambio entre personas, este tema estará más que nunca vinculado a la cooperación sanitaria y la diplomacia de las vacunas entre sus miembros, con un fuerte enfoque basado en la ciencia.

References

- ARRIGHI, Giovanni; SILVER, Beverly; AHMAD, Iftikhar. **Chaos and governance in the modern world system**. Minneapolis: University of Minnesota Press. 1999.
- BOLSONARO, Jair Messias. Discurso do Presidente da República, Jair Bolsonaro na Cerimônia da 13ª Cúpula do BRICS. **Palácio do Planalto**. 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/planalto/pt-br/acompanhe-o-planalto/discursos/2021/discurso-do-presidente-da-republica-jair-bolsonaro-na-cerimonia-da-13deg-cupula-do-brics-videoconferencia-palacio-do-planalto>. Acesso em: 15 set. 2021.
- BRICS. XIII BRICS Summit – New Delhi Declaration. **Ministério de Relações Exteriores – Brasil**. 2021. Disponível em:

2 La vacuna Coronavac e producto de la cooperación entre el Instituto Butantan y el laboratorio chino Sinovac.

<https://www.gov.br/mre/en/contact-us/press-area/press-releases/xiii-brics-summit-new-delhi-declaration>. Acesso em: 15 set. 2021.

CHIN, Gregory T. The State of the Art: Trends in the Study of the BRICS and Multilateral Organization. *In*: Dries Lesage & Thijs Van de Graaf (eds.), **Rising Powers and Multilateral Institutions**. Basingstoke/New York: Palgrave Macmillan. 2015.

DUNFORD, Michael; QI, Bing. Global reset: COVID-19, systemic rivalry and the global order. **Research in Globalization**, v. 2, n. 100021, 2020.

MODI, Narendra. Prime Minister's Opening Remarks at 13th BRICS Summit. **Ministry of External Affairs, Government of India**. 2021. Disponível em: <https://mea.gov.in/Speeches-Statements.htm?dtl/34235/prime+ministers+opening+remarks+at+13th+brics+summit>. Acesso em: 15 set. 2021.

VADELL, Javier; RAMOS, Leonardo. The Role of Declining Brazil and Ascending China into the BRICS Initiative. *In*: Xing Li (ed.), **The International Political Economy of the BRICS**. London: Routledge. 2019.

VAN DER PIJL, Kees. The BRICS – An Involuntary Contender Bloc Under Attack. **Estudos Internacionais**, v. 5, n. 1, p. 25-46, 2017.

VAZQUEZ, Karin Costa. Brazil and BRICS Multilateralism à la Carte: From Bilateralism to Community Interest. **Global Policy**, 2021.

XI, Jinping. Xi Jinping's address at the 13th BRICS summit. **CGTN**. 9 set. 2021. Disponível em: <https://news.cgtn.com/news/2021-09-09/Full-text-Xi-Jinping-s-address-at-the-13th-BRICS-summit-13qiOsaUjjW/index.html>. Acesso em: 15 set. 2021.



A Cúpula de Lideranças Globais sobre o Clima e a criação do momentum político para a COP 26

The Leaders Summit on Climate and the political momentum pre-COP 26

La Cumbre de Líderes sobre el Clima y el impulso político para la COP 26

Mariana Balau Silveira¹

DOI: 10.5752/P.1809-6182.2021v18n1pX

Recebido em: 02 de maio de 2021
Aprovado em: 13 de setembro de 2021

Resumo

A Cúpula de Lideranças Globais sobre o Clima ocorreu entre os dias 22 e 23 de abril e foi um dos primeiros eventos de alto nível organizados pelo governo Biden. Os anúncios do evento representam um prelúdio das posições dos principais agentes da governança do clima para a COP 26, que ocorrerá em novembro desse ano em Glasgow. O presente artigo analisa as principais metas apresentadas pelas lideranças e conclui que ainda que tenha havido um aumento significativo da ambição global, a cúpula não aponta para a obtenção de consenso em relação à tópicos ainda controversos nas negociações sobre a implementação do Acordo de Paris.

Palavras-chave: Mudanças do Clima. COP 26. Acordo de Paris.

Abstract

The Leaders Summit on Climate took place in April 2021 and was one of the first high-level events organized by the Biden administration. The event's announcements represent a prelude to the positions of the main actors of climate governance pre-COP 26, that will take place in November this year in Glasgow. This article analyzes the main goals presented by the leaders and concludes that even though there has been a significant increase in global ambition, the summit does not point to consensus on topics that are still controversial in the negotiations on the implementation of the Paris Agreement.

Key words: Climate Change. COP 26. Paris Agreement.

Resumen

La Cumbre de Líderes sobre el Clima tuvo lugar del 22 al 23 de abril y fue uno de los primeros eventos de alto nivel organizados por el gobierno de Joe Biden. Los anuncios del evento representan un preludio a las posiciones de los principales actores de la gobernanza climática para la COP 26, que tendrá lugar en noviembre de este año en Glasgow. Este artículo analiza los principales objetivos presentados por los mandatarios y concluye que si bien ha habido un aumento significativo de la ambición global, la cumbre no busca consensuar temas que aún son controvertidos en las negociaciones sobre la implementación del Acuerdo de París.

Palabras clave: Cambio Climático. COP 26. Acuerdo de Paris.

¹ Professora do Departamento de Relações Internacionais da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC Minas). Doutora em Relações Internacionais pela PUC Minas. ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-3291-5809>

Introdução

Em março desse ano o presidente dos Estados Unidos, Joe Biden, convidou 40 líderes globais com o objetivo de discutir propostas de combate às mudanças do clima e a promoção de ações mais ambiciosas na limitação do aumento da temperatura média global. O encontro, intitulado “*Leaders Summit on Climate*”² (em tradução literal, “Cúpula de Lideranças Globais sobre o Clima”) ocorreu entre os dias 22 e 23 de abril, virtualmente. As metas anunciadas durante a cúpula fazem parte da tentativa de construção de um “*momentum*” político nos meses que antecedem a COP 26, que acontecerá em novembro em Glasgow, no Reino Unido.

É possível citar seis grandes destaques do encontro: a mudança de ênfase geral das propostas de limitação do aumento das temperaturas médias globais em 1,5°C, em substituição ao foco anterior, que era em 2° C; a meta anunciada pelos EUA, de redução das emissões de GEE em 50% até 2030; a proposta do governo chinês, de diminuição progressiva do uso de carvão na matriz energética e a adesão do país à Emenda Kigali³; a manutenção, por parte da União Europeia, da proposta de longo prazo anunciada em setembro de 2020, de redução de 55% das emissões até 2030; e o discurso do presidente do Brasil, Jair Bolsona-

ro, cuja atuação tem sido amplamente criticada em virtude do crescimento agudo dos índices de desmatamento, das denúncias de exploração ilegal de madeira e diminuição da fiscalização na região amazônica. A proposta dos Estados Unidos representa uma mudança significativa da política do país para o clima – inclusive se comparada à meta estabelecida na gestão de Barack Obama, em 2014 (de redução das emissões entre 17 e 28% até 2025).

O artigo está dividido em três seções: na primeira discute-se brevemente o período de 2015 a 2019, que marca a aprovação e entrada em vigor do Acordo de Paris e as negociações sobre a sua implementação. A ideia é compreender a atual estrutura da governança internacional das mudanças do clima e as dificuldades na promoção de estratégias de cooperação. Em seguida serão analisadas as principais propostas apresentadas durante a cúpula de abril desse ano, dando ênfase às declarações dos líderes de Estados Unidos e China, compreendidos por autores como Kalantzakos (2017), Oberthur e Groen (2017), Averchenkova et al (2016), Belis et al (2015) e Viola e Franchini (2012) enquanto agentes centrais da governança global das mudanças do clima. A última seção dedica-se, por fim, à reflexão sobre a cúpula como parte da construção do *momentum* político pré COP 26, buscando entender se os anúncios representam soluções possíveis para os principais impasses encontrados no período de negociações sobre a implementação do Acordo de Paris (2015-2019). O argumento da presente análise é de que os discursos sinalizam para um aumento da ambição global para o combate às mudanças do clima, mas não oferecem soluções para um dos pontos mais controversos nas negociações sobre a implementação do Acordo de Paris: a transição dos MDLs para os mecanismos de mercado previstos no artigo 6.

2 É importante ressaltar que a Cúpula não fez parte do calendário oficial de negociações pré-COP 26. Do ponto de vista técnico, as reuniões que antecedem uma COP são denominadas “interseccionais”. Essas seções preparatórias ocorrem geralmente seis meses antes da COP e são conduzidas pelos órgãos subsidiários e constituídos da Convenção, divididos em temas como mitigação, adaptação, transparência, financiamento, tecnologia e construção de capacidades.

3 A Emenda Kigali ao Protocolo de Montreal foi negociada em 2016 e entrou em vigor em 2019. Prevê a redução do consumo e da produção de hidrofluorcarbonetos (HFC), que contribuem para a destruição da camada de ozônio e, consequentemente, para as mudanças do clima.

O processo de negociação para a implementação do Acordo de Paris e o artigo da “cooperação internacional”

O Acordo de Paris foi aprovado em 2015 durante a 21ª Conferência das Partes signatárias da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima (COP 21), em Paris, e entrou em vigor em 2016 a partir da ratificação de 55 países (que representam 55% das emissões globais de GEE). Um dos principais passos após a COP 21 foi o estabelecimento de uma espécie de “Livro de Regras” para fornecer diretrizes sobre como os Estados deveriam implementar e fortalecer seus planos nacionais. O objetivo foi transformar o texto relativamente sucinto do acordo em um sistema funcional que mobilizasse ações climáticas concretas em todos os países. As negociações pós-Paris (2016-2019) foram marcadas, até agora, pela tentativa de estabelecer um terreno comum na implementação dos artigos do acordo, discutindo suas principais questões: as Contribuições Nacionalmente Determinadas (NDCs)⁴ (artigo 4), a transição dos Mecanismos de Desenvolvimento Limpo (MDLs) (ferramenta central do Protocolo de Quioto) para mecanismos de mercado (artigo 6), comunicações sobre ações de adaptação (artigo 7), relató-

rios financeiros (artigo 9), transferência de tecnologia (artigo 10), transparência (artigo 13), inventário (artigo 14) e *compliance* (artigo 15).

Até a COP 25, ocorrida em Madrid, na Espanha em 2019, boa parte das diretrizes para a implementação do acordo foi definida, exceto em relação ao artigo 6, que discute a transição dos MDLs, adotados no contexto do Protocolo de Quioto, para mecanismos de mercado e não-mercado. O artigo define uma série de abordagens que exigem cooperação entre as partes, permitindo-lhes implementar seus NDCs por meio da transferência de redução de emissões. É considerado, portanto, o “artigo da cooperação internacional” (STRECK, UNGER, GREINER, 2020). Favorece, desse modo, a visão de que os mercados internacionais de carbono também poderiam ser instrumentos de política eficazes para o Acordo de Paris. Hood (2019) e Marcu e Duggal (2019) apontam para o fato de que cerca de metade dos NDCs apresentados na primeira rodada fazem referência ao uso de abordagens cooperativas ou de mercados internacionais.

Em março desse ano, o Secretário-Geral da ONU, Antonio Guterres, enfatizou que o enfrentamento da crise climática envolveria três ações imperativas: (I) atingir a neutralidade global de carbono; (II) avançar na definição de políticas de adaptação para proteção dos países e povos mais vulneráveis e (III) alinhar o financiamento global a partir dos mecanismos do Acordo de Paris (IISD, 2021a). O terceiro ponto depende largamente do consenso das partes quanto ao artigo 6. As principais áreas de desacordo durante as negociações foram até agora relacionadas às dúvidas sobre como contabilizar as reduções de emissões resultantes do mecanismo previsto no artigo 6.4. Se a COP 26 não concordar com uma visão compartilhada sobre como

4 As NDCs foram responsáveis por prover uma abordagem mais “*bottom-up*” para o processo, na medida em que os governos seriam responsáveis por iniciar, ou intensificar, suas ações nacionais em nível doméstico. Cada documento deveria refletir a ambição das partes, sem exceções, na busca pela redução de emissões, levando em conta as circunstâncias específicas de seu país e suas *capabilities* (UNFCCC, 2013). Essa estratégia marcou uma mudança considerável na estrutura anterior, estabelecida pelo Protocolo de Quioto. As NDCs se enquadram no sistema de *pledge and review*, ou “prometer e rever”, o que, segundo Depledge (2016), caracterizaria a transição da estrutura “estrita, porém forte” de Kyoto para uma estrutura “larga, porém fraca”, com compromissos mais soltos e vagos, mas que incluem um universo maior de países (DEPLEDGE, 2016, p. 04).

cooperar e passar dos MDL aos mecanismos de mercado, “a convenção pode acabar ficando limitada a uma estrutura onde as partes trocam informações e revisam o progresso” (STRECK, UNGER, GREINER, 2020, pg. 148).

A cúpula realizada em abril desse ano, nesse sentido, foi um passo importante na sinalização das propostas para o encontro de novembro desse ano. A próxima seção discute os principais destaques do evento e busca compreender se as decisões da cúpula oferecem possíveis caminhos para a resolução dos impasses na implementação do Acordo de Paris.

A Cúpula de Lideranças Globais sobre o Clima e a construção do momentum pré-COP 26

A Cúpula de Lideranças Globais sobre o Clima reuniu líderes de 40 países que, juntos, representam mais de 80% das emissões globais de GEE. Dentre os participantes do evento destacam-se os 17 membros do *Major Economies Forum on Energy and Climate* (MEF)⁵, além de países vulneráveis às mudanças do clima, como as Ilhas Marshall. Em termos gerais, os discursos enfatizaram esforços de limitação do aumento da temperatura média global em 1,5° C, o que sinaliza uma mudança importante: no contexto das negociações de Paris, em 2015, essa meta foi considerada pela maioria das partes como sendo demasiadamente ambiciosa e o discurso geral foi de compromisso com a meta de 2°C.

O encontro também ocorreu em um contexto marcado por críticas à gestão do presidente Jair Bolsonaro, principalmente em relação aos altos índices de desflorestamento na Amazônia. O discurso do líder brasileiro enfatizou o histórico de liderança do Brasil no combate às mudanças do clima e o compromisso do país com o combate ao desmatamento. A fala de Bolsonaro, porém, contrasta com a redução da ambição climática, observada quando da publicação da NDC brasileira, atualizada em dezembro do ano passado, e com o histórico da atuação de Ricardo Salles à frente do Ministério do Meio Ambiente (MMA) marcada pela redução da fiscalização ambiental em nível nacional.

Em entrevista à Deutsche Welle, Suely Araújo, especialista em políticas públicas do Observatório do Clima e ex-presidente do Ibama, afirmou que o orçamento total do MMA para 2021 é “absolutamente insuficiente”. A previsão é de que sejam destinados R\$ 83 milhões às ações de fiscalização (área que Bolsonaro prometeu em seu discurso fortalecer) em 2021. Araújo enfatizou que esse valor estaria aquém do mínimo necessário para o planejamento e execução de ações de fiscalização (DW, 2021). Além da redução dos recursos públicos destinados a essas atividades, o Brasil vem perdendo recursos de fundo perdido desde 2018, quando Bolsonaro foi eleito.

Em relação ao conteúdo das propostas apresentadas pelos demais líderes durante o encontro, é relevante mencionar a manutenção da meta da União Europeia, anunciada em setembro do ano passado (de redução das emissões de GEE em 55% até 2030); a mudança da proposta do governo japonês em relação à meta anterior (o país anunciou que reduzirá entre as emissões entre 46 e 50% até 2030, a proposta anterior previa uma redução de 26%); o anúncio da adoção da Emenda Kigali por parte do

5 O MEF foi lançado em 2009 com o objetivo central de estabelecer um diálogo contínuo e gerar liderança global no contexto dos preparativos para a COP 15. Os 17 países membros são África do Sul, Austrália, Brasil, Canadá, China, Estados Unidos, França, Alemanha, Índia, Indonésia, Itália, Japão, Coreia do Sul, México, Reino Unido, Rússia e União Europeia (IISD, 2021b).

governo chinês, além da diminuição progressiva do uso de carvão na matriz energética no país; e a sinalização de Argentina e África do Sul de que fortalecerão suas NDCs até a COP 26 esse ano (IISD, 2021b).

O grande destaque, porém, foi o conjunto de metas anunciado pelo governo Biden durante a cúpula. Em relação às propostas quantitativas e objetivas, destacam-se o anúncio da meta nacional de redução das emissões de GEE entre 50 e 52% até 2030, em relação aos níveis de 2005, além da intenção de alcançar 100% da geração de eletricidade a partir de fontes renováveis. O governo também sinalizou a intenção de aumentar o financiamento internacional aos países em desenvolvimento, dobrando até 2024 o orçamento anual para o clima (sujeito à aprovação do congresso nacional) (WHITE HOUSE, 2021a).

Em linhas gerais, a cúpula sinaliza para a concretização das promessas feitas por Biden durante a campanha presidencial de 2020 e para uma ruptura em relação à política externa dos EUA do governo Trump, marcada pelo negacionismo em relação ao caráter antropogênico das mudanças do clima, pela saída do país do Acordo de Paris e pelo desmantelamento de estruturas importantes para a avaliação de riscos climáticos, como o *National Climate Assessment*.

Ainda assim, é importante reconhecer que boa parte das propostas do governo Biden foi apresentada como “intenção”, além de não apresentar metas de curto prazo e de não sinalizar para políticas concretas quanto à transferência da redução de emissões via Acordo de Paris. A NDC estadunidense atualizada também não sinaliza para uma proposta do país em relação ao artigo 6. No documento, publicado um dia antes da cúpula, o governo afirma que:

No momento, os Estados Unidos não pretendem usar a cooperação voluntária a partir de abordagens cooperativas, referidas no artigo 6.2, ou o mecanismo referido no artigo 6.4 para atingir sua meta. Caso os EUA decidam usar tal cooperação para atingir sua meta ou para autorizar o uso de ITMOs para os NDCs de outras partes, irá relatar sobre tal uso ou autorização por meio de seus relatórios de transparência bianuais e consistentes com qualquer orientação adotada nos termos do artigo 6 (USA, 2021, p. 21).

A posição contrasta com a declaração conjunta publicada pelos governos da China e dos Estados Unidos em 17 de abril, que afirma que “os dois lados vão cooperar para a promoção de uma COP 26 bem sucedida em Glasgow, objetivando completar os arranjos institucionais para a implementação do Acordo de Paris (ex: artigos 6 e 13) e avançar de modo significativo a ambição global para mitigação, adaptação e suporte” (WHITE HOUSE, 2021b).

Conclusões

A Cúpula de Lideranças Globais sobre o Clima pode ser entendida como uma espécie de prelúdio para a COP 26 que ocorrerá em novembro desse ano. A conferência será decisiva para a implementação efetiva do Acordo de Paris, que entrou em vigor em 2016 e está nos estágios finais das negociações de seus artigos. O maior impasse reside hoje na definição das diretrizes e de consenso para a transição dos MDLs de Quioto para os mecanismos de mercado previstos no artigo 6 de Paris. A partir da análise das propostas, principalmente aquelas anunciadas pelos agentes centrais da governança climática – EUA e China – é possível afirmar que as metas nacionais indicam aumento na ambição (principalmente se comparado ao cenário anterior às eleições nos EUA), mas não

sinalizam para a obtenção de consenso quanto ao financiamento climático via Acordo de Paris.

É possível contrapor a posição norte-americana à proposta chinesa: enquanto Xi Jinping mencionou, em seu discurso durante a cúpula, a importância da cooperação – tanto em nível internacional, quanto regionalmente – além do papel central do “princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas” (PRCPD), da cooperação sul-sul e da *Belt and Road Initiative* na promoção do desenvolvimento sustentável⁶; o discurso de Biden, por outro lado, enfatizou os investimentos nacionais em infraestrutura, inovação e na geração de empregos. Essa diferença entre as propostas chinesa e estadunidense evidencia a contraposição de duas diferentes estratégias observadas no processo de negociação do Acordo de Paris e nas negociações subsequentes relativas à sua implementação. De um lado, a defesa da cooperação internacional como estratégia de combate às mudanças do clima, a partir do PRCPD; de outro, a ênfase em contribuições nacionais e em diferenciação “sutil”, que coloca em segundo plano a possibilidade de coordenação de políticas e de promoção da cooperação em nível internacional.

Em uma análise preliminar, é possível entender a posição do governo norte-americano como reflexo dos desafios domésticos no país. A crescente polarização interna demanda um balanceamento complexo entre a necessidade de reassumir a liderança multilateral, com as mudanças do clima como pedra angular nesse processo, e sinalizar para as demandas e necessidades domésticas, de geração de empregos e crescimento econômico. Esse difícil equilíbrio

foi endereçado no primeiro discurso do Secretário de Estado, Anthony Blinken, em março desse ano:

o governo estabeleceu as prioridades de política externa da administração Biden a partir de questões simples: ‘o que nossa política externa representa para os trabalhadores americanos e suas famílias? O que precisamos fazer ao redor do mundo para tornar-nos mais fortes aqui, em casa? E o que precisamos fazer domesticamente para nos fortalecer no mundo? Onde quer que as leis para a segurança internacional e a economia global estiverem sendo escritas, a América estará lá e o povo americano será a frente e o centro das nossas decisões’. (US DEPARTMENT OF STATE, 2021).

Segundo Shapiro (2021) a necessidade de adotar uma política externa para a classe média não seria compatível com a estratégia de assumir a liderança global multilateral, ao menos não na mesma medida – o governo Biden terá de priorizar uma ou outra dimensão. As decisões da COP 26 serão importantes, nesse sentido, para que seja possível compreender em que medida os Estados Unidos assumirão a liderança na agenda do clima e contribuirão para a obtenção de consenso na implementação do Acordo de Paris.

Referências

- AVERCHENKOVA, A., BASSI, S., BENES, K., GREEN, F., LAGARDE, A., NEYWEG, I., ZACHMANN, G. **Climate Policy in China, the European Union and the United States: Main Drivers and Prospects for the Future**. Policy Brief. Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment. 2016.
- BELIS, D., JOFFE, P. KERREMANS, B., QI, Y. China, the United States and the European Union: multiple bilateralism and prospects for a New Climate Change Diplomacy. **Carbon & Climate Law Review**, v. 9, n. 3, p. 203-218. 2015.
- DEPLEDGE, J. The Paris Agreement: a significant landmark on the road to a climatically safe world. **Chinese Journal of Urban and Environmental Studies**, v. 4, n. 1. 2016.
- DW. “Corte de Verba reforça desmonte da fiscalização ambiental no Brasil”. DW. 2021. Disponível em: <https://www.dw.com/pt-br/corte-de-verba-reforca-desmonte-da-fiscalizacao-ambiental-no-brasil/a-57327500>. Acesso em: 28 abr. 2021.

6 Discurso completo disponível em: http://www.xinhuanet.com/english/2021-04/22/c_139899289.htm. Acesso em 30 de abril de 2021.

HOOD, C. **Completing the Paris Rulebook**: key article 6 issues. Center for Climate and Energy Solutions. C2ES. 2019.

IISDa. Delivering Climate Ambition through Market Mechanisms: capitalizing on Article 6 Piloting Activities. **SDG Knowledge Hub**. 2021. Disponível em: <https://sdg.iisd.org/commentary/policy-briefs/delivering-climate-ambition-through-market-mechanisms-capitalizing-on-article-6-piloting-activities/>. Acesso em: 27 abr. 2021.

IISDb. Leaders Summit Showcases Clean Energy Commitments to Tackle Global Climate Crisis. **SDG Knowledge Hub**. 2021. Disponível em: <https://sdg.iisd.org/news/leaders-summit-showcases-clean-energy-commitments-to-tackle-global-climate-crisis/>. Acesso em: 30 abr. 2021.

KALANTZAKOS, S. **The EU, US and China Tackling Climate Change**: Policies and Alliances for the Anthropocene. Routledge. 2017.

MARCU, A., DUGGAL, K. **Negotiations on Article 6 of the Paris Agreement**: road to Madrid. ADB Sustainable Development Working Paper Series. Asian Development Bank, Manila. 2019.

OBERTHUR, S., GROEN, L. The European Union and the Paris Agreement: leader, mediator or bystander? **WIREs Climate Change**. Wiley Periodicals. 2017.

SHAPIRO, J. The Mantle of Global Leadership doesn't fit a Foreign Policy for the Middle Class. **Foreign Affairs**. 2021. Disponível em: <https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2021-04-22/bidens-everything-doctrine>. Acesso em 30 de abr. 2021.

STRECK, C., UNGER, M., GREINER, S. COP 25: Losing sight of (raising) ambition. **Journal for European Environmental & Planning Law**, v. 17, n. 2, p. 136-160 2020.

USA. The United States of America Nationally Determined Contribution: reducing greenhouse gases in the US. **UNFCCC**. 2021. Disponível em: <https://www4.unfccc.int/sites/ndcstaging/PublishedDocuments/United%20States%20of%20America%20First/United%20States%20NDC%20April%2021%202021%20Final.pdf>. Acesso em: 30 abr. 2021.

U.S. DEPARTMENT OF STATE. **A Foreign Policy for the American People**. Speech. Anthony Blinken, Secretary of State. March, 3. 2021. Disponível em: <https://www.state.gov/a-foreign-policy-for-the-american-people/>. Acesso em: 30 abr. 2021.

VIOLA, E., FRANCHINI, M. Sistema Internacional de Hegemonia Conservadora: o fracasso da Rio +20 na Governança dos Limites Planetários. **Ambiente e Sociedade**, v. 15, n. 3. p. 01-18. 2012.

WHITE HOUSE. **Fact Sheet**: president Biden sets 2030 GHG pollution reduction target aimed at creating good-paying union jobs and securing US leadership on clean energy technologies. Briefing Room. 2021. Disponível em: <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/04/22/fact-sheet-president-biden-sets-2030-greenhouse-gas-pollution-reduction-target-aimed-at-creating-good-paying-union-jobs-and-securing-u-s-leadership-on-clean-energy-technologies/>. Acesso em: 30 abr. 2021.

WHITE HOUSE. **Remarks by President Biden at the Virtual Leaders Summit on Climate Opening Session**. Briefing Room. 2021. Disponível em: <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2021/04/22/remarks-by-president-biden-at-the-virtual-leaders-summit-on-climate-opening-session/>. Acesso em: 27 abr. 2021.