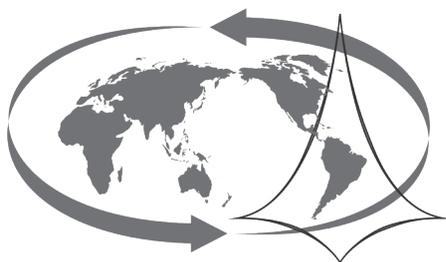


ISSN 2238-6262 / e-ISSN 2238-6912

# AUSTRAL

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



Porto Alegre, v.9, n.18 | Jul./Dez. 2020



**NERINT**

Núcleo Brasileiro de Estratégia e Relações Internacionais  
- Centro de Estudos Internacionais sobre Governo (CEGOV)



**UFRGS**  
UNIVERSIDADE FEDERAL  
DO RIO GRANDE DO SUL



**PPGEEI-UFRGS**

Programa de Pós-Graduação em  
Estudos Estratégicos Internacionais  
Faculdade de Ciências  
Econômicas (FCE)

Austral	Porto Alegre	v.9, n.18	p. 1-323	Jul./Dez. 2020
---------	--------------	-----------	----------	----------------

## Sobre a Revista

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

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

### Indexadores



Programa de apoio à  
Edição de Periódicos

Este trabalho foi apoiado pelo

Programa de Apoio à Edição de Periódicos (PAEP) - UFRGS

## Equipe Editorial | *Editorial Team*

### Editor | *Editor*

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

### Deputy Editor | *Editor Adjunto*

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

### Founding Editor | *Editor Fundador*

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

### Editorial Board | *Conselho Editorial*

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

Chris Landsberg (University of Johannesburg, África do Sul)

Cui Shoujun (Renmin University, China)

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

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

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

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

Glady Lechini (Universidad Nacional de Rosario, Argentina)

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

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

### Editorial Assistants | *Assistentes de Edição*

Guilherme Thudium (Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil)

Magnus Kenji Hiraiwa (Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil)

Guilherme Geremias da Conceição (Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil)

### Consultative Board | *Conselho Consultivo*

Adam Habib (University of Johannesburg, África do Sul)

André Luiz Reis da Silva (Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil)

Antonio Jorge Ramalho (Universidade de Brasília, Brasil)

Beatriz Bissio (Universidade Federal do Rio de Janeiro, Brasil)

Bertrand Badie (Sciences Po, França)

Boris F. Martynov (Russian Academy of Sciences, Rússia)

Carlos Aurélio Pimenta de Faria (Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Brasil)

Carlos Schmidt Arturi (Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil)

Celso Amorim (Ministério das Relações Exteriores, Brasil)

Cristina Soreanu Pecequillo (Universidade Federal de São Paulo, Brasil)

Diego Pautasso (Colégio Militar de Porto Alegre, Brasil)

Henry Kam Kah (University of Buea, Camarões)

İlter Turan (Istanbul Bilgi University, Turquia)

Isiaka Alani Badmus (Afe Babalola University, Nigéria)

José Miguel Quedi Martins (Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil)

Lotfi Kaabi (Institut Tunisien des Études Stratégiques, Tunísia)

Luiz Rogério Goldoni (Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, Brasil)

Mamoudou Gazibo (Université de Montréal, Canadá)

Marcos Costa Lima (Universidade Federal de Pernambuco, Brasil)

Maria Regina Soares de Lima (Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Brasil)

Mehdi Parvizi Amineh (University of Amsterdam, Holanda)

Monica Hirst (Universidad Torcuato di Tella, Argentina)

Nilton César Fernandes Cardoso (University of Cape Verde, Cabo Verde)

Sean W. Burges (Australian National Centre for Latin American Studies, Austrália)

Tianhong Luo (Renmin University, China)



© Núcleo Brasileiro de Estratégia e Relações Internacionais - UFRGS

Capa: Guilherme Geremias da Conceição

Diagramação: Guilherme Geremias da Conceição

*AUSTRAL: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais* está disponível online em: [www.seer.ufrgs.br/austral](http://www.seer.ufrgs.br/austral)

### Contato

Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)  
Centro de Estudos Internacionais sobre Governo (CEGOV)  
Av. Bento Gonçalves, 9500 - CEP 91509-900  
Porto Alegre/RS - Brazil  
Fone: +55 (51) 3308 7988  
E-mail: [austral@ufrgs.br](mailto:austral@ufrgs.br)

[www.seer.ufrgs.br/Austral](http://www.seer.ufrgs.br/Austral)

Cataloging-in-Publication (CIP)

Austral : Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais = Brazilian Journal of Strategy & International Relations / Universidade Federal do Rio Grande do Sul, CEGOV-FCE.  
- v. 9, n. 18 (Jul./Dez. 2020). – Porto Alegre: NERINT-CEGOV/PPGEEI-FCE/UFRGS, 2012-  
Semestral.  
ISSN 2238-6262. e-ISSN 2238-6912  
1. Political Science. 2. International Relations.  
3. International Politics. 4. Diplomacy. 5. Developing Countries.

CDU 327

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

## Sumário

Editorial	7
VISÕES SOBRE A DIPLOMACIA PÓS-TRUMP	9
Brasil-EUA, <i>Eurico Figueiredo</i>   Segurança & Defesa, <i>Eduardo Migon</i> Diplomacia Pós-Trump, <i>Paulo Visentini</i>   O Sistema Eleitoral dos EUA, <i>Cristina Pecequilo</i>   China, <i>J. Martins e A. Munhoz</i>   Rússia, <i>Rodrigo Ianhez</i> Alemanha, <i>Guilherme Thudium</i>   Japão, <i>J. Martins e L. Geiger</i> Índia, <i>Erik</i> <i>Ribeiro</i>	
DOSSIÊ SISTEMA MUNDIAL: TEORIA E GEOPOLÍTICA	
O Sistema Mundial Contemporâneo: Uma Contribuição para o Debate sobre Desenvolvimento na Teoria do Sistema-Mundo	41
<i>Analúcia Danilevicz Pereira, Salvatore Gasparini Xerri</i>	
Wallerstein, Arrighi e Amin: O Imperialismo no Capitalismo Fordista	66
<i>Luiz Felipe Brandão Osorio</i>	
A (Re)Emergência dos BRICS e o Reordenamento de Poder na Geopolítica Contemporânea	87
<i>Charles Pennafort, Ricardo Luigi</i>	
Geopolítica e Constituição à Luz do Estado Democrático de Direito	107
<i>Guilherme Sandoval Góes</i>	
O Declínio Hegemônico dos Estados Unidos e a Crescente Influência da China: Uma Perspectiva Crítica sobre a Teoria da Transição de Poder no Século XXI	132
<i>Nasa'i Muhammad Gwadabe, Mohd Afandi Salleh, Abdullahi Ayoade Ahmad</i>	
ARTIGOS	
Localizando Mulheres na Jihad: O Caso das Mulheres no Estado Islâmico do Iraque e Síria (ISIS)	154
<i>Hamoon Khelghat-Doost</i>	

A Toxicidade Institucional em Reformas do Setor de Segurança: Lições Aprendidas sobre o Fracasso na Construção das Instituições de Segurança do Timor-Leste <i>Sugito, Tulus Warsito, Achmad Nurmandi</i>	178
A Insegurança Marítima na África Subsariana e os seus Reflexos na Economia dos Estados <i>Damião Fernandes Capitão Ginga</i>	204
A Eficácia Estratégica dos Drones para a Grande Estratégia dos Estados Unidos <i>Francis N. Okpaleke, Al Chukwuma Okoli</i>	228
Os Triângulos Competitivo-Cooperativos nas Relações Internacionais: Uma Contribuição Teórica do Poder a partir do Estudo de Caso das Forças Políticas Internas e Externas na América do Sul <i>Bernardo Salgado Rodrigues</i>	250
<b>DEPOIMENTO DIPLOMÁTICO</b>	
A Diplomacia Multilateral: Dissensos e Contrastes. Dois Casos Genebrinos, Um Depoimento Pessoal <i>Pedro Motta Pinto Coelho</i>	283
<b>ANÁLISE ESTRATÉGICA NERINT</b>	
A Eleição da Bielorrússia, <i>Rodrigo Ianhez</i>   O Conflito Azerbaijão X Armênia, <i>Rodrigo Ianhez</i>   Lições Estratégicas da II Guerra Mundial, 75 Anos Depois, <i>José Miguel Quedi Martins</i>	302
Parceiros	315
Normas de Submissão / Números Anteriores	319

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

**Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais**  
e-ISSN 2238-6912 | ISSN 2238-6262 | v.9, n.18, Jul./Dez. 2020

## EDITORIAL

2020 foi um ano completamente atípico nas relações internacionais, em que uma conjuntura única desvendou e acelerou uma mudança de estrutura em curso. Esta dupla realidade é expressa na 18ª Edição da *Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais* com um Dossiê sobre *O Sistema Mundial: Teoria e Geopolítica*, antecedido por conjunto de reflexões redigido por especialistas, as *Visões sobre a Diplomacia Pós-Trump*. Este último integra uma nova seção regular da *Austral*, a *Análise Estratégica Nerint*, que se encontra na parte final.

Ela traz breves notas de análise de conjuntura sobre acontecimentos internacionais atuais e relevantes, não contemplados nos artigos, redigidas por especialistas temáticos. Duas análises tratam de questões do Exterior Próximo Russo, a geopolítica subjacente às tumultuadas eleições da Belarus e à Guerra entre Azerbaijão e Armênia em torno do enclave de Nagorno-Karabakh. O terceiro aborda as Lições Estratégicas da Segunda Guerra Mundial, em seu 75º aniversário, estabelecendo ligações com o cenário atual.

A múltipla crise que tensiona o Sistema Mundial há uma década, originada com o *subprime* e com desdobramentos como a Primavera Árabe e a competição sino-americana, foi aprofundada pela gestão crítica à globalização de Donald Trump e transbordada pelos efeitos da pandemia de Covid-19. Assim, o Dossiê analisa a evolução do Sistema Mundial, seus teóricos, o papel do BRICS, a relação entre Geopolítica e Direito e, finalmente, a alternância entre os Estados Unidos e a China no plano sistêmico.

A seção de Artigos aborda novas áreas temáticas, como a questão de gênero sob a Jihad, os problemas ligados à construção do Estado no Timor, a insegurança marítima no Atlântico Sul (a partir de uma perspectiva africana), o papel dos Drones para a Grande Estratégia norte-americana e os triângulos competitivos-cooperativos sul-americanos. Por fim, outra seção introduzida (não-regular), *Depoimento Diplomático*, traz um relato do renomado Embaixador Pedro Motta Pinto Coelho sobre os bastidores de dois casos da Diplomacia Multilateral brasileira: comércio e desarmamento.

A amplitude geográfica dos articulistas segue em expansão, com a

contribuição de *scholars* de Angola, Nova Zelândia, Nigéria, Malásia e Indonésia, além de diversas universidades do Brasil. Foi um ano particularmente difícil, com grupos de pesquisa dispersos e instituições fechadas e trabalhando, precariamente, de forma remota. Neste sentido, agradecemos aos autores, pareceristas e a toda a equipe do Núcleo Brasileiro de Estratégia e Relações Internacionais (NERINT) e da *Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais*, por colaborarem para que a Revista mantivesse sua periodicidade atualizada e, inclusive, ampliasse o padrão de qualidade. Em 2021, a Revista entra em seu décimo ano, com um projeto editorial renovado.

\*\*\*

Agradecemos ao apoio da Pró-Reitoria de Pesquisa da UFRGS, através do Programa de Apoio à Editoração de Periódicos (PAEP), bem como a toda equipe que trabalhou na edição e tradução, em particular aos Assistentes de Edição Magnus Kenji Hiraiwa e Guilherme Geremias da Conceição, com a colaboração de Guilherme Thudium, Luana Margarete Geiger, Eduardo Secchi, Gabriela Ruchel, Maria Gabriela Vieira, Marina Felisberti e Felipe Werner Samuel. Mais uma vez agradecemos à Professora Cristina Soreanu Pecequilo pela revisão das traduções. O trabalho de equipe de integrantes do NERINT/UFRGS tem permitido manter a regularidade e a qualidade da Revista Austral.

# VISÕES SOBRE A DIPLOMACIA PÓS-TRUMP

A derrota eleitoral do Republicano Donald Trump e o retorno dos Democratas com Joseph Biden ao poder não poderia deixar de ser analisada, por suas implicações nas relações internacionais. Aqui são apresentadas notas da *Análise Estratégica NERINT*, escritas por especialistas e divididas em questões temáticas e relações bilaterais dos Estados Unidos com as nações mais relevantes no plano global.

## A Agenda Brasil-EUA nos Tempos de Joe Biden

Eurico de Lima Figueiredo<sup>1</sup>

Já se disse, até em tom de blague, que, nos governos que se sucedem nos EUA, o melhor republicano que toma posse é um democrata, enquanto o melhor democrata é um republicano. Donald Trump trouxe novidades ao processo político norte-americano. Novidades negativas, do ponto de vista democrático. Mostrou-se um manipulador da opinião pública, incentivou a atuação de “milícias digitais”, criou factoides, usou de um velho expediente dos adversários da democracia, as notícias falsas. Fez o país entrar na era da pós-verdade. Segundo o jornal *The Washington Post*, ele levou pouco mais de 1.200 dias para bater a marca de 20 mil declarações falsas ou enganosas. *Trump no poder não foi um republicano, foi Trump*. Inaugurou, nos EUA, um novo estilo de governar, e encontrou ampla receptividade em vastos segmentos do eleitorado do país. Incentivou, no seu país, a radicalização e a polarização, como meio de ganhar preeminência constante. Não foi bem “America first”. Foi “Trump first”. Não se reelegeu. Mas foi sufragado por quase 74 milhões de estadunidenses.

A vitória de Joe Biden – um político que tem cumprido longa carreira

---

<sup>1</sup> Professor Emérito da Universidade Federal Fluminense, Instituto de Estudos Estratégicos da UFF.

política (mais de meio século) – coloca o processo político norte-americano nos trilhos. Ele será um democrata com preocupações sociais e procurará diminuir as tensões políticas herdadas da administração anterior. Terá, pelo menos no seu primeiro ano, no plano interno, sérios problemas econômicos, em grande parte causados pelo novo coronavírus. O Produto Interno Bruto (PIB) dos Estados Unidos deverá registrar contração de cerca de 4,3% em 2020, enquanto a taxa de desemprego poderá subir para algo perto de 7,5%. Por outro lado, a virulência da Covid-19, negada pelo ex-presidente, devastou a sociedade, com mais de 260 mil casos fatais. Na contramão, a China deverá registrar crescimento de 1,9% em 2020 segundo projeções do FMI. Lá, a crise na saúde pública, se não foi erradicada, encontra-se administrada. O Estado centralizador impôs políticas firmes de contenção baseadas no confinamento estrito, em testes de detecção em larga escala e no monitoramento dos focos de irradiação. Em 2021 ela deverá expandir sua presença mundial, ante uma queda de 4,4% da economia global, ainda nas estimativas do FMI. A China sabe o que quer no Brasil, mas não há evidências da política externa brasileira em relação à contraparte chinesa.

Nos tempos de Joe Biden a América do Sul será cada vez mais América Latina. Isto quer dizer que instrumentos gerados na década passada deste século, tais como a UNASUL e o seu Conselho de Defesa, continuarão tendo receptividade negativa na política externa estadunidense. Há de se considerar, na devida conta, provável linha de ação do Departamento de Estado americano visando flexibilizar sua atuação na região como um todo, mas em prol, como sempre, de seus objetivos e interesses nacionais. Em relação à Venezuela, por exemplo, não deverá se repetir a política de força de Trump. Este, no início do ano passado, afirmava que não descartava a possibilidade de intervenção militar na Venezuela. Antes, reconhecera o opositor do governo de Nicolás Maduro, Juan Guaidó, como Presidente legítimo, embora não tivesse apresentado qualquer base legal para seu entendimento. Não se pode esquecer, entretanto, que Biden foi Vice-Presidente de Barack Obama que, em 2015, emitiu decreto presidencial classificando a Venezuela como uma ameaça à segurança nacional dos EUA, impondo severas sanções econômicas e financeiras àquele país.

No que concerne ao Brasil, o que se esperar de Biden? Por certo ele não terá, pelo menos de início, simpatia política pelo governo Bolsonaro. Afinal, este último jamais escondeu sua preferência pelo seu oponente. A diplomacia bolsonarista praticou uma política alinhada com a administração de Donald Trump. Finalizados os resultados das eleições, não reconheceu a vitória de Biden na corrida presidencial. Durante a campanha eleitoral, em debate na TV, o candidato democrata, propôs um fundo para prover US\$ 20 bilhões para a

Amazônia para que o Brasil enfrentasse a questão ambiental. Acrescentou, em seguida, brandindo a “política de bengala” que, caso não fosse aceita a oferta, o país poderia arcar consequências econômicas significativas. A declaração levou o presidente Bolsonaro a redarguir, afirmando que “quando acaba a saliva, tem que ter pólvora, senão não funciona”. Sua fala, inusitada em si mesma, foi igualmente paradoxal, na medida em que a diplomacia brasileira praticou, durante o governo Trump, uma política externa subserviente face às diretrizes da política externa americana.

Todos esses percalços deverão ser relativizados, entretanto, face aos objetivos e interesses americanos no Brasil, que são de longo prazo. Durante o governo Trump, o Brasil aceitou a cota de etanol, concordou com a sobretaxa de produtos brasileiros como o aço, e a exportação brasileira para os Estados Unidos caiu. O acordo que prevê o uso pelos EUA do Centro de Lançamento de Alcântara, no Maranhão, pode levar o Brasil a perder o direito ao acesso a uma parte do próprio território, sem receber transferência de tecnologia e, mesmo, ver ameaçado o projeto aeroespacial brasileiro em busca de competência tecnológica própria. Biden deverá manter esses ganhos e buscar outros. Mas será em relação à chamada tecnologia 5G que grandes interesses estarão em jogo. A disputa levará ao maior leilão realizado no Brasil e um dos maiores do mundo. Em meio a acirrada guerra comercial entre Estados Unidos e China, Biden reeditará Trump. Pressionará para que o Brasil descarte a participação da empresa chinesa Huawei, o que não será aceito passivamente pela China, hoje o maior parceiro comercial do Brasil. Será uma decisão conflituosa. Talvez prevaleça, afinal, sopitando preferências pessoais, a identificação do atual governo com os EUA e sua política para a América Latina e não, tão apenas, com um dado Presidente.

A agenda Brasil/Estados Unidos nos tempos mudará para, no essencial, permanecer a mesma.

## Desafios de Segurança & Defesa: Estimando Tópicos Relevantes para a Administração Biden<sup>2</sup>

Eduardo Xavier Ferreira Glaser Migon<sup>3</sup>

Apuradas as urnas, tem-se que os eleitores escolherem o Democrata Joseph Robinette “Joe” Biden Jr. como presidente dos Estados Unidos da América (EUA). Assim sendo, e no que do interesse específico desta breve reflexão, abrem-se novas possibilidades para a agenda de Segurança & Defesa (S&D), consequência tanto de ser uma nova administração quanto, adicionalmente, de tratar-se de uma alternância partidária. Naturalmente, o tema atrai atenção mundial, haja vista a relevância dos EUA enquanto potência militar com influência em extenso rol de áreas geográficas e extensa pauta de temas críticos.

À partida, cabe destacar a experiência do novo presidente com a temática de S&D. É político com longa trajetória no Senado federal, onde integrou e presidiu, por muitos anos, o Comitê de Relações Exteriores. Também serviu como Vice-Presidente durante a administração Obama (2008-2016), período em que teve acesso à imensa gama de informações de S&D conteúdo disponibilizado por agências que asseguram a consciência situacional do “líder do mundo livre”, a exemplo da Agência de Segurança Nacional, Bureau Federal de Investigação, Agência Central de Inteligência, Agência de Inteligência de Defesa, etc.

Em face dos elementos políticos e da trajetória pessoal acima sintetizados, estima-se que a agenda de S&D dos EUA irá evoluir sob novos contornos, equilibrando aspectos clássicos e tradicionais com elementos decorrentes da visão de mundo de Joe Biden. Elemento importante a ser considerado, e ainda pendente de visualização, é com relação à capacidade do partido democrata em obter maioria no Senado, com reflexos na construção da agenda política do presidente eleito, a qual será dependente de maior ou menor articulação. Uma maior liberdade de ação tende a permitir mais inovação, assim como aproxima o resultado final da intenção presidencial. Por outro lado, uma menor liberdade de ação tende a manter a agenda mais

---

2 Esta análise refere-se a entendimento pessoal, expressando visões e opiniões próprias sobre o tema, as quais são independentes do posicionamento de quaisquer instituições e/ou instâncias às quais o autor esteja formalmente vinculado ou informalmente associado. Os dados utilizados são integralmente de domínio público.

3 Doutor em Administração pela Fundação Getúlio Vargas (FGV) e em Ciências Militares pela Escola de Comando e Estado-Maior do Exército (ECEME)

próxima de posições consensuais e tradicionais, tornando menos intensa a aderência da agenda concreta com as propostas eleitorais do candidato democrata.

Assumindo uma visão multilateralista, estima-se que haverá uma maior presença dos EUA junto às organizações com interesse na agenda internacional de S&D. Neste sentido, aliados tradicionais, a exemplo da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), tendem a reassumir seus papéis e relevância, assim como se espera uma maior presença no âmbito da Organização das Nações Unidas, influenciando e, se necessário, vetando temas da agenda global de S&D.

Além das questões tradicionais associadas às áreas de fricção internacional, a exemplo das tensões no Oriente Médio ou na península coreana, estima-se que serão mais frequentes as questões decorrentes do (re)equilíbrio de poder internacional, cujo centro de gravidade necessitará, no futuro, absorver a emergência da China e, também, a (re)emergência da Rússia enquanto atores de S&D com interesse global. São dinâmicas que tendem a ampliar os contatos e polarizar posições em áreas como Alasca e Oceano Ártico, Taiwan e Oceano Pacífico, Índia e Oceano Índico, Balcãs, por exemplo.

A corrida tecnológica, assim como as estratégias associadas aos novos domínios de batalha também tendem a evidenciar maior presença na agenda de S&D. A manutenção da supremacia muitas vezes evidenciada pelos EUA no que concerne ao espaço, ciberespaço e domínio de tecnologias críticas será objeto de competição e sujeita a custos continuamente elevados. Nanotecnologia, Quântica, Inteligência Artificial, Biotecnologias, uso militar do espaço, etc, são exemplos da multiplicidade de tecnologias que sugerem desafios crescentes para uma nação que pretenda se manter no topo tecnológico.

Os novos desafios à S&D dos EUA muito provavelmente irão coexistir com elementos tradicionais, dos quais ao menos dois se destacam. O terrorismo internacional tende a se manter como aspecto importante para as ações norte-americanas, isto é, seguirão influenciando e demandando aspectos críticos como a natureza e o dimensionamento das Forças Armadas, desenvolvimento e alocação dos sistemas de inteligência, desdobramento de meios em áreas específicas do terreno, etc. As restrições orçamentárias são outro elemento de provável continuidade, isto é, a nova administração tende a ter sua agenda moldada, neste caso restritivamente, pelas dificuldades associadas aos elevados custos de adoção das políticas e estratégias de S&D em paralelo com demandas crescentes de outras políticas públicas no contexto do orçamento nacional.

Por fim, cabe destacar a emergência da pauta ambiental, o que inclui a agenda associada às mudanças climáticas. De muito que as maiores potências internacionais já incorporaram tais elementos às suas respectivas análises de poder, liberdade de ação e interesse para a segurança nacional. Biopirataria, poluição atmosférica ou marinha, exploração predatória de recursos naturais, efeito estufa, etc, são elementos de interesse específico de diplomatas e militares em amplo rol de países de referência, o que inclui os EUA sob a gestão Biden.

Prever o futuro é, obviamente, impossível. Traçar cenários e estimar sobre possibilidades futuras é, por outro lado, inerente à análise política e estratégica, sendo aspecto crítico para qualquer planejamento ou estimativa em S&D. Esta breve reflexão é desafio que pretende tão somente sinalizar tópicos iniciais e preliminares de atenção, talvez, quem sabe, contribuindo com a construção de novas agendas de pesquisa e reflexão.

## Haverá uma Nova Diplomacia Norte-Americana Pós-Trump?

Paulo Fagundes Visentini<sup>4</sup>

A eleição de Donald Trump foi surpreendente e sua atuação internacional foi desconcertante, provocando críticas de alguns e silêncio de outros. Venceu contra os Democratas, a mídia, o estamento militar e até contra os caciques do seu partido, com seu instinto empresarial e aventureiro inconsequente. Conforme André Araújo vaticinou no início do mandato, “Donald Trump é um ponto fora da curva da normalidade, [...] não faz parte do *establishment*, [...] não tem experiência ou inteligência política, vai causar muita confusão. [...] Todavia ele existe por uma razão concreta. A Globalização trouxe benefícios a uma camada social dos EUA e imensos prejuízos a outra camada. Ao contrário do que pregava o Consenso de Washington, a globalização é um processo desequilibrado e pouco eficiente. [...] Trump é o resultado do fim de um sonho, mas não a solução para revivê-lo”.

Determinado a recuperar a primazia econômica americana, ele atropelou as Organizações Internacionais e seus próprios aliados, confrontou a Rússia e a China, abandonou acordos multilaterais e protagonizou uma diplomacia insólita no Oriente Médio. A nação que impulsionou a globalização foi governada por quatro anos por um adversário da mesma, eleito pelos norte-americanos que dela foram vítimas. Ainda segundo Araújo,

---

<sup>4</sup> Professor Titular, Pesquisador do CNPq e Coordenador do NERINT/UFRGS.

“Trump pode fracassar, mas as causas que o elegeram continuam latentes e serão de difícil solução. [...] Cada país e região vai reagir de alguma forma. Se é possível ver alguma utilidade [nele, seria] a de desarrumar um pouco a globalização financeira e comercial que está sufocando o mundo, jogar água fria nos movimentos politicamente corretos que estão infernizando o planeta, desarranjar uma sufocante burocracia que está paralisando o crescimento mundial [...], ONGs, acordos de cooperação, *compliances* sem fim e sem lógica [...] que atrapalham empresas e cidadãos sem incomodar minimamente traficantes, criminosos e terroristas. Trump é uma espécie de inseticida, que vai colocar pânico no formigueiro até ser parado ou esgotar sua energia. Um acidente histórico como tantos outros”<sup>5</sup>.

Todavia, a vitória de Biden, muito provavelmente, trará mais mudanças de forma do que de conteúdo. Os problemas estruturais dos EUA são sérios e neles joga papel fundamental uma dualidade básica, cada vez mais difícil de conciliar: o país é tanto um Estado nacional quanto o coração do sistema mundial. Continuam a manter uma vantagem significativa sobre seus aliados-rivais e ainda mantêm a iniciativa estratégica, apesar de seu declínio relativo. A chave do problema, contudo, está nos próprios Estados Unidos, que “não poderão manter o grau de envolvimento global necessário à preservação de seu papel mundial e à sua segurança e defesa externa sem um profundo ajuste econômico interno” que lhes permitam restaurar sua competitividade. Mas não poderão ajustar a economia doméstica sem manter o envolvimento internacional necessário para obter recursos externos “e sem contribuir para a construção de uma ordem internacional, cujo grau de consensualidade lhe garanta uma liderança inversamente proporcional à quantidade de força que necessite empregar para mantê-la”<sup>6</sup>.

Há um debate tradicional sobre o declínio americano, contrapondo os *declinistas* e os *renovacionistas*. Os primeiros, tendo em Paul Kennedy (*Ascensão e Queda das Grandes Potências*) seu maior expoente, argumentam que o país atingiu seu ponto de maturidade e necessita agora encontrar um lugar na ordem internacional que implique compartilhar responsabilidades com outras potências. Em sentido oposto, para Samuel Huntington e Joseph Nye, o país estaria passando por um rejuvenescimento, e o fim da Guerra Fria estaria abrindo espaço para uma nova hegemonia americana. Não haveria, assim, qualquer país capaz de desafiar os EUA durante longo tempo.

Também conta a diferença entre a estratégia *mundial* dos Democratas

---

5 Araújo, André. 2017. “Trump em 200 anos de História”, In: *Solidariedade Ibero-Americana*. Rio de Janeiro: MSI.

6 Albuquerque, José Guilhon. 1993. “Bill Clinton: um presidente para que século?”, In: *Política Externa*. Vol 1, nºff 4. São Paulo: Paz e Terra.

e a *internacional* dos Republicanos. Os primeiros são mais propensos ao multilateralismo e atribuem aos EUA um papel de *liderança*, a qual gerencia um código de valores e de conduta que o país está afirmando no mundo, apoiando-se para tal em organizações internacionais e nos elementos do chamado *soft power*. Assim, tal visão implica uma ingerência global e monitoramento permanente, pois os Estados Unidos seriam o *centro de um sistema mundial*. Os segundos, ao considerar seu país como a maior potência, tendem a percebê-lo um *comandante em chefe*. Preferindo as relações bilaterais, nas quais a nação americana seria sempre o lado mais forte, os Republicanos preferem não organizar tanto o mundo, mas a exercer seu poderio com força sempre que necessário, mundo este que poderia ser mais plural do que o concebido pelos Democratas. Neste sentido, o tradicional *hard power* seria empregado de forma mais sistemática que pelos Democratas e mais *ad hoc* pelos Republicanos. Mas os dois partidos defendem *America First*.

O estilo do governo Trump, todavia, pode induzir o analista a erro. Como os casos do Oriente Médio e da Coreia do Norte demonstram, ele considera o envolvimento militar um ônus e esteve em choque com o Pentágono e com os serviços de inteligência, e ele não representa o pensamento Republicano tradicional. Se Obama foi mais social no plano interno, do ponto de vista militar ele e a Secretária de Estado Hillary Clinton foram muito proativos. Então, os interesses econômico-comerciais defendidos por Trump permanecerão ainda e os securitários devem ganhar prioridade equivalente. As clivagens internacionais provocadas na gestão que finda, além disso, estão sendo agravadas pelos múltiplos efeitos da Pandemia de Covid-19, cujos contornos ainda não estão definidos. Há espaço para a retomada de alguns paradigmas anteriores, como o social doméstico, mas no geral as rivalidades globais devem continuar, talvez de forma mais assertiva. Além disso, o novo governo terá de equilibrar reivindicações contraditórias da ala esquerda dos Democratas com exigências de Wall Street e do Pentágono, além de acalmar os derrotados.

## O Sistema Eleitoral dos EUA

Cristina Soreanu Pecequilo<sup>7</sup>

Em 07 de Novembro de 2020, Joe Biden discursou pela primeira

---

<sup>7</sup> Professora de Relações Internacionais da UNIFESP e dos Programas de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas UNESP/UNICAMP/PUC-SP e em Economia Política Internacional da UFRJ. Pesquisadora do NERINT/UFRGS e do CNPq.

vez após ser declarado presidente eleito dos Estados Unidos (EUA) pela mídia. Diferente de outros países que já oficializam o processo diretamente, esta etapa é mais demorada. Primeiro, cabe aos governos locais certificar o vencedor, cada qual com suas regras e calendários. Depois segue-se a votação no Colégio Eleitoral em Dezembro e somente no dia 06 de Janeiro de 2021, a Câmara dos Representantes confirma os resultados. Da eleição de 03 de Novembro à posse em 20 de Janeiro, transcorrem mais de dois meses.

Tais etapas constituem-se as particularidades do sistema eleitoral dos EUA estabelecido pela Constituição de 1787. Em vigor desde 1789, e acrescida das 10 primeiras emendas em 1791, esta Constituição mostra-se resiliente. Os EUA se autodefinem como uma “construção institucional”, baseada em dois elementos: a Declaração de Independência (1776) e a citada Constituição<sup>8</sup>, elaboradas pelos pais fundadores e os arquitetos da federação (os *founding fathers and framers*). Oriundos das elites rurais norte-americanas, personagens como Thomas Jefferson, Alexander Hamilton, John Jay, Thomas Paine, e o primeiro presidente George Washington, criaram um arcabouço que ainda permite a organização da política interna em torno de oposições e da elitização.

As oposições recaem na divisão de tarefas entre os níveis de governo federal e estadual, garantindo aos estados poder decisório e autonomia diante do Estado (denominado União nestes documentos) e a sobreposição de funções entre o Executivo e o Legislativo, com o Judiciário como poder moderador. Inspirada na separação de poderes de Montesquieu em *O Espírito das Leis*, este funcionamento das instituições reforça a ideia dos pesos e contrapesos (*checks and balances*) e do governo misto com poderes compartilhados (*mixed government with shared powers*).

Funcionalmente, isto leva à permeabilidade e à transparência do sistema (*accountability*). Disfuncionalmente, coloca em choque Executivo e Legislativo e gera dois fenômenos: a paralisia, quando o Executivo e o Legislativo não são controlados pelo mesmo partido; e a necessidade de viabilizar o governo por meio de medidas unilaterais (as Ordens Executivas que permitem à Presidência legislar). Mas seria o sistema realmente permeável e transparente?

A elitização do sistema indica que não, devido aos filtros constitucionais. A justificativa para os filtros era evitar que o equilíbrio de forças fosse quebrado, o que Tocqueville denomina em *A Democracia na América* de tirania da maioria. Dentre estes, o Colégio Eleitoral, que representa a existência de uma eleição indireta para a presidência, é o mais substantivo. O seu funcionamento é de

---

<sup>8</sup> A obra clássica para compreender a Constituição dos EUA é *Os Federalistas* (atribuído a Publius mas de autoria de Alexander Hamilton, John Jay e James Madison).

“cima para baixo” (lembrando que a Constituição o define como “um processo e não um local”): a população vota e o vencedor em cada estado leva todos os votos eleitorais daquele estado. Os votos eleitorais são em um total de 538, sendo necessários 270 para a eleição: não importa ter mais votos populares, mas obter mais votos no Colégio Eleitoral (atualmente somente Nebraska e Maine atribuem votos aos dois primeiros colocados, com a distribuição entre eles sendo definida conforme a votação distrital).

O número de votos dos estados é definido proporcionalmente a sua população. Logo na concepção do Colégio esta distribuição já apresentou desequilíbrios, pois no século XVIII o censo populacional levou em conta populações não votantes para a atribuição dos votos por estado (escravos e mulheres que não possuíam este direito). Esta desproporcionalidade perpetua-se, à medida que as correções só são feitas de dez em dez anos, a partir do censo. Para eleição de 2020, por exemplo, utilizou-se ainda o censo de 2010. Estados rurais, conservadores, brancos, e com baixa densidade populacional, mantêm-se com a mesma quantidade de votos, enquanto outros com maior número de votantes urbanos, periféricos, seculares, multirraciais encontram-se menos representados.

Segundo dados do *Fair Vote*<sup>9</sup> citando os extremos de maior super e sub representação: 1 voto eleitoral no Wyoming (que possui 3 votos eleitorais no total) corresponde a 318% a mais do que deveria, cerca 1 voto a cada cerca de 180 mil pessoas. Na Califórnia (com 55 votos eleitorais), com déficit de representação, a 85%, 1 voto eleitoral para cerca de 670 mil eleitores.

Outra distorção presente no sistema de votação estadunidense refere-se à distribuição de votos por distritos, dentro dos estados que afeta tanto as eleições presidenciais quanto às legislativas. Nos EUA, o sistema de voto é distrital, o que significa que os candidatos ao cargo de senador ou representante disputam a eleição por bairros. Portanto, as eleições são bairro a bairro, por meio de listas fechadas de candidatos, e não todos contra todos. O redesenho dos distritos, processo denominado de *gerrymandering*, juntando bairros com alta densidade populacional e diminuindo seu número de representantes em comparação a zonas rurais, provoca a diminuição do peso relativo do eleitoral que hoje representa a maioria populacional nos EUA: periférica, multirracial, secular e urbana como já citado.

Este fenômeno também dificulta o acesso à votação presencial uma

---

9 O Fair Vote é uma organização que se autodefine como civil e não partidária em seu site, atuando desde 1992. Dentre os seus principais financiadores podem ser mencionados: The William and Flora Hewlett Foundation, the Laura and John Arnold Foundation e The Rockefeller Brothers Fund. Os dados estão disponíveis em: [https://www.fairvote.org/population\\_vs\\_electoral\\_votes](https://www.fairvote.org/population_vs_electoral_votes). Acesso em 12 nov. 2020.

vez que concentra muitos eleitores em um mesmo distrito. Isso gera longas filas de votação, que podem durar horas: lembrando que nos EUA o voto não é obrigatório, o dia da eleição não é feriado, os trabalhadores ganham por hora e os empregadores podem descontar as horas não trabalhadas, o que causa prejuízo à população mais pobre e que recebe o salário mínimo (US\$ 6/hora). Estes desafios têm levado à ampliação dos movimentos civis pela garantia do direito a voto, facilitando o acesso ao título eleitoral e à votação.

No século XXI, estas distorções levaram duas eleições presidenciais a terem resultados diferentes no Colégio Eleitoral e no voto popular: 2000 (Al Gore X George W. Bush) e 2016 (Hillary Clinton X Donald Trump). Até então isso só havia ocorrido em três oportunidades, 1824, 1876 e 1888, e nenhuma vez no século XX. Os vencedores republicanos dos pleitos W. Bush e Trump no Colégio Eleitoral, beneficiaram-se dos desequilíbrios socioeconômicos e políticos-culturais indicados. Mas por que não mudar? E, principalmente, o desejo de mudar existe?

Pesquisas do *Pew Research* indicam que 81% dos eleitores registrados como democratas desejam a mudança, com o fim do Colégio Eleitoral, e apenas 32% republicanos. Mudar o Colégio significa correr o risco de que os partidos tradicionais, Republicano e Democrata, percam o controle do sistema político, abrindo espaço para outras forças. Em 2020, a candidata do Partido Libertário, Jo Jorgensen, conquistou o terceiro lugar na maior parte dos estados, mas não terá nenhum voto no Colégio Eleitoral.

Não se pode subestimar que o desejo de mudança se torne mais presente, produto de transformações raciais, de gênero e classe, devendo-se mencionar a *National Popular Vote Interstate Compact Initiative*. O objetivo da NPV é garantir que o voto popular prevaleça, extinguindo o Colégio Eleitoral. Para isso, é necessária uma mudança constitucional que, para ser proposta ao Legislativo, precisa de 270 votos eleitorais. Os debates sobre a *NPV Initiative* datam de 2000, patrocinados por governos estaduais majoritariamente democratas. Ela foi formalizada em 2006, ganhando peso depois de 2016. Até a realização das eleições Novembro de 2020, a NPV contava com 196 votos eleitorais, sendo que muitos estados que não haviam aderido à iniciativa colocaram a proposta em votação em plebiscitos locais (em apuração e pendentes trâmites estaduais).

É possível que dependendo destes plebiscitos a proposta já possa ser encaminhada ao Congresso em 2021. A vitória democrata em 2020 poderá diminuir esse ímpeto pela mudança? O equilíbrio de forças na Câmara (maioria democrata) e no Senado (indefinido até Janeiro de 2021) poderá barrar a iniciativa? Como as disputas entre partidos e intrapartidárias podem afetar essa dinâmica? Essas são questões em aberto para os próximos anos.

## China: Entre o Engajamento e a Guerra

José Miguel Quedi Martins<sup>10</sup>

Athos Munhoz Moreira da Silva<sup>11</sup>

As interações entre EUA e China acumulam 236 anos (1784-2020). Em todo esse período, o intervalo de animosidade foi de 21 anos (1950-1971). A influência recíproca entre EUA e China condicionou a formação territorial dos EUA, pois foi decisiva para que os Estados Unidos estendessem sua presença às costas do Pacífico<sup>12</sup>. Milhares de chineses trabalharam na construção das ferrovias transcontinentais e na mineração do oeste americano, enquanto os EUA, através da Diplomacia de Open Door para a China, evitaram que o país fosse fragmentado e ocupado pelo colonialismo da Europa e do Japão. Assim, juntos, desde o século XIX, criaram as condições para o deslocamento do centro de gravidade mundial do Atlântico para o Pacífico<sup>13</sup>. Mas, para além da influência recíproca, China e EUA influenciaram decisivamente a história universal. Os EUA só entraram na II Guerra Mundial em virtude de seu apoio a China na Guerra Sino-japonesa. Em suma, a China foi o motivo pelo qual os Estados Unidos se envolveram na maior conflagração militar da história.

De outro lado, quando os EUA se viram empenhados no “confronto pelo predomínio global”<sup>14</sup> contra a URSS, foi a aliança com a China que lhes brindou a vitória (Diplomacia do Ping-Pong, 1971). Ao fim da Guerra Fria, os EUA optaram por intensificar a transferência de empresas e capitais para a China. Às Guerras na ex-Iugoslávia (1991-2001), sobreveio o 11 de Setembro (2001), seguido pela invasão do Iraque (2003). Então, as relações dos EUA com a China – frias desde Tiananmen (1989) e em virtude do bombardeio da embaixada chinesa em Belgrado (1999) – aqueceram-se também no nível político. De fato, a China tornou-se fiadora do ciclo de guerras estadunidense (2003-2020) no Oriente Médio, ao tornar-se a principal compradora de títulos do Governo dos EUA.

---

10 Professor Adjunto do Departamento de Economia e Relações Internacionais (DERI) da UFRGS. Pesquisador Associado do Instituto Sul-Americano de Política e Estratégia (ISAPE).

11 Doutorando pelo Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais (PPGEEI) da UFRGS.

12 Cumings, Bruce. 2009. *Dominion from Sea to Sea: Pacific Ascendancy and American Power*. New Haven: Yale University Press.

13 Marx, Karl. 1850. “Deslocamentos do Centro de Gravidade Mundial”. *Nova Gazeta Renana. Revista Política e Económica*. n. 2. fev. 1850. Disponível em: <http://www.marxists.org/portugues/marx/1850/02/deslocamento.htm>.

14 Brzezinski, Zbigniew. 1987. *EUA e URSS: O Grande Desafio*. Rio de Janeiro: Nordica.

A crise de 2008, por sua vez, deu-se em estreita conjunção com o *Surge* no Iraque e a crise do *Subprime* nos EUA (2007). A China, então, tornou-se exportadora de capitais, passando a competir não apenas com o Japão, mas também com os EUA. Em 2009, Barack Obama assumiu a presidência dos EUA com a promessa de pôr fim às guerras no Oriente Médio. Mas, então, sobrevieram as Primaveras Árabes (2010) e o “Pivô para Ásia” (2011). O início da crise entre EUA e China deu-se por ocasião do anúncio de sua “contenção” (*containment*) por parte dos EUA – o “Pivô para a Ásia” de Obama (Darwin em 17/11/2011). Embora o presidente estadunidense afirmasse se tratar de uma contenção econômica, as medidas então enunciadas foram de natureza exclusivamente militar. O *Trans-Pacific Partnership* (TPP) começou a ser negociado em 2008 e firmado em 2015, portanto, à revelia do “Pivô”. Como resultado, caíram os governos na China (ascensão de Xi Jinping) e no Japão, o que pôs fim à projetada Comunidade do Leste Asiático – China, Japão e Coreia do Sul.

A resposta da China foi holística: em 2011, lançou a *Regional Comprehensive Economic Partnership* (RCEP), sua própria versão de um acordo de livre comércio (gradualista), para contrapor-se ao TPP. Em 2013, lançou a *Belt and Road Initiative* (BRI), oferecendo uma alternativa para a promessa não cumprida da globalização: a efetiva circulação planetária de mercadorias. O plano é unir a Eurásia, desde Tóquio até Roma. No mesmo ano, criou o *Asian Infrastructure Investment Bank* (AIIB), uma vez que o *Asian Development Bank* (ADB) era controlado pelos estadunidenses. No campo militar, a modernização foi consideravelmente acelerada. Todos os destróiers e cruzadores aegis que a China agora possui (9 do Tipo-52D e 1 do Tipo-55), bem como porta-aviões e aeronaves de quinta geração, são posteriores ao Pivô para a Ásia. Além da nova série de mísseis de alcance médio e regional apta a atingir o Japão – *Dong Feng* DF-16; DF-21C; DF-26 – e porta-aviões em movimento – os DF-17; DF-21D; DF-26B.

Como resultado direto das “Primaveras do Oriente Médio”, eclodiram guerras na Síria (2011), Líbia (2014) e Iêmen (2015) – com graus variados de intervenção dos EUA. Em 2014, um golpe na Ucrânia derrubou o governo pró-russo e, como resposta, os russos anexaram a Crimeia (2015). No mesmo ano passaram a intervir na Guerra Civil na Síria. Inviabilizando a implementação prática do Pivô para a Ásia – como se verá a seguir, eventualmente Biden não terá esse tipo de problema. O custeio das operações militares também se fez sentir sobre a esfera doméstica. Entre 2011 e 2016, a Economia dos EUA teve crescimento negativo ou inferior a 0,7%<sup>15</sup>. Como resultado, a candidata

---

<sup>15</sup> Banco Mundial. 2016. *GDP Growth (annual%) - United States 2011-2016*. Disponível em: <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.KD.ZG?end=2016&locations=US&start=2011>.

de Obama, Hillary Clinton, perdeu as eleições para Donald Trump em 2016, uma vez que, no centro da proposta do candidato, estava a retomada do crescimento. Mais uma vez, prometia-se a paz – diferentemente de Obama, Trump não começou nenhuma guerra – e fazer frente ao *deficit* cambial e fiscal. Em 1991, o *deficit* comercial dos EUA era de apenas 66 bilhões, comparado aos atuais 729<sup>16</sup>. Para fazer frente ao *deficit* comercial e retomar o crescimento, propôs-se o plano de investir um trilhão e meio de dólares em infraestrutura e reconcentrar a produção de mercadorias no próprio país.

Em 2017, o *deficit* comercial dos EUA com a China foi de 395 bilhões<sup>17</sup>. Foi então, em 2018, que teve início a Guerra Comercial. Dois anos depois os chineses cederam. Em janeiro de 2020 estabeleceu-se uma versão preliminar do acordo, segundo a qual os chineses comprometeram-se em comprar US\$ 200 bilhões a mais em produtos estadunidenses. Tendo-se em vista a redução substancial e abrupta do *deficit*, tratava-se de um início auspicioso, ainda que sua consecução fosse dar-se às custas da Rússia e do Brasil, que exportam petróleo, minérios e produtos agrícolas (ao menos o primeiro e último passariam a ser fornecidos pelos EUA). A China é o maior parceiro comercial do Brasil. Em 2019, o volume total de comércio foi de US\$ 98,63 bilhões, com superavit para o Brasil de US\$ 28 bilhões. O total de exportações brasileiras foi de US\$ 63,35 bilhões. A soja responde por US\$ 20,46 bilhões, e o petróleo por US\$ 15,48 bilhões exportados para a China<sup>18</sup>.

Talvez por técnica negociadora, ou pela embriaguez do êxito, o fato é que, então, Trump resolveu securitizar o problema da Huawei. Em maio de 2019, Trump banuiu as operações da empresa no país e lançou uma ordem executiva para as empresas de semicondutores interromperem seu fornecimento à China – posteriormente essas mediadas tiveram sua vigência adiada. Apenas 16% dos semicondutores usados na China são produzidos no país, e somente metade destes são feitos por empresas chinesas. Mesmo tendo um investimento em semicondutores planejado num total de US\$ 118 bilhões ao longo de cinco anos (“Made in China 2025”), isto significaria a interrupção abrupta do fornecimento que colocaria em grave risco a indústria eletrônica

---

16 EUA. 2020. US Census. *Trade in Goods with World, Seasonally Adjusted 1989-2020*. Disponível em: <https://census.gov/foreign-trade/balance/co004.html>. Acesso em: 16 dez 2020.

17 Banco Mundial. 2017. World Integrated Trade Solutions. *United States Trade Balance, Exports and Imports by country and region 2017*. Disponível em: <https://wits.worldbank.org/CountryProfile/en/Country/USA/Year/2017/TradeFlow/EXPIMP>. Acesso em: 03 dez 2020.

18 Brasil. 2019. *Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio Exterior*. Exportação e Importação Geral 2019. Disponível em: <http://comexstat.mdic.gov.br/pt/geral/24948>. Acesso em: 17 dez. 2020.

no país<sup>19</sup>. A pressão econômica foi acompanhada pela militar, ocorrendo um aumento significativo das missões de “Liberdade de Navegação” (FON) no Mar do Sul da China, não raro se produziram incidentes entre embarcações estadunidenses e chinesas.

Mas, ao acusar a China de ser responsável pela pandemia do Covid-19, Trump abriu um caminho carregado das mais graves consequências. Embora os Democratas tenham se apressado em absolver a China e a condenar a Trump – em ano eleitoral –, essa acusação paira como um trunfo para que o presidente eleito possa lançar mão caso resolva correr o risco de uma guerra com a China. Em suma, o cenário que antes parecia absurdo, as duas maiores economias do mundo ingressarem numa conflagração, tornou-se verossímil, posto que, então, passou a possuir uma *causus belli*. Caso Biden logre obter o retorno à OMS, à OMC e ao Acordo de Paris, terá a possibilidade de administrar com a China – ainda que em bases multilaterais – o combate à pandemia (Covax), seus efeitos (retomando as negociações de livre comércio), e tendo nas questões ambientais o motivo para alimentar conversações. Contudo caso se confirme a maioria Republicana no Senado – haverá eleições na Geórgia em 05/01/21 –, é possível que essas iniciativas sejam barradas.

O mais provável é que o novo governo estadunidense lance mão da alternativa perversa da reserva de mercado securitária. Que, sob o pretexto da pirataria e da espionagem, mantenha o boicote às tecnologias chinesas. Em vez de negociar tarifas e *deficits* na balança comercial, o mais provável é que pressione a China em questões como a autonomia de Hong Kong, o tratamento dispensado aos separatistas uigures no Xinjiang e a questão da independência de Taiwan. Como Biden pretende acomodar-se com o Irã, também será possível intensificar a pressão militar sobre a China. Afinal, liberará todo um grupo de porta-aviões de ataque (*Carrier Strike Group*), que poderá ser deslocado para a Ásia. Para tanto, conta também a decisão britânica de deslocar uma frota de seu recém-formado grupo de porta-aviões ao Pacífico. Portanto estes dois novos grupos de porta-aviões somados ao que já tem base em Guam, irão triplicar o efetivo aeronaval na região. Evidentemente isto pode alimentar os desejos de soberania mantidos por Tsai Ing-wen, atual presidente de Taiwan. Do exposto pode-se inferir três cenários.

O melhor deles, oriundo da promessa de multilateralismo de Biden, envolve o desenvolvimento de uma agenda multilateral de paz – para resolver o saldo das Primaveras no Oriente Médio; de reconstrução – para fazer ferente aos estragos da pandemia; e de desenvolvimento – incentivo através do Sistema multilateral (Banco Mundial, FMI, OMC) à formação

---

19 Lewis, James A. 2019. *Learning the Superior Techniques of the Barbarians: China's Pursuit of Semiconductor Independence*. Washington, D.C.: CSIS.

de uniões aduaneiras e blocos regionais. Em conjunto, essas iniciativas representariam um jogo com soma acima de zero para EUA e China, que teriam multiplicadas suas possibilidades de intercâmbio comercial com terceiros. Um cenário intermediário, expressando a vitória do *establishment*, seria o de uma espécie de “Guerra Fria” em torno do boicote das empresas de tecnologia e de infraestrutura, do investimento e do veto na participação de consórcios energéticos. Neste cenário, exacerba-se o programa Clean Network como a forma de coerção extraeconômica para obter reservas de mercado com a Internet 5G e com os produtos oriundos da Internet das Coisas (IoT). Pode pretender que ela se justifique devido à eventuais choques no Mar do Sul da China.

O pior cenário, advindo de uma eventual declaração de independência de Taiwan ou de seu reconhecimento pelos EUA, envolve uma Guerra Local em torno da Ilha. A despeito de confinada geograficamente, ela afetaria sistemicamente as Relações Internacionais. Ainda que se dê o pior, importa lembrar que EUA e China já estiveram em guerra na Coreia e que, mesmo essa conflagração, não roubou mais do que duas décadas de boas relações entre ambos. Trata-se das duas maiores economias do mundo. Isto importa ao Brasil, para que se mantenha uma postura de neutralidade. Eles poderão perdoar-se reciprocamente, mas dificilmente o farão com terceiros. Importa uma visão em perspectiva ampla. Eventualmente, a presente crise trata de um fenômeno mais profundo, de uma mudança de sistema – do tipo de unidade que conforma o Sistema Internacional. Ou seja, da transição de um mundo nucleado em uma única civilização, para outro, pluricivilizacional. E, do mesmo modo que a civilização estadunidense demandou mais de dois séculos para chegar a seu apogeu – ser dotada de potência suficiente para gerar congêneres –, tampouco o período que se abre será breve, fugaz ou tranquilo.

## O Silêncio de Putin: Especulações e Indiferença nas Relações Russo-Estadunidenses

Rodrigo Ianhez<sup>20</sup>

Muito se especula sobre os motivos da demora do presidente russo Vladimir Putin em parabenizar o candidato democrata Joe Biden por sua vitória nas eleições presidenciais dos Estados Unidos. No Ocidente, em particular nos EUA, é aventada a hipótese, que por vezes flerta com teorias

---

20 Historiador pela Universidade Estatal de Moscou.

de conspiração, de que Trump teria relações mais profundas com o governo russo ou mesmo de que ele dependa em algum nível dos russos e de seus aparatos de inteligência. Enquanto isso, entre os cidadãos da Rússia e mesmo entre a mídia do país impera um clima de indiferença em relação aos destinos da política americana. Há de fato uma demora por parte de Putin em cumprimentar Biden pela vitória?

Moscou atribui pouca importância ao gesto, ou melhor, à falta de um gesto de Vladimir Putin. O secretário de imprensa da presidência russa, Dmitry Peskov, por duas vezes, destacou que o Kremlin esperaria um anúncio oficial por parte dos órgãos eleitorais dos EUA e uma resolução dos conflitos judiciais levantados por Donald Trump no correr das contagens de voto, para que assim o governo russo contate o presidente eleito. O próprio Putin reforçou essas afirmações, destacando que trata-se de uma questão meramente protocolar<sup>21</sup>. Isso de fato ocorreu no dia em que a Comissão Eleitoral oficializou a eleição de Biden.

No entanto, alguns analistas apontam que a reação de Moscou teria sido diferente, por exemplo, em relação ao presidente Aleksandr Lukashenko da Bielorrússia. O Kremlin enviou um telegrama de parabenização apenas um dia após a votação no país vizinho, antes mesmo dos resultados oficiais serem confirmados. Outra situação recente, no entanto, também tem sido usada para demonstrar que o governo Putin está apenas sendo rigoroso com o protocolo e não pretende entrar em maiores disputas: na Moldávia, outro país da esfera de influência russa, o candidato pró-Kremlin Igor Dodon foi derrotado nas urnas. Moscou não hesitou em enviar parabenizações oficiais à presidente eleita Maia Sandu, tida como pró-ocidental, assim que os resultados oficiais foram anunciados, no dia 16 de novembro.

Outro dado que aponta para a normalidade da situação é o histórico do presidente russo em relação às eleições americanas anteriores. Desde que Putin assumiu o comando da Federação da Rússia em 2000, houve seis eleições presidenciais nos Estados Unidos. Em todas estas ocasiões, houve uma resposta padrão por parte das autoridades russas: Vladimir Putin ou, entre 2008 e 2012 seu substituto Dmitri Medvedev, cumprimentaram o candidato estadunidense eleito no dia em que seus oponentes reconheceram a vitória ou no dia seguinte, sem exceção. Mesmo na conturbada eleição de 2000 disputada por Al Gore e George W. Bush, as autoridades russas esperaram até que o candidato derrotado concedesse para cumprimentar o vencedor.

Há ainda outros elementos que causaram interpretações equivocadas sobre a posição do Kremlin. Uma entrevista da presidente da Comissão

---

21 Disponível em: <https://ria.ru/20201122/bayden-1585774360.html>.

Eleitoral Central da Federação Russa, Ella Pamfilova, gerou especulações no Ocidente. Pamfilova afirmou que o sistema americano de votos pelo correio abre imensas possibilidades para fraude e que, por isso, decidiu por não adotar algo semelhante na Rússia<sup>22</sup>. As declarações, no entanto, não foram dadas em condição de representante da Comissão Eleitoral ou do governo russo, como se deu a entender em diversas reportagens veiculadas no Brasil<sup>23</sup>. As autoridades russas não se pronunciaram em nenhum momento sobre o tema em caráter oficial.

Podemos, portanto, perceber que no que se refere à Rússia, o suposto impasse entre Putin e Biden gera grandes especulações no exterior, enquanto é visto como uma questão de pouca relevância pelo público russo. Mais de uma vez, o Kremlin salientou que está pronto para trabalhar com quem quer que seja eleito para a presidência dos EUA, e em nenhum momento o presidente russo expressou preferências. Ao contrário, afirmou diretamente que não vê grandes diferenças entre os candidatos americanos no que diz respeito à Rússia. A mesma indiferença é demonstrada pela população russa. Segundo o Centro Levada, um dos principais institutos de pesquisa do país, 65% da população acredita que não é relevante qual dos candidatos é eleito presidente dos EUA. Esses dados conflitam com a eleição anterior de 2016, quando 60% dos entrevistados expressaram preferência por Donald Trump em relação à candidata democrata Hillary Clinton<sup>24</sup>.

Esses números refletem o fato de que as relações entre Estados Unidos e Rússia não foram normalizadas, e até pioraram ao longo do governo Trump. Durante as eleições de 2016, a mídia russa alimentou uma expectativa exagerada de que Donald Trump se revelaria um potencial aliado da Rússia ou ao menos representaria uma melhora nas relações entre os países. Nenhuma dessas promessas se concretizou. Não à toa, as relações entre a Federação Russa e Estados Unidos nunca estiveram tão ruins desde a Guerra Fria. Trump não apenas prolongou as sanções impostas à Federação Russa em 2014, na ocasião da tomada da península da Criméia pelos russos, como também estabeleceu novas sanções em retaliação a tentativa de assassinato do agente duplo Sergey Skrypal, em 2018, no Reino Unido. Novas sanções seguem sendo impostas pelos estadunidenses mesmo recentemente, como no fim de setembro deste ano. Entre junho de 2017 e setembro de 2020, o governo de Donald Trump aprovou 276 novas sanções contra a Rússia por

---

22 Disponível em: [https://tass.ru/politika/9945517?utm\\_source=twitter.com&utm\\_medium=social&utm\\_campaign=smm\\_social\\_share](https://tass.ru/politika/9945517?utm_source=twitter.com&utm_medium=social&utm_campaign=smm_social_share).

23 Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/afp/2020/11/09/comissao-eleitoral-russa-questiona-legitimi-dade-de-voto-por-correio-nos-eua.htm>.

24 Disponível em: <https://www.levada.ru/2020/10/21/predvybornaya-kampaniya-v-ssha/>.

parte de pessoas físicas e jurídicas dos Estados Unidos<sup>25</sup>.

Ainda mais simbólica é a perspectiva de sanções que Trump estaria preparando para antes do fim de seu mandato visando, entre outras, as agências russas Rosatom e Roscosmos. O veículo de imprensa russo RIA Novosti afirma que o governo americano teria incluído as duas instituições em um pacote de sanções contra companhias ligadas ao Ministério de Defesa da China. Se for confirmada, tal decisão seria um grande golpe no prestígio da Rússia e principalmente da Roscosmos, a agência espacial do país. Por quase uma década, a Nasa dependeu dos russos para enviar astronautas para o espaço, em um projeto de colaboração com a agência Roscosmos. Não surpreende que a possibilidade de sanções contra a organização que garantiu a manutenção do programa espacial americano e da Estação Espacial Internacional seja recebida na Rússia como uma punhalada nas costas.

Ao lado do governo britânico, a administração Trump se mostrou uma das mais determinadas a manter sanções econômicas contra a Rússia, contrariando até interesses de determinados grupos da União Europeia que buscam restabelecer os laços econômicos. Na França, políticos de diferentes orientações já se manifestaram em favor da reavaliação das sanções europeias sobre a Federação Russa. Na Alemanha, país que até 2014 ocupava o posto de maior parceiro comercial da Rússia, quando cedeu a posição para a China, chamaram a atenção declarações do ex-chanceler Gerhard Schröder, caracterizando as sanções como medidas sem sentido.

Alguns comentaristas políticos apontam uma suposta desavença pessoal de Putin com Joe Biden como um motivo mais provável para a demora do Kremlin em reconhecer a vitória do democrata do que uma suposta proximidade com Donald Trump. Essa desavença teria se originado ainda em 2012, quando Biden, em visita oficial à Rússia como vice-presidente dos EUA, teria se reunido com representantes da oposição e expressado o desejo de que o então presidente Dmitry Medvedev fosse candidato à reeleição, no lugar de Putin. Tais rumores, entretanto, dificilmente escapam ao campo da especulação e ignoram o caráter eminentemente pragmático da política externa russa. Caráter esse que é constantemente relegado ao segundo plano por analistas ocidentais, em favor de uma interpretação mais ideológica das ações do Kremlin.

A narrativa de uma suposta proximidade de Donald Trump com a Rússia, entretanto, diz mais respeito à política interna americana do que propriamente a uma relação entre o republicano e o governo russo. Alguns dos elementos mais bombásticos da suposta colaboração de Trump com o governo russo vêm sendo paulatinamente desmentidos. O dossiê Steele, por exemplo,

---

25 Disponível em: <https://www.rbc.ru/politics/23/09/2020/5bffb0f09a79470ff5378627>.

amplamente divulgado durante as eleições americanas de 2016, é a fonte de diversas histórias conspiratórias, como a infame festa com prostitutas que Trump teria promovido no hotel Ritz-Carlton de Moscou e que seria objeto de chantagem por parte da inteligência russa. As principais fontes de tal dossiê tem sido descreditadas ao longo dos anos. Até mesmo o periódico virtual Meduza, veículo de oposição ao governo de Putin, publicou recentemente uma extensa reportagem apontando as inúmeras incongruências do relatório.

Especulações à parte, o grupo de líderes que insistiam no não reconhecimento da vitória de Biden fica cada vez mais diminuto. Após apenas alguns dias de silêncio, o líder da República Popular da China, Xi Jinping, enviou sua parabenização ao candidato democrata. Dia 15, na sequência da confirmação eleitoral oficial, Vladimir Putin, o mexicano López Obrador e o brasileiro Jair Bolsonaro cumprimentaram Joe Biden pela vitória.

## Alemanha: O Retorno à Normalidade?

Guilherme Thudium<sup>26</sup>

As relações entre a Alemanha e os Estados Unidos são determinantes para o futuro da política internacional e da ordem liberal internacional talhada sob a liderança norte-americana. A política externa de Donald Trump foi traumática para a diplomacia alemã, que viu com bons olhos a vitória do democrata Joe Biden nas eleições de 2020. Porém, a ascensão de Trump à Casa Branca não deve ser considerada um elemento disruptivo isolado na relação transatlântica pós-Guerra Fria, mesmo motivo pelo qual o “retorno à normalidade” antecipado pela eleição de Biden deve ser analisado de forma cautelosa no que tange às relações bilaterais.

A Alemanha, epicentro econômico e geopolítico da Europa unificada, sempre manteve uma relação complexa com o Ocidente. Desde a Segunda Guerra Mundial, a relação dos dirigentes alemães e europeus com os Estados Unidos é ambivalente. O protagonismo global dos Estados Unidos na segunda metade do século XX se deu, em grande medida, por meio de dois “Estados Centrais” (do inglês, *core states*) na Ásia e na Europa, respectivamente, que foram moldados para servir aos propósitos da potência hegemônica: o Japão e a Alemanha<sup>27</sup>. Paradoxalmente, os dois maiores inimigos dos Estados Unidos

---

26 Doutorando pelo Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais (PPGEEI) da UFRGS. Presidente do Instituto Sul-Americano de Política e Estratégia (ISAPE) e membro do Centro de Estudos Europeus e Alemães (CDEA) da UFRGS e da PUC-RS.

27 Katzenstein, Peter. 2005. *A World of Regions: Asia and Europe in the American Imperium*.

durante a Segunda Guerra Mundial se tornaram seus maiores aliados no pós-guerra. Durante a Guerra Fria, portanto, a Alemanha Ocidental era um Estado semi-soberano atrelado à superpotência atlântica, uma das potências ocupadoras do território alemão pós-Conferência de Potsdam de 1945. Neste sentido, a reconstrução da Alemanha e a própria elaboração da Lei Fundamental Alemã de 1949, constituição que se mantém até os dias atuais, foram feitas sob a orientação e supervisão de Washington<sup>28</sup>.

Nas últimas duas décadas, contudo, a atitude alemã perante a aliança atlântica mudou significativamente, evidenciando uma busca por maior autonomia<sup>29</sup>. Isso se dá dentro de uma tendência, por parte da Nova República Federal, à autonomia internacional como uma liderança da União Europeia. Após a invasão do Iraque, em 2003 – à qual Berlim se posicionou de forma contrária –, o então chanceler Gerhard Schröder já falava em um “Caminho Alemão” (do alemão, *Deutscher Weg*) em termos de política internacional. Outros posicionamentos também revelaram descontentamento com a política de hegemonia liberal praticada pelos Estados Unidos, como a abstenção de voto no Conselho de Segurança da ONU sobre a intervenção da OTAN na Líbia durante a Primavera Árabe, em 2011, e a discordância do projeto de defesa antimíssil norte-americano para a Europa. O episódio recente de maior prejuízo à relação bilateral, no entanto, foi a divulgação, em 2015, dos episódios de espionagem da NSA sobre as atividades da chanceler Angela Merkel.

No contexto da crise financeira de 2008, também ficaram evidentes as divergências quanto aos fundamentos do sistema econômico-financeiro global entre os dois países. O capitalismo de produção industrial alemão, baseado em valores sociais, ambientais e culturais, rejeita, de certo modo, o modelo financeiro-especulativo anglo-americano. Foi graças a esse modelo e às parcerias estratégicas com potências emergentes, como os BRICs, que a Alemanha foi capaz de se manter economicamente estável diante da crise da dívida pública da Zona do Euro, que se seguiu à crise de 2008.

Um dos pilares da política externa de Barack Obama, que deverá ter continuidade no governo Biden – especialmente com a indicação de Antony Blinken para o cargo de Secretário de Estado –, foi a reaproximação europeia e alemã por meio de acordos megaregionais de livre comércio, como o Acordo de Parceria Transatlântica de Comércio e Investimento (TTIP), o maior acordo

---

Ithaca, United States: Cornell University Press.

28 Cruz, Sebastião Carlos Velasco. 2016. *Linhas Cruzadas sobre as Relações entre os Estados Unidos e a Alemanha*. São Paulo: UNESP, 2016. ISBN: 9788539306374.

29 Kundnani, Hans. 2015. “Leaving the West Behind: Germany Looks East.” *Foreign Affairs* 94, no. 1 (2015): 108-16. <http://www.jstor.org/stable/24483223>.

comercial megarregional já proposto. As negociações, contudo, estagnaram já durante o governo Obama em função de divergências regulatórias somadas à forte pressão da sociedade civil, especialmente europeia. Biden, neste sentido, carrega consigo a reputação de um negociador inflexível, não devendo ceder facilmente às reivindicações alemãs e europeias caso acordos dessa natureza retornem à pauta das relações transatlânticas.

Acima de tudo, a Alemanha depende da aliança atlântica para a sua segurança. Como legado da Guerra Fria, a Alemanha ainda abriga aproximadamente 38,000 militares norte-americanos em seu território nacional – o segundo maior contingente de tropas no exterior das Forças Armadas dos Estados Unidos, atrás apenas do Japão. A sede do Comando Europeu dos Estados Unidos (EUCOM) está localizada na cidade de Stuttgart, no estado de Baden-Württemberg, e coordena a atuação militar norte-americana em 51 países, incluindo todo território europeu, Rússia, Turquia e Israel.

Todavia, esse contingente vem diminuindo progressivamente. Em 2020, a administração Trump anunciou um corte de 12,000 tropas norte-americanas na Alemanha, após uma série de críticas ao governo alemão por não cumprir a meta de gastos militares da OTAN, definida em 2% do PIB, e se aproveitar do guarda-chuva securitário norte-americano na Europa. O processo gradativo de redução das tropas deve, inclusive, ser mantido por Biden. Como consequência, a Alemanha já mostra sinais de independência mesmo na esfera securitária, evidenciados, no nível doméstico, pelas novas diretrizes adotadas pelo Livro Branco sobre a Segurança da República Federal da Alemanha e o Futuro da *Bundeswehr* – que ficaram conhecidas na Alemanha como o “Consenso de Munique” –, e no nível regional pelo apoio às iniciativas de integração das forças armadas europeias, juntamente com a França de Emmanuel Macron.

Diante do retraimento dos Estados Unidos sob Trump na arena internacional, Angela Merkel, que completou 15 anos como chanceler alemã em 2020, chegou a ser saudada por alguns comentaristas como a nova “líder do mundo livre”<sup>30</sup>. A ordem internacional liberal arquitetada entre Estados Unidos e Europa, entretanto, já revela sinais claros de enfraquecimento<sup>31</sup> e os principais desafios a ela emergiram dentro do próprio Ocidente, e não a partir

---

30 Ver, por exemplo: Sunny Hundal, “Angela Merkel Is Now the Leader of the Free World, Not Donald Trump”, *The Independent*, February 1, 2017, <https://www.independent.co.uk/voices/angela-merkel-donald-trump-democracy-freedom-press-a7556986.html>.

31 Mearsheimer, John. 2019. “Bound to Fail: The Rise and Fall of the Liberal International Order”. *International Security* 43, no. 4 (2019): 7–50. [https://doi.org/https://doi.org/10.1162/isec\\_a\\_00342](https://doi.org/https://doi.org/10.1162/isec_a_00342).

das potências emergentes<sup>32</sup>. Mesmo assim, Biden buscará dar novo ânimo às instituições e regimes internacionais, como a ONU, a OMS e o Acordo de Paris, movimentos que serão bem recebidos em Berlim.

Parte do legado político de Trump pode ser revertido por meio de ordens executivas, mesmo artifício utilizado por Trump para reverter políticas da era Obama. Nos países desenvolvidos, porém, as políticas de Estado e de interesse nacional não se alteram por completo com a mudança nas políticas de governo. O trumpismo e o populismo nos Estados Unidos já mostraram que não são fenômenos políticos de ocasião, e não acabarão com a derrota de Trump. Do outro lado do Atlântico, em 2021 tanto a Alemanha como a Europa perderão uma das suas principais e mais duradouras lideranças, com a anunciada sucessão de Merkel do posto de chanceler do país, o que também trará um novo elemento às relações transatlânticas.

## Japão: Barganha na Interdependência Complexa

José Miguel Quedi Martins<sup>33</sup>

Luana Margarete Geiger<sup>34</sup>

As Relações Internacionais no Leste Asiático (Japão, China e Coreia do Sul) possuem alguns ingredientes característicos. Entre os quais, pode-se destacar: (a) os laços informais entre elites governamentais – ilustrados na diplomacia interpartidária. (b) Os acordos formais entre Ministérios das Relações Exteriores – expressos, por exemplo, no ASEAN Regional Forum e no Belt and Road Forum (BRF), que se constituem como verdadeiros mecanismos de governança econômica regional. (c) A presença de transnacionais como expressão da integração das cadeias produtivas de multinacionais como Softbank (Japão), Huawei (China), Samsung (Coreia do Sul). Estes traços podem ser identificados com o que Keohane e Nye<sup>35</sup> denominam interdependência complexa. Além das características referidas, uma das marcas deste tipo de relação é a baixa predisposição dos Estados de empregar a Força entre si. Contudo, isto não se aplica a países fora deste

---

32 Ikenberry, G. John. 2018. “The End of Liberal International Order?”. *International Affairs* 94, no. 1 (January 2018): 7–23. <https://doi.org/https://doi.org/10.1093/ia/iix241>.

33 Professor Adjunto do Departamento de Economia e de Relações Internacionais (DERI) da UFRGS. Pesquisador Associado do Instituto Sul-Americano de Política e Estratégia (ISAPE).

34 Doutoranda pelo Programa de Pós-Graduação em Ciência Política (PPGCP) da UFRGS.

35 Keohane, Robert, Nye, Joseph. 2012. *Power and Interdependence*. 4 ed. Glenview: Pearson Education.

vínculo – caso dos EUA. Desse modo, para efetuar-se qualquer tipo de predição sobre o efeito do governo Biden nas Relações dos EUA com o Japão – e, por este viés, com a região – importa entender como se estabeleceu a interdependência complexa no Leste Asiático.

A causa eficiente (primeira) da interdependência no Leste Asiático é a Grande Crise<sup>36</sup>. Ela decorre da desvinculação do dólar ao ouro (1971) e de sua vinculação ao petróleo (1974) – o que garantiu a demanda da moeda estadunidense. Com o concurso da Terceira Revolução Industrial – e, portanto, da Crise do Fordismo, característico da Segunda Revolução Industrial – adveio a segmentação da produção e a desnacionalização da base industrial. Os EUA passaram a exportar dólares e a importar mercadorias.

Neste ínterim, o Japão foi acometido pelo Choque de Petróleo de 1973. Até essa altura, o crescimento japonês, conquanto expressivo, não era visto como excepcional<sup>37</sup>. Neste momento, o verdadeiro milagre, que eclipsava todos os demais, era o brasileiro<sup>38</sup>. No entanto, a partir da crise do petróleo, o crescimento japonês se converteria no “milagre” da recuperação da Ásia<sup>39,40</sup>. Em suma, se a causa eficiente da Interdependência Complexa no Leste Asiático foi a Grande Crise, o transbordo além fronteiras do processo de subcontratação japonês tornou-se sua causa material.

Por sua vez, o superavit japonês com os EUA e os lucros relacionados às inovações suscitadas pela microeletrônica conduziram a uma superprodução de capital no Japão. Com a valorização do iene, decorrente do Acordo do Plaza de 1985, deu-se a Crise Imobiliária de 1986 no Japão – que, no ano seguinte, contagiaria os EUA – levando o país a intensificar os investimentos na região, e acelerar a desnacionalização da base industrial. Daí, vieram os Newly Industrialized Countries, então identificados com os “Tigres Asiáticos”<sup>41</sup> – Hong Kong, Coreia do Sul, Cingapura e Taiwan. A Guerra do Golfo de 1991 e o colapso da União Soviética criaram duas oportunidades que o Japão não aproveitou: a participação ativa na reconstrução do espaço ex-soviético foi comprometida pela disputa em torno das Curilas. Por sua vez, os esforços de participar da Guerra do Golfo de 1991, que teria aberto ao Japão acesso

---

36 Visentini, Paulo G. F. 1992. “Bases Históricas da Crise Mundial”. In: \_\_\_\_\_. *A Grande Crise: A nova (des)ordem internacional dos anos 80 aos 90*. Petrópolis: Vozes

37 Arrighi, Giovanni. 1997. *A ilusão do desenvolvimento*. Petrópolis: Editora Vozes.

38 Ibid. p.79-80.

39 Ibid.

40 Radelet, S., Sachs, J. 1997. “Asia’s Reemergence”. *Foreign Affairs*, [s. l.], v. 76, n. 6, p. 44-59, nov./dec.

41 Vizontini, Paulo Fagundes, Rodrigues, Gabriela. 2000. *O Dragão Chinês e os Tigres Asiáticos*. Porto Alegre: Novo Século.

ao petróleo e ao investimento em infraestrutura no Oriente Médio, foram frustrados em virtude de uma interpretação restritiva do Artigo 9<sup>a</sup> da Constituição japonesa, que entendia que o direito a autodefesa não poderia ser exercido de forma coletiva. Junichiro Koizumi, que tornou-se primeiro-ministro em 2001, também tentou estabelecer uma presença no Oriente Médio, com a Guerra de 2003. Igualmente sem sucesso. De todo modo, na década de 90, como solução à superprodução de capital, restou acelerar a financeirização.

Os bancos e empresas japoneses intensificaram a transferência de capitais para outras instituições financeiras. Então, sobreveio a Crise Asiática de 1997. E, desta feita, foi a China que assumiu o lugar e o papel antes desempenhado pelos Tigres<sup>42</sup>. Dez anos depois, em 2007, quando em virtude do Surge no Iraque, teve lugar a Crise Imobiliária do Subprime nos EUA – que contagiou a Europa e a Ásia a partir de 2008 –, a China acabou por assumir o papel de exportador de capitais – na forma de dinheiro, de indústrias siderúrgicas, e de cimento<sup>43</sup>. Pela primeira vez, o Japão tinha um concorrente na rede do sistema de subcontratação. A reação inicial do Japão foi a cooperação. Isso expressou-se com a chegada ao poder de Yukio Hatoyama, do PDJ em 2009, com a proposta da formação de uma Comunidade do Leste Asiático. Mais que uma Zona de Livre Comércio, tratava-se de eligir uma comunidade de segurança – daí, o pedido de Hatoyama, feito em 2010, de que os EUA retirassem suas bases do país.

Os EUA responderam com o “Pivô da Ásia” em 2011. Embora Obama declarasse tratar-se de uma contenção “econômica” da China, as medidas enunciadas eram de natureza militar. O então governador de Tóquio, Shintaro Ishihara, se propôs a vender as Diaoyu-Senkaku – ilhas controladas pelo Japão e reivindicadas pela China e Taiwan – dando origem aos distúrbios anti-japoneses na China (19/08-19/09/2012), que acabaram por derrubar o governo do PDJ no Japão (26/12/2012). Então, ascendeu ao poder Shinzo Abe. Tratava-se de encampar o Pivô de Obama. Contudo, não foi isso o que aconteceu.

Os EUA não puderam intensificar a pressão militar sobre a China, em virtude de seus compromissos no Oriente Médio e na Europa. Nesta última, cumpre salientar que, em resposta a um golpe de Estado na Ucrânia em 2014, a Rússia anexou a Crimeia (2015). Ao fim, deu-se com Abe o que havia ocorrido com Koizumi. Aderiu-se à ideia de constituir o Japão enquanto ator

---

42 Visentini, Paulo Fagundes. 2011. *O Dragão Chinês e o Elefante Indiano*. Porto Alegre: Leitura XXI.

43 Cai, Peter. 2017. *Understanding China's Belt and Road Initiative*. Sidney: Lowy Institute for International Policy.

global através da esfera regional – em última instância, como mediador entre EUA e China.

Em 2017, teve início a reaproximação com a China na 17ª reunião da ASEAN. No ano seguinte, Trump estabeleceu tarifas sobre o aço e outros produtos japoneses. A associação destes eventos traduziu-se no aumento do intercâmbio bilateral entre Japão e China.

O Japão adotou, então, a abordagem que havia sido de Hatoyama: a associação com a China como forma de projeção em direção a Ásia Central e Oriente Médio. Assim, a despeito das pressões de Trump no G20 de Tóquio (28-29/06/2019) para que o Japão não aderisse a Belt and Road Initiative – um plano ambicioso de infraestrutura, de interconectar o Leste Asiático e a Europa – em abril de 2019, o Japão aderiu a Iniciativa e tornou-se membro de seu fórum de governança – O Belt and Road Fórum (25-27/04/2019). Em seguida, (15/11/2020), aderiu a RCEP, proposta pela China, que constituiu a maior zona de livre comércio do mundo – reunindo aproximadamente 1/3 da população e do PIB mundiais. Estas iniciativas do Japão, de viabilizar projetos econômicos vitais para a China, em um momento em que os EUA travam uma Guerra Comercial com ela, exigem uma explicação.

Trata-se de uma tentativa de romper com a estagnação, paradoxalmente resultante da superprodução de capital, que esteve na raiz das crises mundiais, de 1986 e 1997. Mais que isso, importa perceber que a associação entre investimento e infraestrutura – geração de emprego e renda – é essencial para o êxito dos acordos de livre comércio. Trata-se de substituir o Pacto de Elites, de cunho monetarista, que dominou os anos 1990 e 2000 por um “Pacto Social”, baseado no consumo<sup>44</sup>. Portanto, o que está em questão na atitude japonesa, é o reconhecimento da existência de um novo conteúdo ético, de uma nova conduta da própria globalização. Afinal, o monetarismo é compatível com a fase destrutiva da Terceira Revolução Industrial – quando os ativos da Revolução Industrial anterior são liquidados para facilitar a irrupção e a difusão da fase produtiva seguinte – e não com a ideia de produção industrial em massa (o que requer consumidores).

Trump – ao lado de Xi Jinping, que lançou o BRI em Astana em 07/09/2013<sup>45</sup> – foi um dos primeiros a dar-se conta deste novo comportamento

---

44 Bueno, Eduardo Urbanski. 2009. “Paradigmas Técnico-Econômicos, Pactos de Elites e o Sistema Monetário Internacional”. *Trabalho de Conclusão de Curso* (Graduação) – Curso de Relações Internacionais, Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10183/21407>.

45 Xi, Jinping. 2013. *Promote Friendship Between Our People and Work Together to Build a Bright Future*. Astana, Nazarbayev University, 07 Sep. 2013. Discurso do presidente Xi Jinping em visita oficial ao Cazaquistão. Disponível em: [fmprc.gov.cn/mfa\\_eng/wjdt\\_665385/zyjh\\_665391/](http://fmprc.gov.cn/mfa_eng/wjdt_665385/zyjh_665391/)

da globalização. Ele está associado a difusão (produção em massa) dos saberes da Terceira Revolução Industrial, na forma de aplicativos de consumo popular – e.g. Internet das Coisas (IoT). As idiossincrasias características do ex-presidente estadunidense impediram o reconhecimento de que seu projeto estava em consonância com as exigências de seu tempo. O plano de Trump era baseado em um investimento maciço em infraestrutura – para o que obteve a adesão dos japoneses, porém, não os recursos do Congresso estadunidense. Este tinha o fito de facilitar a transição de um modelo monetarista para um industrial. Em suma, de subsidiar indiretamente a reconstrução das cadeias produtivas no território dos EUA. É da associação entre a circulação efetivamente global de mercadorias, a infraestrutura para tanto, e o consumo de massa, que advém os fatores que emprestam à segunda fase da Terceira Revolução Industrial o conteúdo que recondiciona a própria globalização. De resto, a abordagem de Trump para a China foi uma continuação – embora em bases mais consequentes – do Pivô de Obama. A única diferença, é que procurou valer-se de meios econômicos – e não militares – para resolver problemas econômicos.

Taiwan é o calcanhar de Aquiles da barganha japonesa. Deste ponto de vista, para o Japão, a doença de Abe pode ser sido providencial. A ascensão de Yoshihide Suga, um político pragmático, que não pertence a nenhuma das alas do partido, talvez permita que o Japão se distancie da política de atijamento, na qual Taiwan ocupou a centralidade. Abe nunca se cansava de mencionar que seu tio-avô havia sido o último embaixador japonês na ilha; e de que seu irmão, Nobuo Kishi – atual Ministro da Defesa de Suga – é amigo pessoal de Tsai Ing-wen (presidente de Taiwan). Assim, Suga é uma tentativa de manter a barganha de Abe sem aquilo que a compromete: o próprio Abe. Supõe-se que os japoneses saibam que a China irá à guerra caso a ilha declare sua independência. Neste caso, a posição do Japão estaria irremediavelmente comprometida por eventos cuja contundência e radicalidade são difíceis de prever.

O fundamento da barganha diplomática do Japão com EUA e China, reside em seu potencial poder de veto. Com os EUA, na esfera da segurança – em virtude do papel do Japão para a logística e as bases aéreas dos EUA –; e com a China, na esfera econômica – em virtude da participação do Japão na RCEP e no BRF. De acordo com Keohane e Nye<sup>46</sup>, uma das características da interdependência complexa é justamente esta, a ausência de uma agenda de política externa claramente hierarquizada. Até o presente, isto beneficiou

---

t1078088.shtml. Acesso em: 14 dez. 2020.

46 Keohane, Robert, Nye, Joseph. 2012. *Power and Interdependence*. 4 ed. Glenview: Pearson Education.

o Japão, posto que podia dedicar-se integralmente àquilo que para seus parceiros era o topo da agenda (segurança ou economia).

Contudo, após o ingresso do Japão no BFR e na RCEP, sua sorte passou a estar associada também ao êxito dessas iniciativas. E, qualquer uma delas, dificilmente terá sucesso se houver uma conflagração entre EUA e China. O fim da Grande Crise, que conformou a interdependência no Leste Asiático, traz novos desafios e oportunidades ao Japão. O principal desafio, conforme referido, é distanciar-se de qualquer tipo de compromisso com a independência de Taiwan. E a oportunidade é utilizar o multilateralismo de Biden para trazer os EUA para uma atitude construtiva, compatível com a Segunda Fase da Terceira Revolução Industrial – inserindo, desse modo, os EUA na interdependência complexa do Leste Asiático.

## Índia: Redefinir Uma Aliança Ascendente

Erik Herejk Ribeiro<sup>47</sup>

Em termos estruturais, as eleições nos Estados Unidos não redefinem a tendência de aproximação com a Índia, que tem se tornado peça chave do rebalanceamento para a Ásia. Apesar do histórico inconstante e de divergências políticas, as relações Indo-Estadunidenses encontram o objetivo comum de impedir a transição da ordem regional asiática para um sistema sinocêntrico. A vitória de Joe Biden pode trazer novos elementos de atrito diplomático com a Índia, mas não deve comprometer a coesão da sua principal parceria estratégica no espaço do Indo-Pacífico.

Historicamente, as relações Indo-Estadunidenses destacam-se pelo “estranhamento entre democracias” desde a independência indiana<sup>48</sup>. Embora os governos em Washington tenham apoiado moderadamente o movimento nacionalista indiano e a descolonização, os dois países sempre tiveram visões de mundo bastante distintas<sup>49</sup>. Ao longo de quase toda a Guerra Fria, três pilares políticos internos e externos da Índia divergiram frontalmente dos EUA: a adoção de um modelo de desenvolvimento autônomo, a estratégia

---

47 Doutor em Estudos Estratégicos Internacionais pela UFRGS. Pesquisador Associado do Instituto Sul-Americano de Política e Estratégia (ISAPE). Estágio de pesquisa no Institute for Defense Studies and Analysis (IDSA), Nova Delhi.

48 Seção histórica com a colaboração de Betina Thomaz Sauter. Mestre em Estudos Estratégicos Internacionais/UFRGS; pesquisadora do NEBRICS e do ISAPE.

49 Kux, Dennis. 2002. *India and the United States: estranged democracies, 1941-1991*. Forest Grove: University Press of the Pacific.

de não-alinhamento e, a partir da década de 1960, o avanço do seu programa nuclear<sup>50</sup>. O único período de boas relações ocorreu durante os governos John F. Kennedy e Jawaharlal Nehru, que tinham percepções de ameaça convergentes em relação à China. Apesar disso, os EUA não prestaram a assistência militar esperada na Guerra Sino-Indiana de 1962<sup>51,52</sup>.

Do ponto de vista estrutural, a estratégia de contenção à URSS aproximou os Estados Unidos do Paquistão e posteriormente da China, enquanto a Índia recebia cooperação tecnológica e de defesa dos soviéticos. O episódio mais baixo das relações Índia-EUA foi a coerção estadunidense durante a Guerra Indo-Paquistanesa de 1971: a US Navy enviou o navio aeródromo USS Enterprise para a Baía de Bengala com a intenção de dissuadir as forças indianas, que então auxiliavam a libertação de Bangladesh. Entre o final dos anos 1970 até o fim da Guerra Fria, sucessivas administrações na Índia e nos EUA ensaiaram o descongelamento das relações, mas houve raros pontos de convergência em qualquer esfera econômica ou política<sup>53</sup>.

No pós-Guerra Fria as relações Indo-Estadunidenses ganharam nova perspectiva a partir da abertura econômica indiana em 1991 e da parceria em tecnologia da informação, que teve como marco a visita de Bill Gates à Índia em 1997. No entanto, a questão nuclear continuou a ser um impeditivo, pois os EUA relutaram em aceitar a entrada de uma nova potência na elite da ordem internacional. Em 1995, a extensão do Tratado de Não-Proliferação (TNP) e a assinatura do Tratado de Proibição Total de Testes Nucleares forçaram os indianos a abandonarem a ambiguidade nuclear. Sob o governo de Atal Vajpayee (1998-2004), a Índia realizou o teste Pokhran II e declarou-se uma potência nuclear. Em carta a Bill Clinton, o primeiro ministro indiano justificou a iniciativa devido à nuclearização do Paquistão com assistência crucial da China, que configurava-se como a principal ameaça à soberania nacional. No entanto, Clinton e boa parte dos países do Ocidente, além do Japão, impuseram sanções à Índia e ao Paquistão<sup>54</sup>.

---

50 Nayar, Baldev Raj; Paul, T. V. 2003. *India in the world order: searching for major power status*. New York: Cambridge University Press.

51 Madan, T. 2020. *Fateful triangle: how China shaped U.S.-India relations during the Cold War*. Washington: Brookings Institution Press.

52 Sauter, Betina T. 2020. *A procura da Índia pela estabilização regional: a aproximação com a União Soviética até a Guerra de Bangladesh*. Dissertação (Mestrado em Estudos Estratégicos Internacionais) – Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais, Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre.

53 Chaudhuri, Rudra. 2014. *Forged in crisis: India and the United States since 1947*. New York: Oxford University Press.

54 Perkovich, George. 2001. *India's nuclear bomb: the impact on global proliferation*. Berkeley: University of California Press.

Para além de vieses ideológicos, governos indianos de ambos os espectros políticos no pós-Guerra Fria tiveram experiências melhores com o Partido Republicano na Casa Branca, ao passo em que governos Democratas geraram maior atrito nas relações bilaterais. George W. Bush e Manmohan Singh (2004-2014) são considerados os grandes patrocinadores dos acordos nuclear e de defesa assinados entre 2005 e 2008, gastando boa parte de seu capital político no processo legislativo. Recentemente, Donald Trump e Narendra Modi (2014-) forjaram uma relação bastante próxima, colocando no centro de suas agendas o nacionalismo conservador e o boicote econômico e tecnológico à China.

Em contraste, os governos Bill Clinton e Barack Obama foram períodos de dificuldades nas relações com a Índia. A agenda de Clinton, além de trabalhar pela não-proliferação nuclear, ressaltou o conflito Indo-Paquistanês e trouxe novamente a questão da Caxemira como entrave à aproximação com Nova Déli. Obama, por sua vez, flertou com a possibilidade de um condomínio de potências com a China (G2) e se mostrou um parceiro pouco confiável devido às falhas na condução de crises na Síria, Ucrânia e da retirada do Afeganistão. O aprofundamento de relações entre Índia e EUA no governo Obama esteve diretamente associado à mudança de foco estratégico com o Pivô para a Ásia em 2012 e à reação assertiva da China a essa nova realidade. Neste período, o então Secretário de Defesa Leon Panetta (2011-2013) declarou que a Índia seria peça central do Pivô e da estratégia dos EUA para o Indo-Pacífico<sup>55</sup>.

Atualmente, as relações triangulares entre China, Índia e Estados Unidos já definem, em grande medida, os alinhamentos geopolíticos e econômicos nos espaços que compõem o Indo-Pacífico<sup>56 57</sup>. Essa triangulação tomou contornos estruturais apenas com a ascensão chinesa na década de 2000 e tem condicionado a aproximação Indo-Estadunidense. Neste contexto, destacam-se a Iniciativa *US-India Defense Technology and Trade* (2012) e a coalizão *Maritime Quad*, que busca aproximar as estratégias marítimas e a interoperabilidade naval entre os EUA, Índia, Japão e Austrália. Nos últimos anos, os Estados Unidos têm fornecido grande parte das plataformas e tecnologias importadas pela Marinha Indiana, ao passo em que a força aérea e o exército mantiveram suas parcerias autônomas com outros países, como

---

55 Pant, Harsh V.; Joshi, Yogesh. 2017. Indo-US relations under Modi: the strategic logic underlying the embrace. *International Affairs*, [S.l.], v. 93, n. 1, p. 133 - 146.

56 Raja Mohan, C. 2013. *Samudra Manthan: Sino-Indian Rivalry in the Indo-Pacific*. New Delhi: Oxford University Press.

57 Manuel, Anja. 2016. *This Brave New World: India, China and the United States*. New York: Simon & Schuster.

Rússia, Israel e França<sup>58</sup>.

Contudo, na esfera econômica, os Estados Unidos não têm auxiliado a Índia para que se torne um real competidor de longo prazo à ascensão chinesa. A despeito da necessidade indiana em acelerar a industrialização e a absorção de tecnologia, não há apoio direto de Washington ou das empresas estadunidenses ao programa *Make in India*. Assim, a estratégia estadunidense para a Índia concentra-se em dois eixos: 1) no aprofundamento dos acordos de cooperação em defesa e venda de equipamentos militares às Forças Armadas Indianas; 2) na cooptação de elites indianas por meio da sua afluente - e cada vez mais influente - diáspora nos EUA, facilitando negócios bilaterais nos serviços digitais de alto valor agregado.

Em termos conjunturais, os efeitos da troca de comando em Washington ainda não são claros para a Índia. O Primeiro Ministro Modi expressou tacitamente seu apoio à reeleição de Trump devido à proximidade ideológica e ao interesse na continuidade da contenção à China, em especial nas esferas econômica e tecnológica. A vitória de Joe Biden trouxe consigo o receio de que assuntos domésticos indianos, como a questão da Caxemira e violações de direitos humanos, possam se tornar objetos de disputa entre os Democratas. A retomada da agenda pró-democracia pelo novo governo estadunidense também pode ter efeitos contraditórios para a política externa de Modi. Por um lado, o pragmatismo pode ajudar no descongelamento das relações da Índia com o Irã, que foram fortemente afetadas durante o governo Trump. Por outro, a promessa de endurecimento contra a Rússia vai de encontro aos interesses indianos.

A despeito de potenciais desavenças, Joe Biden já sinalizou em sua campanha que irá priorizar a parceria estratégica com a Índia. Primeiramente, ele escolheu Kamala Harris como vice-presidente em aceno simbólico e prático à diáspora indiana. Segundo, a plataforma de Biden acena para a intenção de “tornar Índia e Estados Unidos nas nações mais próximas do mundo”, citando o papel do novo presidente nos acordos firmados durante o governo Obama, como o status de *Major Defence Partner* conferido em 2016. A plataforma de Biden menciona explicitamente a necessidade em trabalhar com a Índia para criar uma ordem baseada em regras no Indo-Pacífico e evitar potenciais ameaças vindas da China. Biden também menciona questões como o terrorismo no Sul da Ásia (apesar de não citar o Paquistão) e a retomada

---

<sup>58</sup> Ribeiro, Erik H. 2019. *A Grande Estratégia da Índia: Ascensão de uma nova Grande Potência no século XXI?* Tese (Doutorado em Estudos Estratégicos Internacionais) – Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais. Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre.

do Acordo de Paris<sup>59</sup>. Outro tema caro a Nova Déli que deve ser facilitado pelo governo Biden é a questão dos vistos de residência para trabalhadores indianos nos Estados Unidos.

Em suma, independentemente da plataforma de governo nos Estados Unidos, a Índia continuará sendo prioridade estratégica devido à triangulação com a China. O governo Modi, a despeito da preferência ideológica por Trump, deve ter seus interesses estratégicos facilitados pelo novo governo em Washington. O retorno dos Estados Unidos à agenda multilateral é um bom sinal para a Índia, que retorna ao Conselho de Segurança da ONU em 2021 e, no ano seguinte, ocupará a presidência do G20. Resta saber se Biden avançará também na agenda de cooperação econômica e tecnológica, especialmente num contexto de provável recessão e baixo crescimento projetado para a Índia nos próximos anos.

---

59 Biden-Harris. 2020. “Joe Biden’s Agenda for the Indian American Community”. *Biden-Harris*, Online, 2020. Disponível em: <https://joebiden.com/indian-americans/>. Acesso em: 20 nov 2020.

# O SISTEMA MUNDIAL CONTEMPORÂNEO: UMA CONTRIBUIÇÃO PARA O DEBATE SOBRE DESENVOLVIMENTO NA TEORIA DO SISTEMA-MUNDO

Analúcia Danilevicz Pereira<sup>1</sup>  
Salvatore Gasparini Xerri<sup>2</sup>

## Introdução

O sistema internacional constitui-se, desde sua origem, de relações de poder desiguais. O poder de um Estado, portanto, é medido pela sua capacidade de implementar políticas decisivas tanto no campo econômico, como militar. Nas últimas décadas, a mudança das rivalidades estratégicas desencadeou uma profunda instabilidade internacional e transformou todos os marcos de referência analítica e suas noções. Presenciamos, então, não apenas uma desordem internacional como também a imprecisão analítica para entender tais transformações.

O sistema internacional é um sistema historicamente construído. E foi este sistema que articulou a África Moderna assim como outras regiões mundiais que se transformaram na sua periferia. O colonialismo se constituiu como uma fase decisiva, pois definiu as bases estruturais do sistema internacional. Com o avanço da Revolução Industrial, a concorrência internacional exacerbada produziu a vaga imperialista que lançou as bases para os conflitos político-militares. Com o fim da Segunda Guerra Mundial, em que pese as diferenças dos discursos político-ideológicos, o objetivo das políticas de desenvolvimento foi similar no chamado Terceiro Mundo. Nesse sentido, a discussão proposta neste estudo pretende apoiar, teoricamente, os estudos africanos.

---

<sup>1</sup> Departamento de Economia e Relações Internacionais, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, Brasil. E-mail: ana.danilevicz@ufrgs.br

<sup>2</sup> Departamento de Economia e Relações Internacionais, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, Brasil. E-mail: sgxerri@gmail.com

O estudo do Sistema Mundial e da História das Relações Internacionais tem sido abordado de forma compartimentada e pouco integrada ao *mainstream* teórico das Relações Internacionais. Faz-se necessário empreender um esforço integrativo para associá-lo ao estudo da Teoria do Sistema-Mundo. Essa, por sua vez, tem sido tratada como objeto de um debate teórico com limitada fundamentação empírica, apenas como uma espécie de subárea da análise do desenvolvimento mundial do capitalismo.

A Teoria do Sistema-Mundo enfatiza o estudo do sistema capitalista mundial e suas dinâmicas abordando as relações de poder estabelecidas neste sistema. Para tanto, ela identifica uma clivagem entre os países mais bem posicionados, localizados no centro da dinâmica capitalista, e os menos privilegiados, classificados como semiperiféricos e periféricos. Com base nisso, percebe-se uma relação entre a estrutura proposta por essa escola e a noção de desenvolvimento (embora não explícita), pois a utilização de categorias baseadas na desigualdade dos benefícios obtidos com a participação dos diferentes Estados na economia mundial, dada a apropriação e organização dos fluxos globais de mais-valia, leva ao questionamento da possibilidade de modificar sua posição no sistema. Especificamente, faz pensar sob quais condições poderia um país ascender ao seu centro e dominar as relações com os outros Estados. Para tanto, é necessário estudar os processos que levaram à configuração do sistema-mundo na forma que o conhecemos hoje.

E ainda, ao pensarmos sobre os elementos estruturais que conduziram à desigualdade entre as classes e as nações, e o aparato repressivo para manter tais desigualdades, é necessário incorporar ao debate a análise de outras categorias que explicam as rupturas históricas à hierarquia estabelecida pela economia-mundo capitalista ocidental – as Revoluções. A igualdade e o desenvolvimento autônomo (isolado da economia-mundo capitalista) não são, simplesmente, ideais. São experiências históricas concretas, resultantes do domínio das condições modernas de desenvolvimento e amplamente apropriadas pelas sociedades em questão.

Contudo, se na década de 1990, sob o Consenso de Washington, o neoliberalismo consolidou-se como diretriz organizativa do sistema capitalista, também produziu novas contradições às condições de desenvolvimento no centro da economia mundo-capitalista. Temos, portanto, que falar sobre a necessidade intrínseca da radicalização neoliberal e de um novo nível de disputa entre as classes capitalistas mundiais. Mesmo tendo sido elaborada nos anos 1970, é nesse momento que a Teoria do Sistema-Mundo deve, novamente, ganhar projeção, dado o espaço aberto pela derrocada das Teorias da Dependência e a continuidade de crises sob o neoliberalismo.

## Economia-Mundo Capitalista: Contexto e Conceitos

O pensamento de Fernand Braudel foi central na elaboração da Teoria do Sistema-Mundo. Braudel fornece as bases teóricas e conceituais que são utilizadas para elaborar o entendimento de Sistema-Mundo aplicado neste estudo, com destaque para suas considerações sobre os aspectos espaciais e temporais da economia-mundo capitalista.

Braudel analisa como se apresenta o espaço das chamadas economias-mundo. Para o autor, essas superfícies limitadas correspondem a “[...] um pedaço do planeta economicamente autônomo, capaz, no essencial, de bastar a si próprio e ao qual suas ligações e trocas internas conferem certa unidade orgânica [...]” (Braudel 2009, 12), sendo também o maior espaço de coerência de relações e atividades humanas, existindo desde os primórdios da civilização. A variação dos seus limites é lenta, pois, para a maior parte dos intercâmbios, ultrapassar suas fronteiras implicaria perdas maiores do que ganhos.

As economias-mundo incluem um único centro, sempre um polo urbano, uma cidade capitalista dominante, que por sua vez é rodeada por cidades-etapa, que apoiam (voluntariamente ou não) o ordenamento imposto pela cidade central. Esta apresenta “[...] precoce e forte diversificação social [...]” (Braudel 2009, 3:21), com as classes divergindo e acentuando a desigualdade social, pois aí ocorre com frequência carestia e inflação. Essas “cidades-mundo” sucedem-se, dialeticamente, transformando a economia-mundo, e assim afetando toda estrutura, já que os elementos que apoiam seu domínio são “[...] navegação, negócios, indústria, crédito, poder ou violência política [...]” (Braudel 2009, 3:25), e suas diferentes combinações e configurações orientam o conjunto, ao mesmo tempo em que as demandas de um sistema em constante renovação favorecem determinadas características.

Ao redor da cidade central, a economia-mundo divide-se em “[...] três categorias pelo menos: um centro restrito, regiões secundárias bastante desenvolvidas e finalmente enormes margens exteriores [...]” (Braudel 2009, 3:29). Assim:

O centro, o “coração”, reúne tudo o que há de mais avançado e de mais diversificado. O anel seguinte só tem uma parte dessas vantagens, embora participe delas: é a zona dos “brilhantes secundários”. A imensa periferia, com os seus povoadamentos pouco densos, é, pelo contrário, o arcaísmo, o atraso, a exploração fácil por parte dos outros. Essa geografia discriminatória ainda hoje logra e explica a história geral do mundo, se bem que esta, ocasionalmente, também crie por si mesma o logro com a sua convivência (Braudel 2009, 3:29).

A semiperiferia, região para o autor dos “brilhantes secundários”, em particular, apresenta dificuldades em seu reconhecimento. Sugere-se, assim, que a identificação seja realizada pelos:

[...] critérios dos preços, dos salários, dos níveis de vida, do produto nacional, da renda *per capita*, da balança comercial, pelo menos sempre que os números estão ao nosso alcance.

Mas o critério mais simples, se não o melhor, pelo menos o mais imediatamente acessível, é a presença ou ausência, numa determinada região, de colônias mercantis *estrangeiras*. Quando está bem colocado em determinada cidade, em determinado país, o mercador estrangeiro indica por si só a inferioridade dessa cidade ou país relativamente à economia de que ele é representante ou emissário (Braudel 2009, 3:29–30).

As zonas da economia-mundo se organizam hierarquicamente ao redor do centro. Os tipos de ligação entre as diferentes regiões demoram a se transformar, pois os laços comerciais que fundamentam sua variedade, dada a desigualdade das trocas ocorridas, são formados através de séculos e ocasionalmente (re)ordenados em favor de um centro dominante ascendente, que assegura o controle dos pontos estratégicos de acumulação mediante quaisquer meios necessários. A economia-mundo, fechada em si mesma, depende de “alavancas” para seu bom funcionamento – o comércio e o crédito são as principais. O próprio nível de preços no centro atua como condicionante para o todo do sistema. Assim, Estados no centro têm de ser fortes, capazes de atuar interna e externamente em favor do poder econômico a eles relacionado.

Sobre as demais esferas do sistema-mundo, além da econômica, o autor nota que:

[...] seria um erro imaginar a ordem da economia-mundo governando toda a sociedade, determinando, por si só, as outras ordens da sociedade. Pois há outras ordens. Uma economia nunca está isolada. O seu território, o seu espaço são os mesmos onde se instalam e vivem outras entidades – a cultura, o social, a política – que incessantemente interferem nela para a favorecer, ou então para a contrariar (Braudel 2009, 3:35).

Com a emergência e expansão da economia-mundo capitalista, contudo, “[...] a primazia econômica torna-se cada vez mais pesada: orienta, perturba, influencia as outras ordens. Exagera as desigualdades<sup>3</sup>, encerra

---

<sup>3</sup> Braudel (2009) destaca o papel do capitalismo como antimercado. Se o mercado se apresenta

na pobreza ou na riqueza os coparticipantes da economia-mundo, atribuí- lhes um papel e, ao que parece, por muito tempo” (Braudel 2009, 3:37). Tal fenômeno fundamenta-se na apropriação e organização dos fluxos globais de mais-valia. Graças a isso, fortalece-se a divisão internacional do trabalho, pois as superestruturas que asseguram o condicionamento de cada país ao seu papel passam a ser orientadas pelos elementos materiais das suas relações. Sua evolução, assim:

[...] não é fruto de vocações que se possam considerar “naturais” e óbvias, ela é uma herança, a consolidação de uma situação mais ou menos ancestral, lentamente, historicamente desenhada. A divisão do trabalho em escala do mundo (ou de uma economia-mundo) não é um acordo concertado e previsível a cada momento entre parceiros iguais. Estabeleceu-se progressivamente, como uma cadeia de subordinações que se determinam umas às outras. A troca desigual, criadora da desigualdade do mundo, e, reciprocamente, a desigualdade do mundo, criadora obstinada da troca, são velhas realidades. No jogo econômico, sempre houve cartas melhores do que outras e às vezes, muitas vezes, marcadas. [...]

Moral da História: [...] O passado também tem sempre algo a dizer. A desigualdade do mundo deriva de realidades estruturais, que demoram muito para se instalar – e demoram muito para desaparecer (Braudel 2009, 3:37-40).

Cabem, por fim, considerações a respeito de o motivo de ter surgido na Europa o Sistema-Mundo moderno, na forma de uma economia-mundo, em vez de um império-mundo. Este, caracterizado pelo domínio de um império sobre uma economia-mundo inteira, seria uma formação arcaica resultante de um triunfo da política sobre a economia. Sua consequência era, em geral, o estrangulamento da expansão econômica. As formações políticas da Europa, desde sua Idade Média, impediram que nela se estabelecesse um império-mundo, posicionando-a privilegiadamente para o nascimento e expansão do capitalismo. O fato de muitas semiperiferias conviverem nela em proximidade, pressionando o centro e acelerando seu desenvolvimento, foi determinante nesse sentido, não ocorrendo tal configuração em outras regiões do mundo.

No mesmo sentido, Amin (1997) nota a presença de elementos protocapitalistas em diversos sistemas-mundo antigos, que ele denomina tributários, e sua existência sugeria a possibilidade de transição a um modo de produção capitalista. Em todos os casos, contudo, eles se encontravam

---

como o lugar das trocas, onde ocorreriam ganhos normais, o capitalismo favorece os grandes lucros, em uma lógica predatória.

submetidos às estruturas tributárias dominantes, em que o poder conduzia à riqueza (em oposição ao capitalismo, em que a riqueza garante o poder). A característica europeia de atomização política feudal impôs desafios à submissão do econômico, e a posição periférica do continente em relação aos demais sistemas-mundo afro-euroasiáticos, relacionada ao movimento de expansão que levou à colonização da América, permitiu o rápido amadurecimento dos elementos protocapitalistas, inaugurando um período de transição marcado pelo mercantilismo. Estes (burgueses e camponeses integrados ao sistema mercantil) viriam então, ao se combinar com os vestígios da estrutura feudal de dominação, a estabelecer as bases do Estado absolutista.

Considerando estar o estabelecimento do sistema-mundo moderno e contemporâneo relacionado à formação da economia-mundo capitalista, Osterhammel e Petersson (2005) investigam o processo de globalização, que resultou na expansão e alcance planetário do sistema. Os autores sustentam que a globalização se inicia entre 1450 e 1500, já que nesse período: (a) os Portugueses abriram o caminho para a Ásia, tendo estabelecido uma rota que alcançava Macau já em 1557; (b) uma revolução militar levou ao desenvolvimento de artilharia e armas de fogo; (c) a colonização das Américas permitiu aos europeus criar novos espaços políticos e econômicos monopolizados, sem enfrentar concorrência de estruturas anteriores (já que eles destruíram as nativas); (d) ocorreram “migrações” na fauna e na flora ao redor do mundo, levando mesmo a adaptações de sociedades inteiras; e (e) o desenvolvimento da imprensa de Gutenberg permitiu uma revolução nas comunicações.

Esses elementos, para os autores, fundamentam a globalização pois expandiram as esferas de interação existentes e criaram novas. Uma das principais foi o Atlântico, que se tornou um “lago europeu”. Foi possível, assim, estabelecer *plantations* na região, que mobilizaram o tráfico de africanos escravizados, levando as migrações em massa a um novo patamar. O comércio triangular seria o primeiro exemplo de uma rede ligando a Eurásia e as Américas, com reflexos profundos em todos os lugares em que sua presença se fez sentir, e seus ecos repercutindo em todo o mundo. Por sua vez, a mineração de prata na América espanhola foi a primeira rede de comércio verdadeiramente global, sendo um dos poucos fenômenos capazes de penetrar o isolado Extremo Oriente.

A partir desse momento, a região no mundo com mais intensas interações foi o Ocidente, de forma tal que mesmo os eventos que pareceriam estritamente domésticos impactavam profundamente na economia global. Era essa região o centro produtor de bens de consumo e produção, do que resultava não ser apenas exportadora destes, mas também de capitais e tecnologias. Com isso, a desigualdade de riqueza entre os centros e as

periferias em 1913 chegou a uma relação de 10:1 (em 1820 era de 3:1). Nota-se que a globalização não ocorreu entre economias nacionais já estabelecidas, mas sim de forma paralela e simultânea à sua formação, cabendo destacar as reações que provocou, com o protecionismo voltando a ser dominante a partir de 1878 (seguindo o pensamento de List). Resultado disso foi a politização da globalização (já que as novas barreiras não eram grandes a ponto de impedir o processo), que se tornou um elemento utilizado para fortalecer o poder estatal como um instrumento a ser controlado e utilizado em favor do interesse nacional (Osterhammel e Petersson 2005).

Braudel situa, nesse contexto, as divisões temporais dentro da economia-mundo europeia, buscando “[...] a unidade temporal de referência mais longa e que, a despeito da sua duração e das múltiplas alterações, conserva, ao longo do tempo, uma inegável coerência” (Braudel 2009, 3:58). Para isso o autor se vale dos ritmos conjunturais da economia, destacando a validade da observação das variações dos níveis de preços para a comprovação da integração de determinada área em uma economia-mundo, o que ao mesmo tempo torna possível estudar como alterações no centro afetam as demais regiões. Dos ciclos econômicos conhecidos, é destacado o ciclo (ou tendência) secular<sup>4</sup>:

Um ciclo secular, como qualquer outro ciclo, tem um ponto de partida, um pico, um ponto de chegada, mas sua determinação, dado o traçado pouco acidentado da curva secular, mantém-se bastante aproximativa. Se pensarmos em seus picos, diremos *cerca de 1350, cerca de 1650...* Segundo os dados atualmente admitidos, distinguem-se quatro ciclos seculares sucessivos no que se refere à Europa: 1250 [1350] 1507-1510; 1507-1510 [1650] 1733-1743; 1733-1743 [1817] 1896; 1896 [1974?].... A primeira e a última data de cada um desses ciclos marcam o início da subida e o fim da descida; a data média entre colchetes assinala o ponto culminante, lugar das inversões da tendência secular, o que equivale a dizer da *crise* (Braudel 2009, 3:65).

Nota-se, na análise do autor, a inclusão de um período de tempo que antecede a emergência do capitalismo como economia-mundo. Isso ocorre dada a referência nos níveis de preços, indicando uma precoce integração das economias locais europeias, relacionada à crescente importância adquirida pelo comércio a partir das crises do feudalismo. Com isso, por volta de 1350, estabelece-se um papel predominante das cidades italianas, particularmente Veneza, na formação da economia-mundo europeia. Por volta de 1650, por

---

4 Denominado pelo autor *trend* secular.

sua vez, emerge Amsterdam como centro dos fluxos europeus, e 1817 define a hegemonia britânica sobre a economia-mundo capitalista. Braudel vê no período inaugurado em 1974 uma nova crise sistêmica, podendo levar a uma reorganização e conformação de novo Centro.

Cabe observar, também, que os momentos de crise sistêmica não são os únicos em que o estabelecimento de uma hegemonia se torna possível. Arrighi (1996) oferece uma cronologia das hegemonias europeias que inclui as potências que organizaram seu domínio em inversões positivas do *trend* secular. Assim, além das já relacionadas, são citadas as hegemonias espanhola (que emerge por volta dos anos 1500), e estadunidense (originada no início do século XX). A inversão cíclica da metade do século XVIII é marcada pela disputa entre França e Inglaterra pela supremacia no sistema, sinalizando um momento de particular desorganização da economia-mundo europeia. Tal fenômeno é parte do debate a respeito do marco temporal que indica a ascensão do capitalismo como economia-mundo.

O comportamento das diferentes esferas da vida ao longo dos ciclos seculares varia conforme flutua o *trend* secular. Braudel nota que, quando sua trajetória é positiva, todo o sistema é beneficiado, e se fundam as bases para a configuração de um novo Centro. Apesar disso, o aumento da produtividade leva a um descompasso entre a inflação e os salários, piorando as condições de vida da população. Quando ela é negativa, por outro lado, os países se tornam mais protecionistas, acarretando uma maior desigualdade entre as regiões. Ao mesmo tempo, a desaceleração da acumulação aproxima os salários dos níveis de preços, beneficiando a população. O autor chama a atenção para o fato de que antes da Revolução Industrial todas as crises acarretavam uma redução demográfica que reforçava as vantagens para a população sobrevivente, mas que a partir dela esse deixa de ser o caso, podendo anular os efeitos anteriormente descritos da crise sobre o povo e fazendo recair sobre ele suas piores consequências.

## Mais-Valia Global: Fluxos de Capital no Sistema Interestatal Moderno e Contemporâneo

Esta seção busca explorar como o centro se diferencia das demais regiões. Particularmente, se analisa como é mantida a diferenciação entre os países ditos desenvolvidos e os demais, no que é identificada a importância da transferência de mais-valia das periferias e semiperiferias para o centro como determinante para o fenômeno.

Apesar de a apropriação de mais-valia ser característica do modo de

produção capitalista em sua totalidade, Amin (1997) nota que nas periferias e semiperiferias do sistema a exploração é maior, com parte dela sendo direcionada ao centro. Disso depreende-se, em nível mundial, uma divisão entre um exército ativo (o proletariado do centro) e um exército de reserva (o proletariado das periferias e semiperiferias). Em outras palavras, a condição de sobre-exploração do trabalho no resto do mundo logra garantir melhores condições de vida e pacificar os trabalhadores do centro.

Além de resultar na adoção de estratégias antissistêmicas diferentes em cada região (reformadora ou social-democrata no centro e revolucionária na periferia)<sup>5</sup>, assegura-se assim a continuidade de uma polarização na economia-mundo capitalista e a concentração de recursos nos países ditos desenvolvidos, que por meio da divisão internacional do trabalho logram controlar e organizar a seu favor o sistema como um todo, mantendo suas vantagens em relação aos demais. Do conceito de polarização:

[...] se depreendem no mínimo as seguintes proposições: a) em geral, a exploração do trabalho nas periferias é muito mais intensa nas periferias do que no centro (o diferencial na remuneração do trabalho – assalariado e outros – é muito mais amplo que o diferencial das produtividades). O produto desta sobre-exploração, que beneficia o capital, que domina o conjunto do sistema, se transfere em parte aos centros, através das trocas comerciais, e se reforça com as migrações de capital e trabalho. O discurso dominante, que busca negar ou minimizar os efeitos desta transferência, não passa de uma legitimação ideológica, que pretende ocultar os vínculos intrínsecos entre o capitalismo e a polarização; b) por si só, a transferência de valor em detrimento das periferias constitui uma força capaz de reproduzir e aprofundar a polarização, pelo peso negativo gigantesco que representa às periferias, por mais que, nas estatísticas, possa parecer por vezes menor, em comparação ao excedente gerado pelos centros; c) as vantagens que beneficiam o centro não se produzem exclusivamente, nem sequer principalmente, pela organização mais eficaz de seu trabalho (produtividade do trabalho muito mais elevada); também se produzem pelo poder monopolístico que os centros exercem na divisão mundial do trabalho (Amin 1997, 69, tradução nossa).

Faz-se necessário, a partir disso, estudar o ciclo de hegemonias na economia-mundo capitalista, cuja sucessão estabelece uma relação dialética com a evolução do próprio sistema, transformando-o e sendo por suas mudanças influenciado. Com base nos entendimentos assim sugeridos, torna-se possível abordar como a divisão internacional do trabalho permite

---

<sup>5</sup> Em particular, a questão das revoluções será tratada na próxima seção.

ao centro organizar o mundo em seu favor, apropriando-se da mais-valia das periferias e semiperiferias de forma a manter seu próprio desenvolvimento.

Ao longo da história da economia-mundo capitalista, identifica-se uma sucessão de Estados hegemônicos, que Arrighi (1996, 27) define como países que adquiriram a capacidade de “[...] exercer funções de liderança e governo sobre um sistema de nações soberanas”. O autor nota que a hegemonia depende tanto da competição entre Estados quanto da sua necessidade coletiva de se afirmar frente aos seus cidadãos, podendo, basicamente, encontrar justificativa na defesa dos Estados contra os cidadãos ou dos cidadãos contra os Estados. É, também, necessária a existência de uma certa medida de caos sistêmico para que tal liderança possa ser admitida, contribuindo para o convencimento dos demais atores de que a aceitação da hegemonia é menos custosa do que a competição desregrada.

Adota-se, neste estudo, o entendimento sustentado por Teschke (2003), Osterhammel e Petersson (2005) e Amin (1997), de que a primeira hegemonia capitalista moderna teria sido a britânica. Em particular, Amin (1997), ao relacionar a característica cíclica do sistema com as alterações de natureza inovativa (econômica ou de outro tipo) que permitiram uma expansão do capitalismo em nível mundial, destaca que buscar tais ciclos antes de 1800 implica uma desconexão entre a base econômica e a superestrutura político-ideológica. Para o autor, o aspecto fundamental da sucessão de hegemonias capitalistas é a dialética entre o nacional e o sistema mundial. Por isso, o autor entende que só pode ser observada uma hegemonia a partir do século XIX, sob os britânicos, com seu domínio financeiro e industrial. Ainda assim, não pode ser desconsiderada a posição inglesa frente ao equilíbrio europeu.

Analisando as consequências do caos sistêmico que culminou nas duas Guerras Mundiais, os estudiosos observam que os Estados Unidos assumiram a hegemonia. Osterhammel e Petersson (2005) notam que eles alcançaram sua posição de liderança sem que necessariamente a tenham conscientemente buscado, considerando sua hesitação em se envolver na política e economia mundiais. Ela foi eventualmente obtida não apenas pela via econômica, mas também dados seus traços culturais:

Produção em massa, consumo em massa, e cultura de massa eram as palavras de ordem que eram associadas ao “Americanismo” naquele período. A habilidade da indústria estadunidense de produzir em massa bens estandardizados, a administração científica de Frederick Taylor, e a produção em linha de montagem de Henry Ford fascinavam a Europa e prometiam criar lucros excedentes que seriam divididos entre os empregados e o empregador. Como motor da produção em massa, o consumo em massa parecia abrir as portas para a prosperidade e a paz social. [...] Mais

controversas do que o Taylorismo e o Fordismo eram as mudanças sociais e culturais que eram interpretadas como sendo parte da “Americanização” que ocorria desde o final do século XIX mas especialmente desde a década de 1920.

[...] Os produtos da indústria de entretenimento norte-americana se mostraram muito menos difíceis de propagar através de fronteiras. Na sociedade imigrante estado-unidense, formas de produção cultural haviam evoluído que eram fáceis de comercializar pois faziam uso de expressões idiomáticas inteligíveis através de barreiras culturais e aplicavam as mais novas tecnologias para gravação de sons e imagens (Osterhammel e Petersson 2005, 108–9, tradução nossa).

Silver e Slater (2001) também destacam que, com o final da Segunda Guerra Mundial, a concentração de poder militar e financeiro nos Estados Unidos lhes posicionavam estrategicamente para assumir a condição de *hegemon*<sup>6</sup>, mas para tanto era necessário oferecer uma resposta ao desafio representado pela insatisfação social. Isso só seria possível ao não apenas reprimir e solapar o poder de barganha dos grupos subalternos da hegemonia norte-americana, mas também propor reformas que permitissem a cooptação deles, em um modelo inspirado na experiência do *New Deal*. Esta não apenas ensinou às elites norte-americanas a importância da intervenção do Estado como garantidor da ordem, segurança e justiça para o povo, como também sugeriu o tipo de instituição a ser utilizada para esvaziar as questões sociais e políticas problemáticas: órgãos reguladores “neutros”, que transformassem esses desafios em problemas técnicos.

Os dois conflitos sociais e políticos mais voláteis dos primeiros anos do pós-guerra foram o conflito entre o trabalho e o capital nos países metropolitanos e a revolta anti-imperialista nas colônias. Estes foram reformulados como problemas técnicos de ajuste macroeconômico e de crescimento e desenvolvimento econômicos - problemas que poderiam ser superados pelo uso de conhecimentos científicos e técnicos, com o respaldo do planejamento governamental (Silver e Slater 2001, 213).

Com base nisso, Silver e Slater (2001) apontam que a temática do desenvolvimento foi um recurso utilizado pelos Estados Unidos em sua busca pela hegemonia, para afastar a Ásia e África, em processo de independência, da influência socialista. Surge, nesse contexto, a Teoria da Modernização, que alegava que o desenvolvimento se dava através de uma série de etapas, de acordo com a experiência ocidental, que poderiam ser seguidas por todos os

---

<sup>6</sup> Aquele que estabeleceu sua hegemonia.

países e os permitiria alcançar as condições, principalmente, econômicas, mas também políticas e sociais associadas aos países do centro. Com essa promessa, os norte-americanos buscavam cooptar os países da periferia, em um movimento necessário para se afirmar:

Assim como o conflito trabalho-capital foi reformulado como um problema técnico, relacionado à capacidade de o governo reativar a economia em moldes keynesianos, garantindo maior crescimento e produtividade, a “negociação justa” de Truman reformulou o conflito norte-sul [...]. O próprio conceito de desenvolvimento foi uma “invenção” do período que se seguiu à Segunda Guerra Mundial – a resposta norte-americana à necessidade de exercer a liderança [...] (Silver e Slater 2001, 215).

No mesmo sentido, Amin (1997) contesta a proposta de interpretação do desenvolvimento oferecida pela Teoria da Modernização, com a constatação da inescapabilidade da polarização sob o capitalismo, fundamentalmente pela impossibilidade de integração tridimensional (mercadorias, trabalho e capital) do mercado mundial. O autor alerta contra a noção de que o desenvolvimento não pode se dar de forma autônoma, apenas nos marcos do sistema, sublinhando a diferenciação entre desenvolvimento e expansão capitalista, no que reforça a insustentabilidade do sistema, dos pontos de vista ecológico e social. Considera aquele um conceito crítico ao capitalismo (diferentemente do propugnado por Bandung, que queria “alcançar” o centro, e mesmo o dos Estados socialistas, em que se buscava conciliar uma nova sociedade com ideais econômicos capitalistas).

Ocorre que, desde a década de 1970, conforme apontado por Wallerstein (2003, 1992) e Arrighi e Silver (2001) uma série de fenômenos apontam para a erosão da hegemonia estadunidense. Destaca-se a ascensão de rivais econômicos capazes de competir frontalmente com os Estados Unidos (naquele momento, a Europa Ocidental e o Japão), os movimentos contestatórios mundiais de 1968 (que minaram as bases ideológicas do acordo de Yalta), e a derrota na Guerra do Vietnã. Outro marco da crise hegemônica é a financeirização do capitalismo mundial, apontado por Arrighi (1996) como, a um mesmo tempo, resultado e causa de uma insegurança central para a perda de legitimidade da liderança global.

Mais do que os intercâmbios estabelecidos entre países, as relações entre as diferentes regiões da economia-mundo capitalista se dão sob a forma de apropriação de mais-valia global, que permite ao centro manter suas vantagens frente ao resto do sistema. Ressalta-se, com base em Amin (1997), a diferença entre o mercado e o mercado capitalista, cuja relevância

é destacada quando se identifica que as diferentes regiões do mundo antigo não se encontravam isoladas. Por isso, também, o autor vê na indústria a forma “acabada” do capitalismo, por provocar rupturas definitivas em relação ao modelo anterior, destacando assim a estreita relação entre o modo de produção capitalista e o sistema mundial. Lembra-se que o capitalismo é mais do que a associação da propriedade privada, do assalariamento e das trocas comerciais, combinação encontrada em muitos locais do mundo antigo. O “[...] capitalismo somente existe quando o nível de desenvolvimento das forças produtivas implica a fábrica moderna, que utiliza equipamentos mecânicos pesados e não equipamentos artesanais” (Amin 1997, 62). Em épocas ainda mais recentes, ele se expressa também através da financeirização, conforme argumenta Arrighi (1996).

A partir daí emergem duas características fundamentais do mundo moderno, a urbanização e a revolução agrícola, aumentando exponencialmente a produtividade, a tal ponto que a lógica do lucro passa a ser o fundamento da decisão econômica, em um contexto além do artesanal. Isso leva o autor a concluir que a única forma de estudar adequadamente o capitalismo mundial é combinando as perspectivas de modos de produção e do sistema-mundo, já que o mundo moderno é baseado na economia-mundo capitalista.

Amin (1997) aqui propõe uma interpretação alternativa às mais ortodoxas do marxismo, e aponta a necessidade de compreender sua relação estrutural com o moderno sistema de Estados. O autor argumenta haver três elementos complementares de especificidade no mundo capitalista moderno. O primeiro se relaciona ao fato de a lei de valor capitalista passar a reger todo sistema moderno, não apenas a economia. Com isso, a regra deixa de ser o comando da riqueza pelo poder, para passar a ser o comando do poder pela riqueza, estimulando o crescimento das forças produtivas. O segundo baseia-se no fato de o capitalismo ser o primeiro sistema verdadeiramente global, implicando todos os atores nele envolvidos a se integrarem a uma divisão internacional do trabalho, de acordo com uma lei do valor mundial. Esta, por sua vez, leva a uma terceira característica, que é a polarização necessária ao processo de acumulação em escala mundial:

Prefiro analisar o sistema mundial com o conceito inequívoco de polarização, que significa que os centros produzem este sistema em seu conjunto e moldam a modernidade subalterna das periferias, no entendimento de que esta expansão mundial não é apenas sinônimo de desenvolvimento hierarquizado da modernidade, mas também de processo de destruição daquelas partes que se tornam disfuncionais ou que não cabem na lógica global (Amin 1997, 71, tradução nossa).

Ao pensar possíveis alterações na polarização, Amin (1997) observa o recente processo de industrialização de algumas periferias, levando-o a concluir que o mundo tende a tornar-se globalmente industrializado, afetando o processo de acumulação mundial. Identifica-se, a partir daí, que a polarização se dá a partir de outros fenômenos que não a troca desigual: (a) fuga de capitais das periferias ao centro; (b) migração seletiva; (c) monopólio do centro sobre a divisão internacional do trabalho.

Dessa forma, a polarização impede pensar a vantagem dos centros sem se referir à sua posição no sistema mundial, já que mesmo a sua desindustrialização relativa é justificada pela manutenção dos monopólios<sup>7</sup>, garantindo a continuidade da divisão e destacando não ser a industrialização o fundamento da diferenciação entre os atores na economia-mundo capitalista, mas sim esses monopólios.

Nesse sentido, sublinha-se ser característica do modo de produção capitalista, e, portanto, da economia-mundo capitalista, a necessidade de acumulação contínua de capital. A partir da Revolução Industrial, o avanço das contradições inerentes ao modo de produção, oriundas fundamentalmente das suas relações de propriedade, que opõem capital e trabalho, permitiu a sua transformação. Teschke (2003) sustenta que no capitalismo as classes (proprietários e não proprietários dos meios de produção) passam a depender do mercado para sua reprodução. Essa lógica justifica a busca pelo lucro, que por sua vez demanda revoluções constantes nos meios de produção para se sustentar. A inter-relação dessas características confere ao capitalismo uma dinâmica muito particular, orientada pelas suas contradições internas ao capital e entre o capital e o trabalho, redundando em “[...] crescimento demográfico, desenvolvimento tecnológico, especialização, diversificação produtiva, e expansão territorial das relações de mercado” (Teschke 2003, 142).

A partir daí a extração da mais-valia superou o ganho mercantil como principal forma de acumulação de capital, não apenas domesticamente, mas também internacionalmente. A mais-valia global é apropriada de diferentes formas conforme a região da economia-mundo, com o controle pelo centro dos pontos estratégicos de acumulação de capital, mediante monopólios anteriormente citados que lhe garantem as maiores margens de lucro e o domínio sobre as técnicas e instrumentos determinantes em cada período. Sustenta-se, dessa forma, a divisão internacional do trabalho, já que a semiperiferia se torna responsável pelas produções de tecnologia da geração

---

7 Para Amin (1997), monopólios são os instrumentos que permitem ao centro excluir o resto do mundo do acesso a riquezas. No mundo contemporâneo, eles seriam “[...] o monopólio das tecnologias e o monopólio das finanças mundializadas” (Amin 1997, 68, tradução nossa).

anterior, e a periferia mantém-se ligada fundamentalmente às atividades básicas. Reforça-se, contudo, que nas atividades econômicas controladas nestas regiões pelo centro, das quais a mais-valia gerada é por ele apropriada e transferida, o nível de capital empregado pode ser alto<sup>8</sup>, buscando ampliar ainda mais a mais-valia e, assim, os lucros obtidos.

O domínio do centro sobre o sistema, acima descrito, é ilustrado pelas chamadas Sete Irmãs do Petróleo<sup>9</sup>, que controlaram a indústria petrolífera global entre meados da década de 1940 e meados da década de 1970, quando ocorre a criação da Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP). Até a crise do petróleo de 1973, da qual resultou a nacionalização de maioria dos campos de petróleo do mundo, as empresas controlavam cerca de 85% das reservas globais do recurso, que constitui a principal fonte energética do planeta. Dessa forma, os países-sede dessas petrolíferas, invariavelmente localizados no centro da economia-mundo capitalista (Países Baixos, Reino Unido, Estados Unidos) tinham à disposição um elemento de barganha decisivo, lhes permitindo ditar a atividade econômica de qualquer país que dependesse de suas exportações.

Não é mera coincidência a identificação de autores, como Braudel (2009) e Wallerstein (1992, 2003, 2009), do processo de degradação da hegemonia estadunidense e aceleração da decadência da economia-mundo capitalista a partir das crises daquela década, que levaram a uma modificação nos mecanismos utilizados pelo centro para administrar sua relação com o resto do planeta. Em particular, nota-se uma tendência à financeirização do sistema, fenômeno que historicamente marca o amadurecimento e esgotamento de um modelo de acumulação. Destaca-se, conforme observado pelos autores, que são os momentos de crise e transição que permitem a ocorrência de transformações tanto na estrutura quanto nos seus componentes, os Estados, e faz-se necessário, portanto, estudar a forma como se dão tais alterações.

## A Questão do Desenvolvimento na Teoria do Sistema-Mundo

Nesta seção busca-se estabelecer, a partir das considerações traçadas nas seções anteriores, o que, na Teoria do Sistema-Mundo e, particularmente, na economia-mundo capitalista, representa o desenvolvimento. Cabe recordar, conforme Braudel (2009), que os desequilíbrios entre as diferentes regiões

---

<sup>8</sup> Como exemplificado pela agropecuária brasileira, particularmente nos setores exportadores, que contam com alto nível de capital e tecnologia.

<sup>9</sup> Royal Dutch Shell, Anglo-Persian Oil Company (APOC), Standard Oil of New Jersey (Esso), Standard Oil of New York (Socony), Texaco, Standard Oil of California (Socal), Gulf Oil.

da economia-mundo capitalista são construídos e consolidados ao longo de séculos, desenhando em seu conjunto a estrutura que caracteriza a divisão internacional do trabalho e, portanto, a divisão entre centro, semiperiferia e periferia. Assim, faz-se necessário abordar o fenômeno das revoluções, que a um só tempo influenciam a trajetória do sistema e possibilitam aos protagonistas do processo evadir as amarras da economia-mundo capitalista, abrindo um caminho para seu desenvolvimento autônomo.

Inicialmente, é necessário precisar o que se entende por revolução. Adota-se, assim, sua interpretação como revoluções sociais e políticas: “[...] eventos históricos separados e comparativamente raros, mas que, longe de serem marginais ou atípicos para a história dos Estados e do sistema internacional, são pontos de transição e de formação sem os quais o mundo moderno não seria como é” (Halliday 1999, 143). O autor apoia tal concepção de forma tripartite, sobre as contribuições de Skocpol, Barrington-Moore e Griewank. Theda Skocpol, por exemplo, definiu as revoluções “[...] com base no grau de transformação da sociedade e da destruição do velho Estado” (Halliday 1999, 143). Nesse sentido, é priorizada a relação entre Estado e revolução, e como a competição internacional abriu espaço para as sublevações, que a um só tempo transformam a estrutura social e política.

Ao mesmo tempo, Halliday (1999) analisa o argumento de J. B. Barrington-Moore, que sugere não existir um caminho não violento para a modernidade. Estudando as diferentes estratégias seguidas por Inglaterra, Estados Unidos, Alemanha e Japão, o autor nota os capítulos violentos na sua trajetória para a industrialização e democracia liberal, seja domesticamente, por intermédio de revoluções e guerras civis, ou internacionalmente, por meio de guerras interestatais. “As revoluções eram, portanto, não aberrações a uma alternativa não violenta, mas uma forma de transição inevitavelmente violenta para uma sociedade moderna e, frequentemente, uma forma que, em escala internacional, foi menos violenta que a alternativa germano-nipônica” (Halliday 1999, 144).

Por fim, Halliday (1999) visita o trabalho de Karl Griewank, que estuda a história do conceito de revolução desde seus primórdios astronômicos. Assim, ao esclarecer seus diversos sentidos, verifica-se que seu uso contemporâneo só se torna possível a partir da Revolução Francesa, não se encaixando em fenômenos que tenham antecedido o sistema interestatal moderno. Passa a lhe ser essencial, portanto, não apenas “[...] a mudança política ou a constitucional, mas também a participação da massa neste processo; o alvo central das revoluções era o controle do Estado [...]” (Halliday 1999, 144).

A partir da tríade que sustenta o pensamento do autor fica evidente o interesse em afirmar a revolução como um processo de transição, uma vez que:

As questões da definição e do papel histórico das revoluções são, com certeza, centrais para qualquer discussão destes levantes no contexto internacional. Quase toda a discussão sobre as revoluções na literatura das RI as percebe em um sentido muito mais frouxo para incluir os golpes e as explosões de violência, o que não as dissolve simplesmente em um espectro behaviorista. A maior parte da literatura das RI supõe também que as revoluções são momentos de colapso, ao invés de transição [...] (Halliday 1999, 144).

Exatamente a perspectiva da revolução como transição importa à discussão, uma vez que contesta estruturas que buscam colocar-se como dadas. Em outras palavras, o processo revolucionário desafia e transforma a economia-mundo capitalista e o sistema interestatal, haja vista seu impacto sobre o sistema ideológico que, em cada período, dialeticamente justifica e é sustentado pela divisão internacional do trabalho.

No que tange ao desenvolvimento, portanto, as revoluções liberais do século XVIII representaram momentos de transição que transformaram espaço-tempo e práticas políticas e de produção (abrindo caminho à ascensão da apropriação da mais-valia). Como resultado, derrubaram-se preceitos tidos até o momento como doutrinas na explicação do mundo e da sociedade, com consequentes transformações nas perspectivas científicas, no campo das exatas, humanas e sociais.

A Revolução Russa de 1917, da mesma forma, marca decisivamente o século XX, uma vez que todos os eventos ocorridos durante a existência da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas, e dela originada, foram em maior ou menor medida impactados pelo desafio que representava à economia-mundo capitalista. Mesmo hoje seus reflexos são sentidos, seja por meio das experiências socialistas que sobreviveram a sua derrocada, seja pelo seu legado cultural e intelectual ou, simplesmente, por constituir um exemplo de ruptura ao sistema.

No mesmo sentido, o debate estabelecido pelos autores aqui estudados, considerando a perspectiva crítica adotada, que leva a questionamentos sobre a ordem vigente, participa do processo proposto por Wallerstein (1992) de elaboração de alternativas científicas e culturais. Em um contexto de crise e transição sistêmica, essas contribuições atuam em favor de transformações positivas no sistema-mundo, já que favorecem a construção de um modelo mais justo na distribuição das riquezas (materiais ou não) globais, e, portanto, mais igualitário, tanto na esfera doméstica quanto internacional.

Evidencia-se, a partir das análises propostas, que a própria ideia de

desenvolvimento se apresenta como campo de batalha ideológico, desde sua origem na sequência da Segunda Guerra Mundial, elaborada pelo centro como instrumento de atração das periferias e semiperiferias em processo de independência, passando pelas propostas do Movimento dos Não Alinhados, que sugeria a possibilidade de se equiparar o centro, até as interpretações contemporâneas, que abordam o conceito em relação aos mais diversos âmbitos disciplinares e sociais.

Através da História, e nas diferentes propostas, com frequência perderam-se de vista os elementos estruturais que produzem os diversos níveis de desenvolvimento verificados no mundo, dado serem as circunstâncias e fóruns em que o debate é posto sistemicamente condicionados. Nesse sentido, Amin (1997) alerta que mesmo países que adotam experiências socialistas, ao incorporar perspectivas de desenvolvimento originadas de elementos da economia-mundo capitalista e tentar combiná-las com o objetivo de construção do socialismo, correm o risco de retornar a padrões típicos da estrutura que visam combater. A tentativa de “alcançar” o centro capitalista pode levar à adoção de práticas que favorecem a reintegração ao sistema dominante, em particular quando considerada a tendência e força expansionista da economia-mundo capitalista:

[...] os países chamados socialistas se propunham, com muita confusão, ao mesmo tempo “alcançar” e fazer outra coisa (“construir o socialismo”), e se haviam desconectado – no sentido que dei a este conceito, ou seja, haviam submetido suas relações exteriores à lógica de seu desenvolvimento interno. Os aspectos positivos de suas realizações (um estatismo paternalista sem dúvida, mas com um todo social, que garantia a segurança do emprego e um mínimo de serviços sociais, em contraste com o capitalismo selvagem das periferias capitalistas) provêm de sua origem (uma revolução popular anticapitalista) e da sua desconexão; enquanto seus becos sem saída traduzem por vez a ilusão do “alcance”, que implica a ampla adoção dos critérios do capitalismo (Amin 1997, 72, tradução nossa).

Não obstante, determinadas experiências socialistas, que persistem em seu desafio à economia-mundo capitalista, demonstram a possibilidade de efetivamente desvincular-se dos elementos de dominação deste sistema. Isso é destacado quando sua continuidade se dá além da existência do bloco socialista liderado pela União das Repúblicas Socialistas Soviéticas, cuja política externa facilitava a inserção destes Estados.

Neste sentido, cabe explorar como se davam as relações entre os países do bloco socialista. Diferentemente da configuração da economia-mundo capitalista, pautada pela apropriação de mais-valia global por meio da divisão

internacional do trabalho, o modelo socialista baseava-se na solidariedade revolucionária. Assim, mesmo quando incorrendo prejuízos, estabeleciam-se intercâmbios que priorizavam o bem-estar das populações e o sucesso dos regimes parceiros. Por isso, a queda da URSS, na década de 1990, gerou impactos em Estados revolucionários com menos recursos à disposição, tendo em vista a importante proporção de ajuda anteriormente recebida.

Assim, salientam-se os casos cubano, norte-coreano e chinês. Cada um, a seu modo e a partir de condições diversas, buscam construir um modelo alternativo, pautado por ideais socialistas. Tal proposta ganha ainda mais relevo quando se considera que tais experiências se iniciaram em periferias da economia-mundo capitalista, acrescentando ao desafio sistêmico representado por suas revoluções um verniz terceiro-mundista.

Por conseguinte, verifica-se em todos os casos a busca pela internalização dos elementos que constituem o monopólio do centro sobre o sistema capitalista, as finanças e as tecnologias. A partir do momento em que tais instrumentos deixam de atuar em favor da transferência global de mais-valia, a reação da economia-mundo capitalista se torna inevitável, sendo demonstrada pela história a violência dos processos necessários à instauração das relações características ao sistema. Os mais variados métodos são utilizados na tentativa de restabelecer o padrão de dominação contestado, mas destacam-se os embargos, os golpes de Estado e as intervenções. Cumpre mencionar, inclusive, que tais medidas não são adotadas apenas contra países que levantam um desafio direto ao sistema, por intermédio da adoção de ideologias contestatórias, mas a quaisquer em que políticas sejam adotadas em oposição aos processos de apropriação global de mais-valia.

A experiência cubana iniciada em 1959, por exemplo, enfrenta desde sua gênese forte reação por parte da economia-mundo capitalista, não menos devido à sua proximidade geográfica em relação ao *hegemon* estadunidense. Assim, o país sofre um embargo econômico que lhe obstaculiza o crescimento econômico, além de constantes tentativas de assassinato contra suas lideranças, golpes de Estado e invasões. Apesar disso, e das limitações impostas pelos recursos naturais disponíveis em seu território, o projeto cubano alcançou altos níveis de educação e saúde, com desenvolvimento mesmo de vacinas contra cânceres, em um feito ainda não superado pelas potências ocidentais. Além disso, outros indicadores demonstram seu sucesso em elevar as condições de vida da população, como por exemplo os de segurança, habitação, alimentação e acesso às mais diversas formas de manifestações culturais. Também, Cuba demonstra clareza de seus objetivos no âmbito internacional:

Na lógica revolucionária cubana as ações desencadeadas tinham como

objetivo alcançar e defender uma independência real e, fundamentalmente, uma mudança social. Para tanto, a projeção externa também deveria seguir esse processo de transformação. Isso significava, em primeiro lugar, desafiar e superar a dependência e subserviência em relação aos EUA, que já se prolongava há mais de cinquenta anos. Os cubanos tinham clareza de que com isso teriam que enfrentar o isolamento e a hostilidade promovida pelos norte-americanos. No entanto, esta situação poderia ser contrabalançada a partir das relações com a URSS. A Revolução significou não apenas uma mudança em Cuba, mas também uma mudança na forma como o país passou a perceber seu lugar no mundo. O Estado cubano, de importância tradicionalmente menor nos assuntos globais, agora poderia (e deveria) se projetar e interferir na dinâmica internacional, com vistas ao fortalecimento de sua própria Revolução. Nesse sentido, a política exterior para Cuba sempre esteve muito além do simples estabelecimento de relações comerciais e diplomáticas. A conduta externa refletiu nos debates e formulação das políticas domésticas. Por outro lado, também refletiu na relação de Cuba com as duas superpotências, realidade que os cubanos tiveram que lidar até 1991. Por fim, serviu como base para uma nova identidade, que acompanhou a construção do Estado socialista e sua redefinição como um país do Terceiro Mundo (Pereira in Visentini et al. 2013, 259).

No mesmo sentido, Visentini (2013) aponta que a Coreia do Norte nasce a partir da intervenção da hegemonia estadunidense em seu processo revolucionário. A guerra que dividiu o país não só redundou em bloqueios econômicos, mas também em um longo período de não-reconhecimento do seu Estado, que só passa a integrar a Organização das Nações Unidas em 1991.

Mesmo assim, o país conquistou o domínio de tecnologias de alta complexidade, como a nuclear (tanto para uso civil quanto estratégico), e a superação dos desafios naturais que, aliados ao embargo econômico, impunham à região carestia de bens básicos. Além disso, a garantia de emprego e o provimento de serviços sociais à população assegurou nível e dignidade de vida. Eleva-se, dessa forma, a importância global do país, já que:

[...] na passagem para o século XXI, a Coreia passa a ocupar um espaço privilegiado no campo das decisões envolvendo a grande diplomacia. As quatro potências com as quais os dois Estados Coreanos têm que interagir mais diretamente passam por mudanças que afetam os destinos da península, conferindo um caráter estratégico, desta vez global, à região. A China continua se fortalecendo, e agora está associada à Rússia, tentando evitar uma ascendência desmedida dos EUA sobre a região. Este país, por sua vez, tenta reafirmar sua supremacia sobre seus velhos aliados, Tóquio

e Seul. Mas ambos são condicionados por necessidades econômicas que os direcionam para o polo de desenvolvimento da Ásia oriental, pois somente com certo grau de autonomia seu desenvolvimento pode prosseguir (Visentini 2013, 146).

Por sua vez, a República Popular da China não apenas logrou resistir aos avanços da economia-mundo capitalista, como também estabelecer ordenamentos alternativos em maior escala:

O impacto da inserção mundial da China é intenso, não apenas pela acelerada taxa de crescimento, mas pelo peso econômico e populacional do país, bem como por sua dimensão continental. O problema, entretanto, não diz respeito apenas ao peso da China, mas principalmente às características do projeto chinês. Trata-se de uma potência nuclear, com imensa capacidade militar, além do fato de tratar-se de um modelo de desenvolvimento de pretensões autônomas. A República Popular da China, graças à sua capacidade militar de dissuasão, armamento nuclear, indústria armamentista própria, tecnologia aeroespacial e de mísseis, bem como por ser Membro Permanente do Conselho de Segurança da ONU (com poder de veto) é o único país em desenvolvimento que se encontra no núcleo do poder mundial (Martins in Visentini et al. 2013, 116).

Assim, nota-se que a experiência socialista na China se iniciou em um contexto de resistência ao imperialismo japonês e de enfrentamento ao projeto nacionalista do Kuomintang. A proposta do Partido Comunista Chinês ganhou projeção com seus sucessos ao longo da Segunda Guerra Mundial e, findo o conflito e reiniciado o confronto com o Kuomintang, a partir da Grande Marcha. Nesta, as tropas socialistas em retirada continuaram a difundir sua ideologia, e sua persistência eventualmente tornou-se parte do imaginário popular.

Identifica-se que com a vitória dos socialistas na guerra civil chinesa e consolidação da República Popular da China, a economia-mundo capitalista relega o país ao mesmo isolamento de outros Estados revolucionários e, assim, até a década de 1970, são impostas ao país sanções que incluem bloqueio econômico e, mesmo com o restabelecimento das relações comerciais, diversas tentativas de contenção são realizadas, por exemplo através de estímulos a golpes de Estado. A partir daí são estabelecidas reformas com o objetivo de dinamizar a economia, haja vista que a construção do socialismo demanda condições materiais suficientes para o provimento de boas condições de vida a todos e para a defesa do projeto.

Dessa forma, ao controlar seu mercado financeiro e investimento

estrangeiro, demandando o compartilhamento de tecnologias quando do estabelecimento de empreendimentos em seu território, a China pôde desenvolver e dominar tecnologias de ponta (como a internet 5G) e contrapor em seu entorno estratégico a hegemonia estadunidense. Ao mesmo tempo, logrou perseguir os objetivos anunciados enquanto projeto socialista, combatendo a pobreza, melhorando as condições de vida da população, diminuindo a desigualdade entre campo e cidade e adotando práticas benéficas ao meio ambiente.

Os exemplos citados levam a refletir sobre as possibilidades disponíveis às periferias e semiperiferias de transformação econômica, política e social. Demonstram ser necessário pensar, em uma perspectiva do Sul geopolítico, alternativas que permitam a superação dos problemas impostos pela ordem sistêmica mundial, cuja estrutura impõe limites ao desenvolvimento autônomo dos países fora do centro pela necessidade de apropriação de mais-valia que sustenta o domínio destes sobre a economia-mundo capitalista mediante a divisão internacional do trabalho. Dessa forma, argumenta-se que o caminho para o desenvolvimento passa pelo desafio aos monopólios financeiros e tecnológicos que orientam os fluxos globais de capital, almejando maior igualdade entre os países e melhores condições de vida a toda humanidade.

## Considerações Finais

Considerando, conforme Amin (1997), que a divisão internacional do trabalho permite que a mais-valia da periferia e semiperiferia seja apropriada pelo centro, graças ao monopólio sobre as tecnologias e as finanças, evidencia-se que o fluxo de acumulação de capital beneficia este em detrimento daqueles, dialeticamente assegurando a continuidade da diferenciação entre as regiões da economia-mundo capitalista, já que tal influxo de recursos permite a renovação dos instrumentos de domínio. Da mesma forma, cumpre lembrar que a semiperiferia também se apropria de mais-valia em sua relação com a periferia, lhe garantindo vantagens em relação a esta última.

Retomando Braudel, o advento da modernidade leva a economia a influenciar a sociedade, a política e a cultura mais profundamente. As proposições de Marx inspiram a análise nesse sentido, sublinhando a relação dialética entre a estrutura econômica e a superestrutura política e jurídica, ideológica. Assim, a drenagem de capital das periferias em direção ao centro sugere que as vantagens obtidas por meio deste processo ultrapassam as bases materiais, estendendo-se a todas as esferas da sociedade. Isso se dá de forma conflitiva e contraditória, como são as relações entre as classes, cujo papel é basilar para a construção e reprodução do modo de produção capitalista.

Assim, identifica-se que o desenvolvimento de determinada região está associado à sua capacidade de acumular capital, de acordo com sua inserção como origem ou destino dos fluxos de mais-valia global. Dessa forma, os países localizados no centro do sistema são categorizados como desenvolvidos; os países na semiperiferia são tratados como em desenvolvimento ou emergentes; e os países da periferia relegados à condição de subdesenvolvimento. Evidencia-se, inclusive, o sentido ideológico desta terminologia, particularmente no tocante a semiperiferia, já que é referenciada em uma situação que pressupõe a possibilidade de desenvolvimento autônomo nos marcos do sistema, fato não verificado empiricamente, haja vista que os únicos casos de ascensão ao centro se deram via desenvolvimento “patrocinado”, “a convite”, com autorização e apoio do centro, como anteriormente exemplificado pela Coreia do Sul.

A influência deste processo não se limita aos aspectos econômicos, mas estende-se também às demais esferas da sociedade. É por isso que os sistemas políticos, sociais e culturais das periferias devem ser influenciados, estabelecendo na superestrutura justificativas necessárias ao fluxo de capital internacional. Com esse objetivo, cumprem papel fundamental instituições e organizações internacionais, como exemplificam as de Bretton-Woods<sup>10</sup> e a Organização Mundial do Comércio, que reestruturam questões basilares da polarização da economia-mundo capitalista como problemas técnicos, impondo às periferias soluções adequadas aos interesses do centro, portanto ideologicamente parciais, sob um matiz científico. Por isso, apesar de frequentes tentativas por países semiperiféricos e periféricos de se apropriar de seus fóruns para debater e construir alternativas que lhes beneficiem, barreiras estruturais se impõem e limitam a efetividade das iniciativas, como evidenciado pelas dificuldades enfrentadas pelos países menos favorecidos de fazer valer suas demandas nas Rodadas Uruguai e Doha da Organização Mundial do Comércio<sup>11</sup>.

Consolida-se, assim, no nível superestrutural, a drenagem de recursos que perpetua a desigualdade necessária ao funcionamento da economia-mundo capitalista. Tal entendimento da relação dialética desses processos vai ao encontro de Wallerstein (2009) ao contestar as divisões entre as ciências sociais, e sugere que o enfrentamento aos desafios do subdesenvolvimento demanda a superação dos desequilíbrios sistêmicos imanentes ao funcionamento da economia-mundo capitalista. Afinal, sendo fundamental ao capitalismo, conforme propõe Marx (1996a, 1996b), a contínua acumulação de capital, de forma a permitir a constante revolução dos meios de produção que sustentam o sistema, e identificando-se a apropriação de mais-valia das periferias como importante fonte desta acumulação, evidencia-se a impossibilidade de funcionamento de uma economia-mundo capitalista

sem diferenciação entre suas regiões, já que tal desigualdade é o que permite a extração de mais-valia a nível global.

## REFERÊNCIAS

- Amin, Samir. 1997. *Los desafíos de la mundialización*. El mundo del siglo XXI. México, DF: Siglo Veintiuno Ed.
- Arrighi, Giovanni. 1996. *O longo século XX: dinheiro, poder e as origens de nosso tempo*. Rio de Janeiro: Contraponto.
- Arrighi, Giovanni, e Beverly J. Silver. 2001. *Caos e governabilidade no moderno sistema mundial*, por Giovanni Arrighi e Beverly J. Silver, 281–99. Rio de Janeiro: Contraponto/Editora UFRJ.
- Braudel, Fernand. 2009. *Civilização Material, Economia e Capitalismo: séculos XV-XVIII: O tempo do mundo*. Vol. 3. São Paulo: WMF Martins Fontes.
- Halliday, Fred. 1999. *Repensando as relações internacionais*. Porto Alegre: Editora da UFRGS.
- Marx, Karl. 1971. *Contribuição para a Crítica da Economia Política*. Lisboa: Estampa.
- Marx, Karl. 1996a. *O capital: crítica da economia política - Livro primeiro: o processo de produção do capital*. Vol. 2. São Paulo: Nova Cultural.
- Marx, Karl. 1996b. *O capital: crítica da economia política - Livro primeiro: o processo de produção do capital*. Vol. 1. São Paulo: Nova Cultural.
- Osterhammel, Jürgen, e Niels P. Petersson. 2005. *Globalization: A Short History*. Princeton, N.J: Princeton University Press.
- Silver, Beverly J., e Eric Slater. 2001. “As origens sociais das hegemonias mundiais”. In *Caos e governabilidade no moderno sistema mundial*, por Giovanni Arrighi e Beverly J. Silver, 161–225. Rio de Janeiro: Contraponto/Editora UFRJ.
- Teschke, Benno. 2003. *The Myth of 1648: Class, Geopolitics, and the Making of Modern International Relations*. London New York: Verso.
- Visentini, Paulo Fagundes, Analúcia Danilevicz Pereira, José Miguel Quedi Martins, Luiz Dario Ribeiro, e Luiz Gustavo Gröhhmann. 2013. *Revoluções e Regimes Marxistas: rupturas, experiências e impacto internacional*. Porto Alegre: Leitura XXI/NERINT/UFRGS.
- Visentini, Paulo Fagundes. 2019. “Eixos do Poder Mundial no Século XXI: uma proposta analítica”. *Austral* 8 (15): 9–25. <https://seer.ufrgs.br/austral/article/view/91767/52900>.

- Wallerstein, Immanuel. 1992. *Geopolitics and Geoculture: Essays on the Changing World System*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Wallerstein, Immanuel. 2003. "U.S. Weakness and the Struggle for Hegemony". *Monthly Review* 55 (3): 1-7.
- Wallerstein, Immanuel. 2009. "World-Systems Analysis". In *World System History*, por George Modelski e Robert Allen Denemark, 13-26. Oxford, U.K.: Eolss Publishers.

## RESUMO

O presente trabalho analisa a noção de desenvolvimento na Teoria do Sistema-Mundo como produzido pelo fluxo de apropriação de mais-valia global, via da divisão internacional do trabalho, fundamentando as divisões entre centro, semiperiferia e periferia na economia-mundo capitalista. Objetiva, assim, explorar como a apropriação em nível global de mais-valia na economia-mundo capitalista produz variações no nível de desenvolvimento das suas diferentes regiões. Para tanto, contextualiza-se e conceitua-se seus elementos nas dimensões espaciais e temporais. Define-se mais-valia e a forma de sua acumulação global, e nesse sentido explora-se a sucessão de hegemonias capitalistas, em sua relação dialética com o andamento do sistema, permitindo abordar a divisão internacional do trabalho, e como o monopólio sobre finanças e tecnologias permite ao centro do sistema consolidar uma estrutura que assegure a transferência de capitais e mais-valia das outras regiões a este. Conclui-se, assim, que o desenvolvimento de determinado país ou região na economia-mundo capitalista depende de sua capacidade de acumulação de mais-valia em nível global. Adicionalmente, observa-se que as condições impostas pela estrutura do sistema impedem iniciativas de desenvolvimento autônomo em seus marcos, sendo necessário com elas romper para que um projeto do tipo seja possível. Essa perspectiva constitui a avaliação dos processos revolucionários socialistas como as experiências históricas que foram capazes de alterar a correlação de forças no sistema mundial contemporâneo.

## PALAVRAS-CHAVE

Teoria do Sistema-Mundo; Economia-Mundo Capitalista; Mais-Valia Global; Divisão Internacional do Trabalho; Desenvolvimento; Revoluções.

*Recebido em 20 de janeiro de 2020*

*Aceito em 31 de outubro de 2020*

# WALLERSTEIN, ARRIGHI E AMIN: O IMPERIALISMO NO CAPITALISMO FORDISTA

Luiz Felipe Brandão Osorio<sup>1</sup>

## Introdução: O Capitalismo Fordista

Sempre atual e presente, o imperialismo nunca deixou de rondar as relações internacionais. Ao contrário, mesmo quando tido como superado, ele moldou os rumos mundiais, acompanhando a toada de transformações do capitalismo. Agora, em meio ao jubileu centenário dos primeiros debates, o imperialismo retoma a carga em plena potência. Após um curto interregno de ilusória prosperidade no limiar da transição entre séculos, o tão propalado termo volta à boca e aos ouvidos dos operadores e dos estudiosos das relações internacionais. Em muito o protagonismo hodierno deve-se aos rumos práticos e teóricos que impactaram o estudo do sistema de Estados. Refletir sobre esse vocábulo não é um exercício simples. Ele traduziu os rumos do desenvolvimento do capitalismo desde o século XIX, tendo oscilado como nenhum outro na trajetória sistêmica.

Imperialismo e relações internacionais ganham um conteúdo específico justamente na consolidação do capitalismo enquanto modo de produção mundial predominante. Os temas se inter-relacionam diretamente. Por isso, fazer a crítica de um significa tocar a todos em maior ou menor medida. Nesse sentido, muitos autores se propuseram a fazer a crítica ao capitalismo internacional. Poucos lograram êxito em resistir ao tempo e às dificuldades, sendo reconhecidos até hoje por várias gerações. Esses merecem um destaque especial. Ainda que situados em seu tempo histórico, foram pensadores que não se vinculavam a um espaço geográfico nacional, sendo considerados intelectuais do mundo. Ademais, não bastasse sua

---

<sup>1</sup> Professor Adjunto de Direito e Relações Internacionais na Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ).

potência nas ideias, eles também ganharam notoriedade pelo engajamento político e militante, sempre na defesa intransigente da periferia e contra as desigualdades do desenvolvimento. Nesse diapasão, vale a pena discutir Immanuel Wallerstein, Giovanni Arrighi e Samir Amin.

Os três notabilizaram-se pela crítica atroz ao liberalismo e aos rumos do capitalismo mundial. Como viveram por muitos anos, atravessaram transformações importantes no sistema internacional. E se tornaram autores incontornáveis para os estudos críticos das relações internacionais. Ainda que seja para refutar suas premissas, é necessário lê-los e entendê-los. Suas perspectivas mais se aproximam entre si do que se afastam, apesar das dissonâncias marcadas. A razão dos muitos pontos de convergência deve-se, dentre outros fatores, ao momento histórico do capitalismo em que construíram suas posições. Como filhos de seu contexto, eles desenvolveram suas ideias a partir de um ponto da trajetória do capitalismo que em muito explica suas premissas e suas posturas: o do capitalismo fordista.

O sentido aqui atribuído ao termo caracteriza um padrão de desenvolvimento das relações de produção capitalistas. Apesar da origem do termo designar a homenagem a Henry Ford que inseriu pioneiramente a esteira rolante na montagem de automóveis, o fordismo aqui discutido toca o sentido dado pela teoria materialista do Estado e pela escola regulacionista francesa, e não se confunde com a semântica dada por Gramsci (2008). O fordismo não está relacionado às ideias de organização da produção industrial retiradas originariamente de Frederick Taylor, mas, sim, abarca um padrão de desenvolvimento, composto pelos regime de acumulação e modo de regulação correspondentes a um período histórico do desenvolvimento capitalista específica, impulsionado pela crise estrutural de 1929 e pela Segunda Guerra Mundial (Jessop 1991). O pós-1945 foi costurado sob um modelo embasado em dois alicerces: o regime de acumulação interno, nacional, estruturado nos moldes do que se conhece como o capitalismo industrial; e o modo de regulação estatal-intervencionista (keynesiano ou de bem-estar social), com disposições legais e burocráticas sobre a vivência social, na busca por bem-estar, consumo e crescimento.

O novo ciclo do capitalismo que se inaugura após a crise econômica de 1929 e a decorrente Segunda Guerra Mundial e vai até a debacle nos anos 1970 possui contextos históricos e teóricos muito particulares, ocasionando um ínterim de excepcional e pontual estabilidade relativa na trajetória do centro de acumulação do sistema capitalista (o que não chegou à periferia). O momento de recuperação econômica e de composição política em torno da socialdemocracia como armas de contenção do alastramento da vitória da Revolução Russa mudaram a face do padrão de desenvolvimento do

capitalismo. Inquestionavelmente conciliou-se um cenário de crescimento econômico em escala mundial acompanhado pelo incremento substancial dos índices sociais. A emergência dos Estados Unidos, enquanto potência hegemônica, e a ascensão da União Soviética que simbolizava a chegada da esquerda ao poder (assim como o eurocomunismo), bem como o espraiamento das relações capitalistas pelos quadrantes do mapa-múndi, conferiram ao capitalismo uma nova face.

Nesse cenário moldam-se as lutas operárias e a reorganização das estruturas capitalistas. Das concepções fortemente liberalizantes irradiadas anteriormente partiu-se para: concessões ao trabalho, mediante expansão de direitos; o ancoramento das relações de produção em bases nacionais-estatais, com fomento à demanda agregada, crescimento e consumo de massa; e a regulação do fluxo de capitais pelo mundo via configuração formal e informal da hegemonia estadunidense. O capitalismo liberal migrou para uma solução de compromisso em torno do capitalismo fordista, adjetivo que qualifica o que podemos chamar de segundo debate<sup>2</sup>.

Nessa dinâmica, com as esquerdas no poder, quer pela via revolucionária, quer pelo compromisso socialdemocrata, e com as relações de produção alastrando-se por todos os quadrantes do globo, teoricamente, emerge um cenário inédito. O marxismo como um todo inaugura a tradição ocidental (e por consequência a oriental)<sup>3</sup> e, gradativamente, as reflexões sobre imperialismo expandem-se, esgarçando os limites do continente europeu e abarcando outras regiões pelo mundo, estabelecendo uma dualidade: de concepções centrais, que negam e reafirmam o imperialismo, adaptando-o às novas condicionantes; e de visões voltadas à periferia, as quais contribuem e inovam substancialmente ao debate, logo, sendo objeto de uma investigação mais detida. Nesse diapasão, estão presentes a corrente do capital monopolista (Baran e Sweezy), os teóricos marxistas da dependência (Frank, Dos Santos, Bambirra e Marini) e os terceiro-mundistas<sup>4</sup> (teóricos do sistema-mundo e das trocas desiguais, como Wallerstein, Arrighi e Amin). Os últimos serão objeto de análise deste artigo.

---

2 O debate pioneiro do imperialismo ocorreu em um contexto histórico e teórico muito específico que vai do quartel final do século XIX até aproximadamente a Segunda Guerra Mundial e é o pioneiro e mais conhecido sobre as compreensões do imperialismo (Osorio 2018).

3 Anderson (2004) e Losurdo (2018).

4 Sem qualquer conotação pejorativa, sem pretender se rogar na posição de superioridade da arrogância do dito Primeiro Mundo, ao contrário, destacando o caráter autóctone e original das reflexões, são referidos nesse trabalho como terceiro-mundistas aqueles que se voltam à ênfase às trocas desiguais e ao sistema-mundo, conforme classifica boa parte da doutrina oriundo os países centrais. Para mais ver Brewer (1990), Barone (1990), Carnoy (1994), Nogueira e Messari (2005), Noonan (2017).

O conceito de imperialismo em si, muito identificado com os pioneiros, com o marxismo tradicional e seu contexto histórico é revisado e, inevitavelmente, eclipsado. Uma vez que era tido como intimamente ligado à base econômica, à estrutura capitalista, e as reflexões marxistas direcionavam-se para a superestrutura (aspectos filosóficos, políticos, jurídicos e ideológicos), bem como o contexto de crise de acumulação, competição interestatal e guerras sistêmicas havia se dissipado, o conceito de imperialismo foi diluído (quando não pulverizado) em outros elementos aparentemente mais amplos. No centro, ou se rechaçou ou se atualizou a noção de imperialismo. Na periferia, as contribuições significativas vieram com as aplicações dos ensinamentos dos pioneiros à realidade local. O que aparece de novidade aqui é o redirecionamento do foco para a periferia e seus problemas estruturais, os quais são radicalmente distintos daqueles do centro capitalista. Fica, assim, compreensível, o imperialismo não constituir o ponto nevrálgico das análises. Ele acaba sendo levado de roldão em meio à premência da ênfase a outros aspectos, de teorização ainda recente no panorama mundial, como a dominação do centro à periferia e as relações de dependência desta ao capitalismo central pelo intercâmbio comercial, transferência de valor ou pelas trocas desiguais, bem como pela divisão internacional do trabalho e pelo sistema-mundo.

A discrepância entre centro e periferia torna-se incontornável não apenas pela expansão do capitalismo no mundo, mas pela relativa prosperidade que o centro gozara em relação às mazelas que assombravam as regiões marginais. Logo, é nesse panorama que a novidade reluz. O engajamento e as lutas revolucionárias foram fermentos importantes na construção de um pensamento crítico autóctone. O europeísmo<sup>5</sup>, predominante nas visões pioneiras, requeria ser rompido, uma vez que havia demandas específicas das periferias que se colocavam como prementes, não sendo mais o capitalismo e seus desdobramentos exclusividade de uma região. É a partir da origem europeia que o imperialismo se torna assunto dos intelectuais das mais diversas nacionalidades nos quatro cantos do mundo.

A unidade de análise não é a formação social nacional e a correlação de classes, mas o sistema mundial, como um conjunto, tendo áreas geográficas distintas, e sendo partes os Estados desse todo. O imperialismo deixa de

---

5 Não que se afirme aqui que os autores pioneiros eram propositalmente excludentes. Por exemplo, o próprio Lênin, com mais ênfase, já denunciara a desigualdade existente. O viés europeísta foi natural daquele interim e inerente aos limites do capitalismo à época. O adjetivo em questão aborda a inevitável centralidade do pensamento europeu sobre o imperialismo naquele momento, ainda restrito aos ciclos políticos daquele continente. Ainda assim, esse traço do imperialismo pioneiro foi alvo de críticas, como as de Amin (1977a).

ser apontado como consequência da expansão e do desenvolvimento do capitalismo, como o era anteriormente, para ser lido como elemento das relações de exploração dos países avançados no tocante aos atrasados. É um desígnio muito mais externo ao capitalismo e ao Estado do que próprio da dinâmica político-econômica.

O capitalismo não é definido por uma determinada relação de classes, mas pela produção por lucros, em um sistema mundial de intercâmbio e pela exploração de umas áreas pelas outras. As formas de exploração ocorrem por três vias, basicamente: controle monopolístico do comércio, extração do mais-valor da periferia para o centro e mediante trocas desiguais. Nessa dinâmica, a acumulação de capital não é uma pré-condição para avanços qualitativos nos níveis e métodos de produção, mas é uma redefinição de magnitude fixa de recursos da periferia para o centro. O sistema mundial não é o do século XIX, a historicidade aqui é outra. Ele nasce no século XVI, em uma lógica relativamente estática de exploração. Porque o capitalismo é inerentemente incapacitado para gerar a prosperidade mundial que ele precisa ser superado.

Na linha do debate fordista, muitos colocariam Wallerstein, Arrighi e Amin junto com os teóricos marxistas da dependência em uma mesma vertente, chamada por muitos de terceiro-mundista. Principalmente, Wallerstein e Amin são frequentemente colocados sob um mesmo rótulo, como membros da teoria da dependência, como fazem Carnoy (1994) e Barone (1985). Brewer (1990) ainda inclui Arrighi nessa vertente e segrega as trocas desiguais de Emmanuel, em relação ao que chama teóricos da dependência. Noonan (2017) também os unifica em um mesmo grupo, chamando-os de neomarxistas. Já Martins (2011) os aparta, colocando Amin como um socialista neodesenvolvimentista e Wallerstein e Arrighi como teóricos do sistema mundial. Nogueira e Messari (2005) atribuem a Amin uma perspectiva mais nacionalista dentro das vertentes teóricas da dependência e diferenciam Wallerstein dele em função do estruturalismo marxista do estadunidense. Em que pesem algumas similitudes dos aportes teóricos, há importantes divergências, logo, é imperioso separar suas ideias, conferindo a cada um a centralidade de suas contribuições. Por outro lado, não seria exagero afirmar que se trata de um conjunto sistema-mundo, dentro do qual há um vetor que se especializa nas trocas desiguais. Logo, a diferença mais gritante está na amplitude dos nortes analíticos. Assim, serão mencionadas a lente mais ampla, a das teorias do sistema-mundo, e a mais específica, a das trocas desiguais.

Quanto à economia política dos sistemas-mundo, serão abordados com maior ênfase os autores Immanuel Wallerstein e Giovanni Arrighi, sem desconsiderar a relevância que outros expoentes como Terence Hopkins e a

Beverly Silver, de acordo com Martins (2011), têm para essa vertente. No que tange às trocas desiguais, cabe fazer aqui a síntese das ideias e destacar aquele que obteve mais destaque na combinação entre desigualdade e imperialismo, Samir Amin. Essas correntes marcaram época na historicidade do imperialismo, gerando frutos até a atualidade, no fomento de um pensamento independente e autóctone na periferia sobre sua realidade.

## Wallerstein e o Sistema-Mundo

Immanuel Wallerstein destacou-se como um intelectual orgânico, mesclando a atuação acadêmica com a inserção política. Nascido em 1930, nos Estados Unidos e estudou por Nova Iorque e rapidamente despertou seu interesse pelo movimento anticolonialista, notadamente o indiano. Veio, infelizmente, a falecer em 2019. Foi professor de sociologia por várias universidades por todo o mundo, recebendo posteriormente honras e homenagens mundo afora. Nem sua atuação nem seu pensamento se limitaram às fronteiras nacionais. Ao contrário, sua nacionalidade nem sempre é lembrada. Em função de sua vivência e maturidade terem ocorrido pelas décadas de 1950 e 1960, ou seja, no imediato segundo pós-guerra, seu objeto de estudo foi, enquanto pensador crítico, os processos de descolonização (tanto que seus primeiros livros publicados são sobre os levantes africanos contra as metrópoles). Em outras palavras, ele foi um homem do momento de internacionalização das relações de produção capitalistas para além do continente europeu, do tempo em que o capitalismo se tornou de fato um modo de produção internacional.

O que não foi uma transformação trivial, mas ela ocorreu com base em muito suor, sangue e lágrimas, em um período de ebulição nas franjas do globo. Tanto as revoluções socialistas quanto as insurreições nacionalistas na periferia demonstravam que a relativa estabilidade e prosperidade do pós-guerra não se replicava para além do centro. Ademais, o fardo de séculos de colonização revelava que os povos independentes não compactuavam mais com nenhuma ingerência e prezavam por soluções próprias para as questões internas. Assim, emergiu o movimento dos países não alinhados, enfatizando a importância da autonomia do dito Terceiro Mundo na dinâmica internacional. Wallerstein era muito sensível a essas questões, de sorte que direcionou seus estudos, inicialmente, para entender como o todo internacional foi construído e funciona, o que veio a chamar de sistema-mundo. O que lhe buscar a fundo na história as raízes da colonização europeia no mundo, bem como, posteriormente, estudar os desdobramentos pelos espaços da periferia. O que

lhe valeu a qualificação de um teórico terceiro-mundista, ainda que oriundo da grande potência capitalista e ainda que ele mesmo rejeitasse essa análise compartimentada em três níveis do sistema internacional.

Sua perspectiva holística do sistema-mundo não se restringe a um continente ou a uma região, mas abarca o mundo como um todo contínuo e longo, retomando suas origens históricas desde os primórdios dos vestígios capitalistas. Ele deixa de lado o nacionalismo metodológico para tratar das categorias teóricas em conjunto, formando um todo particular. O estadunidense torna-se, portanto, fundador e patrona de uma vertente de pensamento que vai agregar grandes expoentes das teorias críticas e vai embasar estudos autóctones sobre a periferia internacional. Em virtude de sua inserção internacional, suas ideias tiveram grande capilaridade, irradiando-se por todo o mundo, formando gerações de internacionalistas e sendo ainda incontornável para qualquer estudo crítico<sup>6</sup>.

O fio condutor de suas concepções pode ser puxado a partir da obra icônica *O Sistema-Mundo Moderno, Volume 1* (1974), que pavimenta as bases do sistema-mundo, as quais irão fertilizar diversos estudos sofisticados sobre o tema. Tão grande a ambição da empreitada, leva-o a publicar mais três tomos, em 1980, 1989 e 2011, respectivamente. Em um contexto de questionamentos à ordem internacional vigente, os estudos críticos vão ao encontro da construção de alternativas teóricas antissistêmicas, que escapassem da defesa do liberalismo pela hegemonia anglo-saxã e do marxismo oficial da III Internacional. O autor faz uma síntese de posições teóricas, que vão desde Braudel e Marx a Weber para embasar sua historicidade do capitalismo e compreender as raízes do sistema atual.

Em sua trajetória, ele retorna às raízes da transição entre feudalismo e capitalismo na Europa, empurrando em três séculos para trás, se comparado com Marx, na agricultura medieval, no longo século XVI, de Braudel, para extrair as origens da modernidade, ressaltando sua tendência inerente à internacionalização, mesmo antes da consolidação do modo de produção. O moderno sistema-mundo gestado na alvorada da modernidade estende-se gradativamente até, no século XIX, incorporar todo o planeta. Há uma integração das sociedades em uma rede transnacional de trocas mercantis, a

---

<sup>6</sup> Há centros de pensamento que frutificam vastamente na atualidade as interpretações do sistema-mundo. Destacam-se os estudos dos pesquisadores do Fernand Braudel Center da Binghamton University, no estado de Nova York, nos Estados Unidos, de CES (Centro de Estudos Sociais), de Portugal, cujo maior discípulo foi Boaventura de Sousa Santos, e, no Brasil, por exemplo, o Grupo de Pesquisa sobre Economia Política dos Sistemas-Mundo (GPEPSM), da Universidade Federal de Santa Catarina, em Florianópolis, e o Laboratório de Estudos sobre Hegemonia e Contra-hegemonia (LEHC) da Universidade Federal do Rio de Janeiro.

qual vai se desenvolvendo e se aperfeiçoando. Assim, cria-se um sistema social inovador, diferente de outras formas de poder e dominação, que se estende em conexões econômicas, culturais e políticas pelo mundo (Wallerstein 1974).

As etapas dessa narrativa englobam o interregno entre 1450 e 1640, na qual se evidenciam as origens e condicionantes iniciais do sistema-mundo, muito atreladas ao cenário europeu; atravessam a modernidade, de 1640 a 1815, em que o sistema se espalhando pelo mundo; até chegar na terceira fase, de 1815 a 1917, na qual a expansão demanda do sistema uma readequação à nova realidade. De 1917 em diante, a atualidade é constituída nas tensões revolucionárias que a consolidação sistêmica provoca. No exercício de ir ao século XV e voltar à atualidade, Wallerstein não se furta de alimentar constantemente a base de suas ideias, adaptando-as às mudanças contemporâneas, a ponto de projetar mesmo o ocaso do sistema-mundo, o qual já teria, inclusive, uma data aproximada<sup>7</sup>.

O pensamento de Wallerstein, apesar de ter a verve destacada do anticolonialismo, não deixa de flertar com o marxismo ocidental<sup>8</sup>, tradição muito influente aos marxistas de sua época. Em outras palavras, ele rejeitava a ideia bidimensional de estrutura e superestrutura, colocando os dois planos no mesmo patamar e atribuindo às questões relativas à economia, à política, à ideologia, à cultura, à filosofia a mesma importância. Também, como uma marca específica do tempo em que viveu e forjou-se, o do fordismo, do capitalismo industrial, do keynesianismo e do modelo de bem-estar social, direcionava o foco das relações internacionais para o comércio internacional (e desigual). Nessa linha, dentro do sistema-mundo moderno se projeta a economia-mundo, a qual se articula intensamente pelas áreas geográficas via fluxos de capitais e de mercadorias, cuja dinâmica impacta e, ao mesmo tempo, é contaminada pelo sistema interestatal, moldado por questões diversas, como a política e a cultural (Martins 2011).

A interação desses elementos movimenta as transformações e garante o andamento do sistema, que não é, entretanto, linear, mas marcada por ciclos<sup>9</sup> que se caracterizam e são caracterizados pela liderança do Estado hegemônico. A ênfase em seu objeto sistêmico vincula-se à importância dada para a competição entre os Estados nacionais europeus, a qual, segundo o

---

7 É o que defende Wallerstein (2009) em estudos e análises mais recentes, apontando para 2050 como um limite e marco de transformação.

8 Losurdo (2018) explica e situa a tradição dita como ocidental (que não se relaciona com questões geográficas) nas balizas do pensamento marxista.

9 Sob a influência das notórias concepções de Kondratiev, os interregnos se caracterizariam por fases de expansão (fase A) e de crise (fase B), cuja duração de cada qual estaria entre 30 e 60 anos, podendo repetir-se dentro de um ciclo hegemônico.

autor, não só degenerou em caos político e econômico graças ao comando, ao longo dos últimos 500 anos, de três grandes potências hegemônicas que teriam sido capazes de organizar ou governar o funcionamento hierárquico desse ordenamento (Províncias Unidas, ou o que viria a constituir boa parte da Holanda, Inglaterra e Estados Unidos). A existência de um poder hegemônico seria uma imposição sistêmica para que a unidade não se degrida em um império mundial. Em outras palavras, o intelectual estadunidense parte de uma percepção teórica que flerta com estabilidade hegemônica, do papel do poder hegemônico como fiador do sistema<sup>10</sup>.

O poder hegemônico é aquele que se distingue pela proeminência (comando, liderança e influência) nesse espaço, ainda que não possa controlá-lo plenamente, em função da particularidade do sistema-mundo: ele é incontrolável por um único poder imperial dentro dos marcos do capitalismo. Ainda que o poder hegemônico seja o promotor e garantidor da ordem, ele está imerso em uma dinâmica altamente competitiva entre os Estados, o sistema interestatal, composto por entidades políticas soberanas (Mariutti 2009). Essa engrenagem não é cerrada, podendo haver mutações, entre as variadas camadas da divisão internacional, que configura entre centro, semiperiferia e periferia.

Da síntese eclética proposta por Wallerstein é possível fazer algumas observações pertinentes ao escopo do artigo. O recuo feito na historicidade afeta o rigor teórico do materialismo histórico e dialético de Marx, pois vai além das revoluções Industrial e burguesas (de Estados Unidos e França), o que acaba por misturar conceitos de até nomes semelhantes, mas de conteúdos e especificidade distintos (moldados nos marcos do capitalismo). A interação do sistema-mundo entre economia (economia-mundo) e política (sistema interestatal), por sua vez, é interessante, bem como o foco na competição interestatal como fator de instabilidade e indomável, ou seja, não pode ser controlado por uma única força nas balizas do capitalismo. Ambas as percepções já se aproximam mais de Marx. A economia-mundo fica, no entanto, demasiadamente restrita na esfera da distribuição e circulação do comércio internacional, sem maiores detalhamentos da base produtiva, não se alicerçando nas relações de produção. Assim, tanto as categorias econômicas quanto as políticas por ele utilizadas acabam ganhando contornos idealistas, vulneráveis a pender mais para a abstração do que para a realidade. A divisão internacional do trabalho proposta entre a ramificação tripartite centro, periferia e semiperiferia é meritória, mas carece frequentemente de clareza em

---

<sup>10</sup> Fiori (2004) atribui a Gilpin e Kindleberger, teóricos realistas e não marxistas, a adesão a essa vertente de pensamento que foi ironicamente chamada de teoria da estabilidade hegemônica dentro dos debates da Economia Política Internacional pelas décadas de 1970 e 1980.

suas definições. As mudanças e agitações políticas da década de 1960 (como os levantes de maio de 1968) são, para ele, um marco de inflexão na trajetória sistêmica, tendo na crise da década seguinte uma de suas consequências. Esse momento o incomoda a ponto de identificar o surgimento de um momento terminal não apenas da hegemonia estadunidense, mas de todo sistema-mundo moderno. Seu pensamento heterodoxo o conduz pela demografia, ecologia e aspectos culturais para explicar o desenvolvimento sistêmico, o que o aproxima das perspectivas politicistas.

Nesse amplo enfoque o conceito de imperialismo fica diluído, como acontece dentro da tradição do marxismo ocidental, tornando-se mais um efeito dos mecanismos sistêmicos de reprodução e exploração da desigualdade entre os países, calcada na divisão internacional do trabalho. Em sua abordagem o conceito de hegemonia estaria ainda mais em voga que o de imperialismo, o qual é diluído e relegado a um segundo plano, a ponto de o tema ser tido como o elemento ausente em vários momentos da ampla abordagem sistêmica do autor estadunidense (Brewer 1990). Não há, portanto, nenhuma inovação quanto ao imperialismo, mas, sim, a vinculação do conceito às bases economicistas. Atribuídas aos pensadores clássicos do imperialismo, elas seriam insuficientes e superadas e precisariam de atualizações dentro do contexto do pós-guerra (e de ascensão das esquerdas ao poder). Assim, como as teorias da dependência e das trocas desiguais, ele direciona seu foco para a disparidade entre centro e periferia, anelando as bases de seu pensamento nas relações comerciais ou mercadológicas, que se traduzem, dentre outros mecanismos, na divisão internacional do trabalho (Noonan 2017).

## Arrighi e o Sistema-Mundo

Giovanni Arrighi foi, dentro das teorias do sistema-mundo, o principal seguidor e difusor, contribuindo determinantemente para sua capilaridade mundial e seu aperfeiçoamento. O economista e sociólogo italiano nasceu em 1937, nos arredores de Milão, e tornou-se um dos maiores intelectuais contemporâneos. Faleceu em 2009. Fez parte de uma geração do contexto do segundo pós-guerra, de prosperidade e recuperação econômica no centro do capitalismo e de lutas e guerras na periferia. É um contexto de trocas desiguais e de controle monopolístico do comércio. Assim como Wallerstein, o italiano<sup>11</sup> sintetizou excertos das reflexões de Marx, Braudel, Weber e também Schumpeter. Na década de 1960 seu interesse foi direcionado ao estudo do

---

<sup>11</sup> Callinicos (2009) afirma que Arrighi não pode ser colocado em nenhuma categoria, tendo em vista a complexidade e a temporalidade de seu pensamento.

desenvolvimento econômico nos países periféricos a partir de uma viagem de trabalho feita à África (Zimbábue e Tanzânia, especificamente). Transitou entre Itália e Estados Unidos tratando das questões candentes do cenário internacional. Do foco na periferia foi alargando-o para o desenvolvimento do capitalismo como um sistema. Assim, voltou-se para a crise da hegemonia estadunidense, as transformações políticas e econômicas decorrentes e chegou a analisar pioneiramente a ascensão da China (e de seu entorno na Ásia) enquanto potência mundial.

Em seus escritos e ideias, parte de Marx, mas buscou romper com o marxismo clássico. Ao contrário de Wallerstein, não entende que se tenha que buscar nos primórdios do feudalismo as raízes da modernidade. Nesse sentido, recua menos no tempo ao mergulhar nas cidades-estados italianas para identificar os germes do capitalismo. Na verificação histórica que empreende o capitalismo como um sistema mundial é datado do século XVI, com origem na acumulação genovesa, e se manteve essencialmente inalterado desde então, sendo relativamente estático quando toca os termos de centro e periferia. Assim, partindo dos conceitos de longa e curta duração de Braudel, mas discordando dele em questões pontuais, sistematiza a história do sistema mundial em ciclos, inspirados nas ondas de Kondratiev, que perpassam desde o longo século XVI até os dias atuais, que seria o longo século XX, o qual é o título de sua obra mais renomada, *O Longo Século XX: Dinheiro, poder e as origens de nosso tempo* (1994). A linha do tempo é medida pela duração dos processos de acumulação de capital liderados pela potência hegemônica da época.

O sentido de hegemonia é muito caro a Arrighi e, talvez, o principal elemento de dissidência em relação a Wallerstein (quanto à definição conceitual do termo e não quanto à sobreposição da hegemonia ao imperialismo). Tanto que retorna diretamente a Gramsci para aplicá-lo às relações internacionais (Arrighi 2007). O autor ressalta seus dois aspectos fundamentais: liderança (noção etimológica) e dominação (noção derivada). A liderança seria exercida entre Estados quando um ente direciona o sistema para um caminho, cujo movimento é percebido como consonante ao interesse geral, o que reforça sua posição de dominação e, ao mesmo tempo, acirra a competição. Em outras palavras, haveria o consenso e a coerção quando a busca pelo poder não é o único objetivo da ação estatal do ente hegemônico. Em grande medida, as hegemonias mundiais reorganizam o sistema de trocas e de acumulação, fomentando oportunidades de cooperação, ou seja, espraiando também efeitos positivos em âmbito geral<sup>12</sup>. A atuação protagonista da potência hegemônica

---

<sup>12</sup> Aqui vale para Arrighi a mesma crítica feita por Fiori (2004) a Wallerstein, no sentido de apontarem para uma noção benéfica de hegemonia, como fator de estabilidade. A percepção

não inviabiliza a concorrência interestatal capitalista, responsável pelas mudanças nos ciclos de acumulação econômica e de dianteira política, que não são esferas coincidentes, mas estão em constante simbiose.

Para Martins (2011), o capitalismo histórico, na visão do italiano, se desenvolveria em duas lógicas distintas e expansivas, capitalista e territorialista, tencionadas por unidade e contradição. Articulam-se em torno da relação imbricada entre economia e política. Assim, a força motriz desse desenvolvimento são as expansões e as reestruturações na economia mundial, encetadas pela liderança de Estados, comunidades ou blocos de agentes governamentais ou empresariais. Por essa tendência pendular, registram-se quatro ciclos sistêmicos de acumulação: um ciclo genovês (embrionário), do século XV ao XVII; um ciclo batavo, do século XVII ao XVIII; um ciclo britânico, do século XIX; e um ciclo estadunidense, do século XX; que traduzem três ondas hegemônicas, a batava e o arranjo de Vestefália, a britânica do livre comércio e a estadunidense da livre iniciativa. Posteriormente, em estudos mais recentes, Arrighi (1996) irá enfatizar somente os três últimos, que são os mais consistentes indubitavelmente, com distinções cintilantes e traços em comum.

Cada etapa é caracterizada pelas mesmas fases, iniciando-se pela expansão material, seguida da expansão financeira. Em meio à sobreacumulação de capital começa a decadência e crise, transição de um poderio para o outro. Verifica-se que os interregnos cíclicos são cada vez mais curtos e as potências hegemônicas, cada vez mais fortes. Arrighi atribui uma importância peculiar, se comparado com Wallerstein, à financeirização. A primazia das finanças, ao contrário do que diriam os autores clássicos do imperialismo, não seria um traço exclusivo do século XIX, mas já estaria presente na relação entre reinos por volta do fim da Idade Média e início da Moderna. A expansão financeira, inclusive, acirraria tanto as contradições capitalistas que seria o ponto de inflexão na dominância estatal de um período, anunciando o ocaso de uma um ciclo. Com fulcro nessa elaboração teórica, Arrighi, ao tatear a crise do modelo fordista na década de 1970, é induzido ao erro comum no alvorecer da década de 1990 que era apontar para a financeirização do mundo como sinal de declínio da hegemonia americana (outono). Concomitantemente esboça que o Japão viria a suceder os estadunidenses na transição de poder mundial, tendo em vista o padrão de acumulação asiático que poderia vir a suplantiar o americano. Por fim, desloca suas atenções para a China em um livro que se tornou referência para o estudo do assunto, *Adam Smith em Pequim: origens e*

---

está situada no tempo e no espaço de prosperidade no centro capitalista de 1945 a 1970, pois a partir da crise da hegemonia estadunidense o comportamento hegemônico mudou por completo, sendo o maior fator de instabilidades sistêmicas.

*fundamentos do século XXI*, de 2007.

O imperialismo também não ocupou o centro das preocupações de Arrighi. Ele dedicou, todavia, um estudo a sistematizar as contribuições até então dadas. No livro *The Geometry of Imperialism*, de 1978, o autor toma para si a tarefa de organizar as noções pioneiras, tendo Hobson como paradigma maior, e compará-las com as formulações existentes, no que chamará de segundo ciclo do imperialismo, das décadas de 1950 e 1960. Imperialismo, para Arrighi (1983), não seria o panorama de anarquia nas relações interestatais que emerge da competição entre Estados centrais por territórios, mas a ordem hierárquica de Estados e a consequente estrutura de dominação específica, que caracteriza a economia-mundo capitalista desde a Segunda Guerra Mundial. Fiel às suas concepções teóricas, não foge à historicidade e aos ciclos hegemônicos. Assim, haveria diversas fases de imperialismo em um ciclo hegemônico. Ele tenta ilustrar essas periodizações por figuras geométricas, traçando identidades e disparidades. Em outras palavras, o imperialismo ainda estava eclipsado por outras questões prioritárias e muito atrelado à sua vertente econômica.

A despeito de diferenças significativas, Arrighi mais se aproxima do que se afasta de Wallerstein (principalmente no tocante ao conceito de imperialismo), e compartilha tanto dos limites epistemológicos<sup>13</sup> quanto do grande mérito das teorias do sistema-mundo. Elas chamam a atenção para a análise da desigualdade das relações econômicas internacionais por meio de uma visão sistêmica, holística e histórica. Sua amplitude e heterodoxia permitem o diálogo profícuo como outras perspectivas, com as de autores da dependência, como Frank e Dos Santos, mais especificamente, e, sobretudo, com o ecletismo de Amin (e o comércio internacional desigual).

## Amin e as Trocas Desiguais

Samir Amin foi um economista político e um dos maiores expoentes do terceiro-mundismo<sup>14</sup> e do anticolonialismo. Nasceu em Cairo, em 1931, no

---

<sup>13</sup> Nesse sentido, cabe aqui elencar os principais pontos questionáveis das teorias do sistema-mundo, que se direcionam para seu viés funcionalista, o seu descolamento com as premissas marxianas e a noção estendida de historicidade do capitalismo. Para mais ver Gerstenberg (2010).

<sup>14</sup> O conceito é discutível, podendo ter uma abordagem ampla, envolvendo todos aqueles que discutem o subdesenvolvimento nas regiões periféricas (teóricos da dependência, do sistema-mundo e das trocas desiguais), ou um enfoque restrito, tocando apenas os intelectuais radicados nos grandes centros que direcionavam sua atenção à periferia, como aqueles das trocas desiguais. A maior parte da literatura, de origem anglo-saxônica, tende priorizar a

Egito, mas estudou e trabalhou na França e em muitos países francófonos da África, como o Senegal, Mali e Argélia, em instituições políticas, econômicas (de desenvolvimento) e acadêmicas. Faleceu em 2018. Ele não foi um sucessor direto das teorias do sistema-mundo, na linhagem de Wallerstein e Arrighi, mas está no mesmo patamar de importância e relevância exercida nos estudos marxistas internacionalistas. Sua concepção, também eclética, tangencia a compreensão teórica do sistema-mundo, podendo ser inscrita nessa tradição, mas também com outras vertentes, com as da dependência<sup>15</sup>, até mais estreitamente como ocorre com o comércio internacional desigual. Comunista e antifascista desde jovem, na França, ele filiou-se ao partido comunista francês e foi gradativamente afastando-se do modelo soviético e aproximando-se do maoísmo. Viveu de perto e engajou-se no movimento dos países não alinhados e prezou ativamente pela independência e desenvolvimento dos países periféricos.

Imerso em seu tempo e com as lentes voltadas para a periferia mundial, sua preocupação central era o desenvolvimento econômico em nível global. De imediato, assim com as vertentes cepalinas<sup>16</sup>, ele identificou as lacunas das teorias da modernização do centro, voltadas a um etapismo na escala do progresso econômico. Rapidamente, foi além, entendendo o subdesenvolvimento como a face reversa do desenvolvimento. Com base na síntese entre lei do valor (e suas categorias econômicas) e materialismo histórico (com ênfase na luta de classes), ele formulava uma lei do valor mundial para explicar que os países periféricos teriam suas possibilidades de crescimento restritas e bloqueadas pelas economias centrais, que se utilizavam

---

perspectiva mais genérica. Para mais ver Callinicos (2009), Brewer (1990), Barone (1985) e Carnoy (1994).

15 Amin exalta aspectos da dinâmica expropriatória do centro em relação à periferia, citando a superexploração da força de trabalho, o que permitiria inscrevê-lo nas teorias marxistas da dependência (Brewer 1990 e Côrrea 2012).

16 Teses cepalinas são aquelas que surgiram em torno da CEPAL (Comissão Econômica para a América Latina e Caribe), um órgão criado no âmbito das Nações Unidas (ONU), vinculado ao Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (ECOSOC), focadas na crítica à perspectiva universalista do desenvolvimento irradiada pelos cânones tradicionais (Lewis, Nurkse, Rostow e Rosenstein-Rodan) do centro sobre a questão. Nessas visões, em clara contraposição às teses ricardianas de especialização dos países via vantagens comparativas, explica-se o atraso dos países periféricos a partir do conceito de desenvolvimento desigual, enfatizando as assimetrias periféricas, de localidades primário-exportadoras em relação ao centro, industrializado, o que levaria à permanente deterioração dos meios de troca, ao desequilíbrio do balanço de pagamentos e ao desemprego. A solução apresentada seria a substituição de importações pela constante ação do Estado como fomentador do desenvolvimento nacional, estimulando indústrias locais, o mercado interno, a distribuição de renda, a incorporação de tecnologia e a modificação progressiva da pauta exportadora.

do mecanismo da superexploração da mão de obra periférica. O materialismo histórico teria, inclusive, premência sobre a lei do valor, modulando-a e movimentando as transformações mundiais, ou seja, atribuindo uma importância central aos fenômenos políticos. Portanto, o desenvolvimento capitalista precisaria ser analisado em sua totalidade, na esfera global, mas as estratégias de autonomia e crescimento dos países subdesenvolvidos deveriam ser apartadas desse todo, escapando dos limites estruturais impostos. Ele combina a ênfase na assimetria das relações entre centro e periferia com a análise de classes, explanando a dificuldade dos líderes do Terceiro Mundo em resistir ao imperialismo, aproximando-se definitivamente de Lênin (Noonan 2017).

Partindo de ideias de Marx, Braudel e Polanyi, o autor mesclou sua visão com as interpretações mais destacadas no pós-guerra sobre capitalismo, desenvolvimento e periferia, como a do capital monopolista de Baran e Sweezy, na corrente que ficaria conhecida como do capital monopolista<sup>17</sup>. O que significa reconhecer a tendência do capitalismo à superacumulação e os consequentes problemas com a absorção do excedente. A estagnação seria a regra nesse cenário, a qual somente poderia ser combatida com a produção centrada no Estado. Assim, o capitalismo tardio do pós-guerra reuniu condições muito peculiares e, por isso, foi exceção, e, com a crise dos anos 1970 e 1980, o foco saiu do Estado para a financeirização como elemento propulsor para fora da estagnação. Em sua periodização, de final do século XIX até 1971 foi a era do capital monopolista tradicional e dali em diante emerge um capitalismo oligopolista financeiro e impacta nas relações internacionais até hoje.

Diferentemente de Wallerstein e Arrighi, Amin dedica nominalmente, até, muitos escritos a pensar o imperialismo. Em virtude disso, veio a público, em 1971, a primeira edição de *Imperialismo e Comércio Internacional (a troca desigual)*<sup>18</sup>. O rumo desse viés direciona-se pela desigualdade das relações

---

<sup>17</sup> A escola do capital monopolista, formada basicamente por seus fundadores, Paul Baran e de Paul Sweezy, a despeito de contribuições esparsas e indiretas, foi uma primeira manifestação da continuação das reflexões marxistas sobre imperialismo e, concomitantemente, da atualização das ideias dos pioneiros, no pós-Segunda Guerra Mundial, inserindo o elemento da periferia. De publicações acadêmicas a inserções conjunturais no periódico *Monthly Review*, os dois intelectuais divulgaram suas interpretações pelo mundo. Por todo o engajamento político que a revista particularizou, ela conseguiu reunir um corpo de intelectuais, que ficou conhecido como grupo do *Monthly Review*, o qual foi marcado por uma visão muito peculiar nesse debate fordista e que, posteriormente, foi se renovando ao longo dos anos.

<sup>18</sup> A obra reuniu artigos especializados dos principais expoentes dessa leitura, como Arghiri Emmanuel, Samir Amin, Charles Bettelheim e Christian Palloix. Os motivos das evidentes assimetrias eram o cerne das divergências entre eles, residindo no valor da força de trabalho (salários), para Emmanuel; na luta de classes, materializada na superexploração do trabalho

capitalistas, como ênfase às trocas comerciais. Pressupõe-se que o valor sai da periferia para o centro, sendo por ele apropriado, bem como todas as decorrências disso, como a migração seletiva de mão de obra. E os monopólios se intensificam, com o controle em várias searas, desde tecnologia, finanças e recursos naturais. Nos países subdesenvolvidos as mercadorias produzidas eram trocadas por uma quantidade menor de valor do que aquele realmente nelas contido, enquanto que nos desenvolvidos o oposto ocorreria. A dinâmica da acumulação não permite, contudo, que esse universo se divida entre entes homogêneos, ao contrário, tendo em vista sua tendência ao desenvolvimento assimétrico, fomenta formações socioeconômicas díspares, contendo diferentes manifestações do modo de produção. A clivagem principal é aquela que ocorre em duas categorias: centro e periferia. No centro o crescimento é autônomo, enquanto na periferia é bloqueado, em função da competição das grandes potências. A especialização desigual decorrente dessa dinâmica é determinada pelos custos absolutos de produção (e não pelas vantagens comparativas), sendo que estes dependem da produtividade e dos salários. Logo, aquelas nações que se industrializaram mais cedo levam uma vantagem imensa em relação às retardatárias. Assim, o desenvolvimento desigual oriundo desse panorama é ancorado na esfera da circulação, traduzido nas assimétricas relações de troca.

As trocas desiguais estão inseridas nesse âmbito maior, que vai se modulando ao sabor das transformações, mas tem no imperialismo e no desenvolvimento desigual suas raízes. Sobre o assunto Amin escreveu trabalhos sobre a crise do imperialismo e desenvolvimento desigual, ainda nos anos 1970. Para ele, o imperialismo organiza, sob a dominação dos capitais monopolistas, uma imensa pirâmide de formas de exploração do trabalho, em cujos diferentes níveis participam todas as burguesias e as classes exploradas do sistema mundial, estrategicamente situadas no campo do capitalismo. Ressalta a exploração, em suas diversas formas, dos proletários tanto no centro quanto na periferia, todos integrados ao sistema imperialista. Em função disso, reside a necessidade de unificação para o levante rumo ao socialismo. Parafraseando Lênin, afirma que não apenas os proletários do mundo, mas também os povos oprimidos deveriam se unir (Amin 1977a).

Em seu ambicioso e longo (escreve sobre a temática desde a década de 1950) esforço, busca explicar a expansão do capitalismo pelo mundo e, simultaneamente, o impacto desse espraiamento nas diversas regiões, como uma síntese das principais premissas marxistas em curso à

---

na periferia pelo centro, para Amin; na composição orgânica do capital e nas disparidades regionais, para Bettelheim; e na taxa de exploração contida na essência da economia política, para Palloix.

época. Posteriormente, com o tempo, ele vai apurando sua compreensão<sup>19</sup>. Assim, é com base em sua lei do valor mundial que ele retira o conceito de imperialismo. Relacionando-o diretamente com o modo de produção capitalista, ele seria o elemento aglutinador entre os mecanismos e leis para a reprodução do capital; as alianças sociais, nacionais e internacionais que os sustenta; e as estratégias políticas empregadas por essas alianças. Acompanhando o vínculo ao capitalismo, ele busca as razões históricas dessa dinâmica no eurocentrismo, que o remete para a análise das colonizações na Idade Moderna. O imperialismo acompanhando as transformações do capital monopolista, no século XIX, consolidou a segregação em um esquema de escala mundial entre centro e periferia.

A combinação das questões econômicas, ainda muito atrelada ao conceito de imperialismo, com as políticas, direcionando a lente para a luta de classes em escala mundial é sua grande contribuição. Seu ponto de partida teórico ampliado, o sistema-mundo, não o impede de analisar as particularidades nacionais, sobretudo na periferia (de África e Ásia, mais detidamente) nas quais residiriam as fagulhas de possíveis rupturas com a dinâmica sistêmica. A combatividade e inquietude fizeram com que Amin tenha sido um dos poucos teóricos a resistir no tempo, atravessando gerações, como um dos principais críticos do capitalismo.

## Considerações Finais

Por mais efêmero que pareça, tendo durado aproximadamente um quarto de século, o debate fordista não pode ser olvidado, uma vez que caracteriza importante interregno de transição para os horizontes que se apresentaram no contexto posterior. Conforme se pode constatar, a análise do imperialismo foi alargada e, concomitantemente, diluída, em argumentos que a englobaram no relevo de questões mais afins às relações desiguais entre centro e periferia no desenvolvimento mundial das relações capitalistas. O que importa apontar é que, não obstante as substanciais modificações geopolíticas carreadas, no tocante à teoria não houve um rompimento pleno com os pioneiros, configurando o interregno fordista muito mais uma complementação às primeiras ideias marxistas de imperialismo (uma vinculação direta entre imperialismo e sua base econômica), mas com novidades cruciais. Alicerçados em bases primárias, os autores desse momento não reavaliaram em si o fenômeno do imperialismo, mas procuraram entendê-lo por perspectivas mais abrangentes que consideravam necessária

---

<sup>19</sup> Amin 2005 e 2006.

a ênfase em mecanismos que envolviam, em maior ou menor medida, o comércio internacional ou a esfera da circulação, o excedente econômico, a transferência de valor, o sistema mundial e as trocas desiguais.

O ponto em comum das duas interpretações em tela (sistema-mundo e trocas desiguais) é tomar o capitalismo como um sistema mundial, de tendência descompassada entre as partes envolvidas. Ao contrário do que pensavam os pioneiros, a expansão do capitalismo não o levou à sua reversão, devido suas contradições inerentes, mas, sim, à sua consolidação enquanto modo de produção mundial. Alargou-se o que deveria ser fechado. O capitalismo logrou construir um mercado mundial, que as relações de produção se expressam, todavia, cada vez mais distorcidas, alimentando uma dinâmica extremamente incongruente. O atraso dos países dependentes precisa ser tomado seriamente em análise, inserindo-o em seu espaço, no sistema internacional. É a falência do capitalismo na função de gerar ampla prosperidade e desenvolvimento que acarreta o a imperiosidade de mudanças. A unidade de análise não é a formação social nacional e a correlação de classes, mas o sistema mundial, como um conjunto, tendo áreas geográficas distintas, e sendo partes os Estados e as classes desse todo.

Ainda que o ecletismo dos autores não nos permita colocá-los em um mesmo esquadro, e os deixa vulneráveis a críticas em vários aspectos, rever as três contribuições é fundamental para o aprofundamento dos estudos sobre imperialismo. O que os unifica é que eles pensam em um contexto no qual o capitalismo chega às franjas do globo, ou seja, a periferia emerge, com o esgarçamento dos tecidos sociais pela introdução das relações de produção capitalistas, para além da Europa e de pontos no hemisfério norte. Logo, o momento do modo de desenvolvimento do capitalismo, fordismo, impacta diretamente na formulação teórica e política deles. Cada qual à sua maneira, Wallerstein como a noção de sistema, Arrighi com a historicidade pela hegemonia e Amin pela ênfase à desigualdade e à luta de classes, eles fortalecem o debate, trazendo interpretações sobre as assimetrias das relações centro e periferia que servem como fermento das concepções críticas, projetando-se em uma carreira longa e militante de principais referências para a crítica do capitalismo (e da globalização financeira) até hoje.

## REFERÊNCIAS

Amaral, Marisa Silva. 2012. *Teorias do Imperialismo e da Dependência: a atualização necessária ante a financeirização do capitalismo*. Tese (Faculdade de Economia)- Universidade de São Paulo, São Paulo.

- Amin, Samir. 1971. "El comercio internacional y los flujos internacionales de capitales" In: Amin, Samir, Palloix, Christian, Emmanuel, Arghiri e Bettelheim, Charles. *Imperialismo y comercio internacional (el intercambio desigual)*. Buenos Aires: Cuadernos de Pasado y Presente 24, 67-99.
- Amin, Samir. 1977a. "Uma crise estrutural". In: AMIN, Samir. *A Crise do Imperialismo*. Rio de Janeiro: Edições Graal, 5-44.
- Amin, Samir. 1977b. *Imperialism and Unequal Development*. New York: Monthly Review Press.
- Amin, Samir. 2005. "Imperialismo, passado e presente". *Tempo* 18: 77-123. Rio de Janeiro.
- Amin, Samir. 2006. "Geopolítica do capitalismo contemporâneo". *Novos Rumos* 21 (45): 3-30. UNESP-Marília.
- Anderson, Perry. 2004. *Considerações sobre o marxismo ocidental: nas trilhas do materialismo histórico*. São Paulo: Boitempo, 2004.
- Arrighi, Giovanni. 1983. *The Geometry of Imperialism. The limits of Hobson's paradigm*. London: Verso.
- Arrighi, Giovanni. 1996. *O Longo Século XX. Dinheiro, Poder e as Origens do Nosso Tempo*. Rio de Janeiro: Editora Contraponto.
- Arrighi, Giovanni. 2003. "Lineages of Empire". In: Balakrishnan, Gopal (ed.). *Debating Empire*. London: Verso, 29-42.
- Arrighi, Giovanni. 2004. "As escalas da turbulência global". *Margem Esquerda. Ensaios marxistas* (5): 58-63. São Paulo: Boitempo.
- Arrighi, Giovanni. 2007. "As três hegemonias do capitalismo histórico". In: Gill, Stephen (org). *Gramsci: materialismo histórico e relações internacionais*. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 227-274.
- Barone, Charles. 1985. *Marxist Thought on Imperialism*. Survey and Critique. New York: M.E. Sharpe, Inc..
- Bellamy Foster, John. 2011. "Samir Amin at 80: An Introduction and a Tribute". *Monthly Review* 5 (63) Outubro. Acesso em 20 maio de 2020. <https://monthlyreview.org/2011/10/01/samir-amin-at-80-an-introduction-and-tribute/>.
- Bonefeld, Werner e Holloway, John. 1991. "Introduction: Post-Fordism and social form". In: Bonefeld, Werner e Holloway, John. *Post-Fordism & social form. A Marxist debate on the Post-Fordist State*. London: Macmillan Academic and Professional LTD, 1-7.
- Brewer, Anthony. 1990. *Marxist theories of imperialism: a critical survey*. 2nd. ed. London: Routledge.

- Callinicos, Alex. 2009. *Imperialism and Global Political Economy*. Cambridge; Malden: Polity.
- Carnoy, Martin. 1994. *Estado e teoria política*. Campinas-SP: Editora Papirus.
- Cox, Robert. 2007. "Gramsci, hegemonia e relações internacionais: um ensaio sobre o método". In: Gill, Stephen. *Gramsci, Materialismo Histórico e Relações Internacionais*. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 101-124.
- Fiori, José Luis. 2004. "Formação, Expansão e Limites do Poder Global". IN: FIORI, José Luis. *O Poder Americano*. Petrópolis: Editora Vozes, 11-66.
- Gerstenberg, Heide. 2010. "The Historical Constitution of the political forms of capitalism". *Antipode. A Radical Journal of Geography* 43 (1): 60-86. New York: Wiley Blackwell.
- Hirsch, Joachim. 2010. *Teoria Materialista do Estado: processos de transformação do sistema capitalista de Estados*. Rio de Janeiro: Editora Revan.
- Jessop, Bob. 1991. "Regulation theory, post Fordism and the State. More than a reply to Werner Bonefeld". In: Bonefeld, Werner e Holloway, John. *Post-Fordism & social form. A Marxist debate on the Post-Fordist State*. London: Macmillan Academic and Professional LTD, 69-91.
- Losurdo, Domenico. *O marxismo ocidental: como nasceu, como cresceu e como pode renascer*. São Paulo: Boitempo, 2018.
- Mariutti, Eduardo. 2009. *Colonialismo, imperialismo e o desenvolvimento econômico europeu*. São Paulo: Hucitec.
- Martins, Carlos Eduardo. 2011. *Globalização, dependência e neoliberalismo na América Latina*. São Paulo: Boitempo.
- Nogueira, João Pontes e Messari, Nizar. 2005. *Teoria das Relações Internacionais*. Correntes e debates. Rio de Janeiro: Elsevier.
- Noonan, Murray. 2017. *Marxist Theories of Imperialism. A History*. London/ New York: IB Tauris & Co.
- Osorio, Luiz Felipe Brandão. 2018. *Imperialismo, Estado e Relações Internacionais*. São Paulo: Ideias & Letras.
- Wallerstein, Immanuel. 1974. *The Modern World System*. Capitalist Agriculture and the Origins of the European World-Economy in the Sixteenth Century. Londres: Academic Press.
- Wallerstein, Immanuel. 1985. *O Capitalismo Histórico*. São Paulo: Brasiliense.
- Wallerstein, Immanuel. 2009. "Mudando a geopolítica do sistema-mundo: 1945-2025". In: Martins, Carlos Eduardo e Valência, Adrián Sotelo. *A América Latina e os Desafios da Globalização*. Ensaios em Homenagem a Ruy Mauro Marini. Rio de Janeiro: Editora PUC, 52-78.

## RESUMO

O imperialismo ganha nova roupagem após a Segunda Guerra Mundial. Em um panorama de expansão das relações de produção, o capitalismo torna-se, de fato, um modo de produção mundial, com bases no fordismo. Nessa dinâmica, novos elementos são incorporados à análise das relações internacionais, como a periferia, as trocas desiguais, a transferência de valor e o sistema mundial, os quais acabam não apenas eclipsando o imperialismo, mas também lhe dando outros contornos. Nessa toada, cabe aqui investigar três autores influentes, como Wallerstein, Arrighi e Amin, demonstrando seu lugar e seus limites no debate central das relações internacionais. Com o tempo, os três, pelo vigor das ideias e o engajamento político, tornaram-se autores incontornáveis para a crítica do momento do capitalismo em que estamos inseridos, ainda que seja para refutá-los. Estudá-lo significa desatar mais um importante nó na tarefa de investigação do imperialismo, conceito essencial para a compreensão da realidade.

## PALAVRAS-CHAVE

Imperialismo; Capitalismo; Relações Internacionais.

*Recebido em 13 de agosto de 2019  
Aprovado em 31 de outubro de 2020*

# A (RE)EMERGÊNCIA DO BRICS E O REORDENAMENTO DE PODER NA GEOPOLÍTICA CONTEMPORÂNEA

Charles Pennaforte<sup>1</sup>

Ricardo Luigi<sup>2</sup>

## Introdução

A geopolítica mundial e as relações internacionais passaram por diversas transformações ao longo do século XX. Podem-se citar, entre algumas das mais importantes, as duas grandes guerras mundiais e o rearranjo que as sucedeu, do mundo no pós-guerra.

O reordenamento do sistema-mundo no período pós-guerra envolveu a *Pax Americana* e a criação de uma ordem mundial vinculada aos Estados Unidos, em paralelo à ascensão da URSS à condição de potência militar e ideológica, disputando com os EUA a condição de potência hegemônica, em uma bipolaridade que se esvaiu com a desagregação do bloco ideológico socialista. Ao passo em que os Estados Unidos se consolidaram como *hegemon* (principal potência hegemônica)<sup>3</sup>, tinham que lidar com a consolidação de um ciclo sistêmico de acumulação e sua consequente trajetória de declínio.

As duas primeiras décadas do século XXI marcaram o recrudescimento de outras potências, com o reaparecimento de Rússia e China: a Rússia recuperando parte de sua esfera de influência em seu entorno, sob o comando de Vladimir Putin; e a China se consolidando com potência econômica global, ambas ocupando importante papel no tabuleiro geopolítico mundial. Esses

---

<sup>1</sup> Professor Adjunto de Relações Internacionais na Universidade Federal de Pelotas (UFPEL). Coordenador do Laboratório de Geopolítica, Relações Internacionais e Movimentos Antissistêmicos (LabGRIMA/UFPEL).

<sup>2</sup> Professor Adjunto Universidade Federal Fluminense (UFF). Coordenador do Laboratório de Geopolítica, Relações Internacionais e Movimentos Antissistêmicos (LabGRIMA/UFPEL).

<sup>3</sup> Mais à frente faremos uma discussão mais detalhada sobre a questão da “hegemonia” dos EUA.

países aproveitaram as brechas geradas por mais uma crise estrutural do capitalismo mundial, materializada na “crise de 2008”, cujas consequências influíram no declínio relativo da capacidade dos Estados Unidos de impor a sua vontade majoritária sobre o sistema mundial, como o fizeram desde o fim da II Guerra Mundial.

Este ensaio objetiva analisar o rearranjo geopolítico global que ocorre na esteira do enfraquecimento dos EUA, que permitiu o surgimento do BRICS como um possível polo de poder. Para embasar esta abordagem, utiliza-se a Análise dos Sistemas Mundo (ASM), elaborada principalmente por Immanuel Wallerstein e Giovanni Arrighi. Além de levar em conta a dimensão geopolítica, traçam-se paralelos também com as teorias das relações internacionais, de forma a ampliar o potencial explicativo dessa análise. Como objetivo correlato surge utilizar todo esse instrumental para avaliar a forma como os BRICS estão se articulando para enfrentar a pandemia do novo coronavírus. O Banco do BRICS parece se estabelecer, portanto, como pilar de sustentação do agrupamento e principal financiador externo de soluções financeiras para enfrentar a crise econômica que acompanha a crise na saúde global provocada pela Covid-19.

Desta forma, este trabalho está dividido em três seções. A primeira seção busca interrelacionar as teorias da geopolítica e das relações internacionais em torno da análise da ASM. Na segunda seção, abordam-se as motivações e os efeitos do rearranjo de poder na geopolítica mundial. Por fim, na última seção, serão evidenciados os papéis representados e as oportunidades trazidas pela emergência do BRICS no sistema internacional, avaliando de que forma a pandemia do novo coronavírus influencia esse cenário.

## **A Geopolítica, as Relações Internacionais e a Análise dos Sistemas-Mundo**

As vinculações entre a geopolítica e as relações internacionais poderiam ser antevistas pela presença da disciplina geopolítica na grade de grande parte dos cursos de relações internacionais no Brasil. Se isso ocorre pelo fato de que os dois campos de conhecimento compartilham parcialmente do mesmo fenômeno de estudo no que diz respeito ao “poder”, há outra questão que os aproxima: a interdisciplinaridade desses campos.

A geopolítica nunca foi alçada ao estatuto de uma ciência, sempre prestando-se a ser um conhecimento importante para diversas áreas, ao passo que as relações internacionais se consolidam tardiamente, no século XX, como curso universitário, trazendo, até pela sua institucionalização tardia, a

não pretensão de ser considerada ciência e o seu caráter de empreendimento multidisciplinar (Starr 1991). Nascida no século XIX, a geopolítica experimentou um declínio relativo após o final da Segunda Guerra Mundial, por ter sido apropriada pelos nazistas em seu projeto expansionista. Dado o seu reflorescimento a partir dos anos 1970, continuou a ser “uma ‘teoria itinerante por excelência’, no sentido de ter entrado em uma grande variedade de disciplinas e regiões geográficas” (Gökmen 2010, 141).

Aprofundando essa constatação, temos que as teorias geopolíticas informam e/ou são informadas pelas teorias das relações internacionais, em um processo a-histórico, produzindo diálogos entre escolas diversas, que partem desde os enunciados de Hans Morgenthau, em que se podem divisar pontos de interseção entre a geopolítica tradicional e o realismo clássico, até Immanuel Wallerstein, com sua Análise dos Sistemas-Mundo, que foi incorporada ao (neo)marxismo das relações internacionais e à geopolítica crítica na leitura de Taylor (1994). A geopolítica crítica também possui relações muito claras com a abordagem construtivista das relações internacionais, nos assuntos relativos à formação de identidade internacional na área de segurança e cultura estratégica (Mahmadou e Dijkink 2006).

Analisando a contribuição da geopolítica para as relações internacionais, Castro (2012), apesar de manter o foco de análise no Estado Nacional, elenca sete dimensões espaciais que devem ser avaliadas, do ponto de vista geopolítico, além da mera questão do poder:

Nos parâmetros dos estudos da geopolítica atrelados às Relações Internacionais, não é só necessário avaliar o poderio bélico do Estado. É fundamental citar, ademais, sete características cardeais que, aliadas ao poder bélico (hard power) e o poder cultural (soft power), revelam a projeção de crescimento ou a vulnerabilidade dos países: a localização, a dimensão total, a topografia, a climatologia, o recorte (formato) territorial, a distribuição demográfica e o governo nacional (Castro 2012, 143).

Sobre os entrecruzamentos entre essas áreas de conhecimento, Teixeira Jr (2017, 152) aponta que “a geopolítica, o marxismo e as relações internacionais se encontrariam na frutífera construção de um saber crítico sobre processos como a globalização, a mundialização e o regionalismo”. Busca-se perceber, adiante, portanto, como a geopolítica e as relações internacionais se encontram na ASM.

A ASM surgiu da crítica ao modelo de análise social e econômico utilizado pelas ciências sociais desde o século XIX. Entre 1850 e 1945, as clivagens intelectuais mais importantes entre os acadêmicos desde o século

XIX eram: o passado/presente e o mundo Ocidental/resto do mundo. Dentro dessa lógica, os historiadores estudavam o passado, enquanto aos economistas, cientistas políticos e sociólogos cabia o estudo do presente.

A história, a economia, a ciência política e a sociologia estavam voltadas para o mundo ocidental, enquanto os “orientalistas” e antropólogos estudavam o “resto do mundo”<sup>4</sup>. Até 1945, as fronteiras entre estas disciplinas eram bem delimitadas. No pós-guerra, segundo Wallerstein, este modelo não conseguiu dar conta da nova realidade surgida com o processo de lutas de independência.

Sob ataque, o modelo vigente de análise das ciências sociais começou a enfraquecer. Para Wallerstein, “a maior mudança na ciência social mundial nos 25 anos após 1945 foi a descoberta da realidade contemporânea do Terceiro Mundo” (Wallerstein 2002, 231). Como consequência, as pesquisas do mundo ocidental foram divididas em três domínios, em função da nova configuração do mundo moderno: o mercado (economia), o Estado (ciência política) e a sociedade civil (sociologia).

Um novo contexto se abriu no pós-1945, com as lutas pela independência. As ex-colônias trataram de defender sua autonomia política e cultural no bojo das lutas de libertação nacional e em eventos internacionais como, por exemplo, a Conferência de Bandung<sup>5</sup>, em 1955. Tratava-se de um processo de reafirmação e/ou autoafirmação perante o mundo ocidental, que foi acompanhado, no plano intelectual, de estudos sobre essas regiões, América Latina, Ásia e África.

Em contraposição a esse movimento, alguns setores da academia elaboraram teorias que justificavam o “atraso” das ex-colônias, com a ideia do desenvolvimento em etapas, como um processo evolutivo. Surgia, assim, a Teoria da Modernização (TM), cujo método de análise era a comparação sistemática entre todos os Estados. A TM partia da premissa de um modelo de desenvolvimento linear e universal de todas as sociedades na direção do crescimento econômico. Sendo assim, todas as ex-colônias chegariam inevitavelmente ao desenvolvimento copiando os “modelos de sucesso” das antigas metrópoles, independentemente como cada nação estivesse inserida na estrutura sistêmica do capitalismo.

Embora para alguns analistas, a ASM se apresente como uma adaptação da TM, por apresentar uma explicação do processo de desenvolvimento

---

4 Os antropólogos estudavam as sociedades “primitivas” e os orientalistas estudavam as “grandes civilizações” não-ocidentais.

5 A conferência reuniu inúmeros países do então Terceiro Mundo que não aceitavam a bipolaridade entre EUA/URSS como forma de divisão do sistema internacional.

econômico atrelado à dinâmica Centro (países ricos), Periferia e Semiperiferia (países subdesenvolvidos) (Wallerstein 2002, 4), Wallerstein afirma que “[...] (a) intenção original da análise dos sistemas-mundo (era) o protesto contra a teoria da modernização [...]” (Wallerstein 2002, 234). Nesse processo, os países pobres levariam desvantagens qualitativas nos termos de troca entre produtos de pouco valor agregado (matérias-primas, por exemplo) e produtos de alto valor agregado (industrializados), oriundos das nações mais desenvolvidas (Centro) do sistema-mundo capitalista. O desnível tecnológico entre as nações seria o ponto central no mecanismo de atraso econômico e social e na manutenção desse *status quo*.

O enfoque do sistema-mundo começa a se desenhar, então, na década de 1970, com autores como Samir Amin, André Gunder Frank e Theotônio dos Santos, “mas ganha realmente grande alento com a obra de Immanuel Wallerstein (1974, 1980, 1989)” (Santos 2000, 55). A construção teórica elaborada por Wallerstein, que nas teorias das Relações Internacionais é enquadrada na perspectiva neomarxista (Nogueira e Messari 2005)<sup>6</sup>, possui três influências importantes na sua constituição: a Escola dos *Annales*, o Marxismo e a Teoria da Dependência (Vela 2001).

Como já assinalado, a ASM surgiu como um *corpus* teórico que pôs em xeque a TM e depois, mais fundamentalmente, toda a estrutura construída pelas ciências sociais desde o século XIX. Como proposto por Wallerstein, a ASM deveria conter três eixos. Uma teria a ver com o espaço, outra com o tempo, e com a epistemologia:

- 1) O Sistema-Mundo (não os Estados-Nação) é a unidade básica de análise social;
- 2) nem as epistemologias idiográficas<sup>7</sup> e nomotéticas<sup>8</sup> são úteis para análise da realidade social;
- 3) a existência de limites das disciplinas dentro das ciências sociais não faz qualquer tipo de sentido intelectual.

Wallerstein definia o sistema-mundo como: “[...] (uma) divisão territorial do trabalho multicultural na qual as produções e intercâmbio de bens básicos e matérias-primas é necessária para a vida de seus habitantes

---

<sup>6</sup> Embora possua vertentes que nem sempre tenham vinculação direta com as leituras de Marx.

<sup>7</sup> Necessariamente vinculada à criação de leis gerais de grande envergadura explicativa.

<sup>8</sup> Estabelecem leis gerais para a compreensão dos fenômenos suscetíveis de serem reproduzidos. De modo geral, corresponderiam às ciências exatas.

todos os dias” (Vela 2001, 4). O mundo no qual nós estamos inseridos agora, ou seja, o sistema mundial moderno, teve suas origens no século XVI. Este sistema mundial foi inicialmente localizado em somente uma parte do globo, principalmente em regiões da Europa e das Américas, tendo se expandido ao longo dos séculos até atingir praticamente todo o espaço global. É, e sempre foi, uma economia-mundo. É, e sempre foi, uma economia mundo capitalista (Vela 2001, III).

Segundo Wallerstein, a atual economia-mundo (sistema-mundo) capitalista teve origem na crise do sistema feudal e na ascensão da Europa Ocidental à supremacia global, entre 1450 e 1670. Depois da hegemonia das cidades-estados italianas e da Holanda, houve a ascendência britânica, caracterizada por um processo contínuo de expansão, reestruturação e reorganização financeira da economia mundial capitalista. Os períodos de expansão financeira (financeirização) foram momentos em que aumentaram as pressões competitivas, tanto sobre os governos, quanto sobre as empresas e o comércio. Essas pressões favoreceram a expansão industrial inglesa, que se manteve na supremacia econômica global até o início do século XX.

Após o colapso hegemônico britânico, os EUA emergiram como principal potência econômica e, após a Segunda Guerra Mundial, alcançaram a supremacia tecnológica e militar, durante a Guerra Fria, tornando-se a superpotência após o colapso do bloco socialista em 1989 e o fim da URSS em 1991. Para Wallerstein, assim como ocorreu em períodos hegemônicos anteriores, a hegemonia americana tende a se dissipar e ser substituída por outra. Por esse motivo, cabe analisar os rearranjos de poder na geopolítica mundial.

## Os Rearranjos de Poder na Geopolítica Mundial

Como já observado, as transformações ocorridas no final do século XX e início do século XXI demonstram que o sistema-mundo capitalista está em mutação (Wallerstein 2001, 2003, 2004a, 2004b; Arrighi 1996, 2008). A crise sistêmica de 2008, que afetou de maneira intensa o centro do capitalismo, corrobora tal perspectiva principalmente sob o prisma da geopolítica.

O século XXI apresenta uma série de cenários geopolíticos que trazem como um padrão básico o enfraquecimento relativo dos Estados Unidos como um protagonista *hard*. O século XXI tende a não ser o “século americano” por ocasião dos sérios problemas enfrentados pelos EUA, não só na economia, como na dimensão ideológica, que é outra base para a aceitação do país como um líder natural do mundo.

Mesmo no século XX, os EUA não foram protagonistas isolados no planeta. A própria ideia de uma hegemonia estadunidense foi objeto de reavaliação. Joseph F. Nye Jr., em seu artigo *Is the American century Over?* (2015), aborda tal questão, indicando o termo *primazia* como mais apropriado para designar o período. A existência de um bloco socialista entre 1945 e 1989, somada a preservação dos regimes cubano e chinês, poria em xeque a hegemonia dos EUA. Mais precisamente:

Como vimos, o termo “hegemonia” é um conceito muito impreciso para ser usado na definição de “século americano”. Às vezes, significa ter uma preponderância de recursos de poder, às vezes o comportamento de estabelecer regras para os outros e, às vezes, obter os resultados que se ambiciona. Por causa dessa ambiguidade, não podemos datar quando ela começa ou termina. Noam Chomsky ainda argumenta que a “perda da China’ foi o primeiro grande passo no ‘declínio da América’ ou nesse período em que muitos outros vêem ascensão. Se alguma vez houve uma hegemonia norte-americana, teria sido a partir de 1945, quando os Estados Unidos tinham quase metade da economia mundial como resultado da Segunda Guerra Mundial, até 1970, quando a participação americana no produto mundial declinou para seu nível anterior à guerra de um quarto da produção mundial. No entanto, mesmo durante esse período, os Estados Unidos frequentemente falharam em obter o que queriam - como testemunha a aquisição soviética de armas nucleares; o controle comunista da China e de metade do Vietnã, o impasse na Guerra da Coreia, a supressão soviética das revoltas na Hungria e na Tchecoslováquia, o controle de Fidel Castro sobre Cuba e assim por diante. Assim, em vez de “hegemonia”, prefiro usar os termos “primazia” ou “preeminência” por causa do aspecto desproporcional (e do que se pode apreender) de cada uma das três fontes de poder (Nye Jr 2015).

Para Wallerstein, o declínio dos EUA começou na década de 1970 e ocorreu segundo a lógica de que “[...] os fatores econômicos, políticos e militares que contribuíram para a proeminência dos EUA são os mesmos fatores que produzirão o iminente declínio dos EUA” (Wallerstein 2004, 21).

Historicamente, a proeminência dos EUA teve início com a recessão mundial de 1873, quando a sua economia cresceu acentuadamente ao mesmo tempo em que a economia britânica entrava em uma inflexão. No período entre 1873 e 1914, os EUA e a Alemanha tornaram-se os principais produtores de aço e produtos químicos, dominando os processos industriais.

A busca pela primazia tornou-se um processo natural. A Segunda Guerra Mundial proporcionou uma posição privilegiada para os EUA, que não sofreram diretamente os efeitos catastróficos da guerra. Seu território não

sofreu nenhum dano em termos físico-estruturais, ao contrário da Europa e Ásia. Segundo Wallerstein, o sucesso dos EUA, no pós-guerra, como potência hegemônica, é que provocou o início de sua própria decadência:

O sucesso dos EUA como potência hegemônica no período do pós-guerra criou as condições para que a sua própria hegemonia fosse minada. Este processo pode ser capturado em quatro símbolos: a guerra do Vietnã, as revoluções de 1968, a queda do Muro de Berlim em 1989 e os ataques terroristas de setembro de 2001. Cada símbolo acresce ao anterior, culminando na situação em que os EUA se encontram hoje: uma superpotência solitária à qual falta um verdadeiro poder, um líder mundial que ninguém segue e poucos respeitam, e uma nação perigosamente à deriva, imersa em um caos global que não pode controlar (Wallerstein 2004, 25).

Os quatro eventos apontados por Wallerstein representariam cada momento do declínio do poder norte-americano, que legaram gastos militares em linha crescente e o enfraquecimento ideológico do sistema capitalista enquanto criador de uma “sociedade livre”. Sem o velho embate da Guerra Fria, os EUA ficaram sozinhos no palco global. Com todo o foco da política externa norte-americana praticamente direcionado para o Oriente Médio, desde o fim da Guerra Fria, a Casa Branca afrouxou o seu “controle” sobre antigas áreas menos importantes do planeta, mas que ganharam algum destaque no *chess board* internacional em virtude da grande “ameaça” comunista.

A administração de Barack Obama (2009-2017) tentou reverter esta perda de força ideológica procurando usar o *soft power*<sup>9</sup> como caminho mais fácil para recuperar o seu prestígio. Mas não evitou o surgimento de novos polos de poder, como o BRICS.

## A (Re) Emergência do BRICS e o Cenário (Pós) Pandêmico

Tendo como base o declínio da influência dos EUA nas últimas décadas, o surgimento de players importantes no início do século XXI e os questionamentos de suas posturas unilaterais, o surgimento do BRICS representou uma perspectiva comum de mundo multipolar e multilateral para o enfrentamento dos problemas globais.

---

9 Termo criado por Joseph Nye, professor da Universidade de Harvard, para designar a capacidade de um Estado influenciar ideologicamente e culturalmente outras nações sem a utilização de meios coercitivos para obter sucesso na defesa dos seus interesses. É o oposto ao conceito de *hard power*.

A despeito da descrença por parte do núcleo central do capitalismo, o BRICS ganhou projeção geopolítica de grande importância no início do século XXI. Os Estados que compõem esse bloco de poder detêm 26% do território, 42% da população e 14% do PIB mundiais, bem como contribuíram com mais de 50% do aumento do PIB mundial entre 2005 e 2010 (Visentini 2015, 155). Para muitos analistas conservadores, o BRICS não possuía nenhuma possibilidade de organizar uma agenda comum que envolvesse uma articulação de grande envergadura no cenário internacional.

A proposta original, feita pelo economista Jim O'Neill, em 2001, por meio do relatório *Building Better Global Economic*, era uma forma de analisar de maneira conjunta tais economias pelo banco de investimento Goldman Sachs. Surgiu assim, o acrônimo para as quatro maiores economias emergentes do mundo (Brasil, Rússia, Índia e China), somando-se a África do Sul, em 2010, permitindo a configuração atual.

A inclusão da África do Sul foi de grande importância para a “globalização” do grupo, aumentando a sua representatividade dentro do mundo emergente. Segundo Stuenkel,

A inclusão da África do Sul foi notável por três motivos. Primeiro, porque enfraqueceu a importância do aspecto civilizacional na política internacional - afinal, o BRICS tem como origem, para usar as definições de Samuel Huntington, cinco civilizações distintas. É com respeito a isso o BRICS diverge mais radicalmente das alianças comuns da política internacional (Stuenkel 2017, 82).

Apesar dessa ampliação ocorrida em 2010 e de por vezes se sugerir o ingresso de outros países no bloco (principalmente por iniciativas isoladas chinesas), o núcleo duro do BRICS está no chamado “triângulo estratégico” do RIC (Rússia, Índia e China). Brasil e África do Sul entram mais para cumprir a representação de potências regionais em seus (sub) continentes. A Índia poderia ser enquadrada no mesmo rótulo, mas se diferencia de Brasil e África do Sul por suas projeções de crescimento e por sua localização estratégica junto aos parceiros da Eurásia. Uma análise do PIB não é suficiente para demonstrar essa discrepância, conforme vemos na tabela 1:

Tabela 1 - Produto Interno Bruto – BRICS (2018)

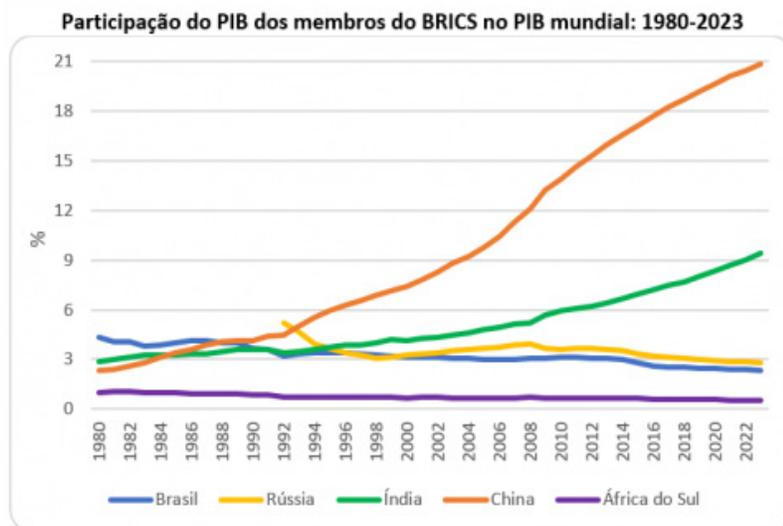
ESTADO	PIB (nominal/ em bilhões de dólares)
Brasil	1,885
Rússia	1,658
Índia	2,719
China	13,608
África do Sul	368

Fonte: elaboração própria com dados do Banco Mundial (2020): <https://data.worldbank.org/indicador/NY.GDP.MKTP.CD>.

A distância de Rússia, Índia e China para Brasil e África do Sul pode ser mais bem vista quando se analisa a série histórica desses indicadores de crescimento, tal como nos gráficos 1 e 2<sup>10</sup>:

O gráfico 1 demonstra um ritmo diferenciado de crescimento do RIC, a partir dos anos 2000, em relação aos outros países do bloco. O gráfico 2 confirma essa tendência ao demonstrar o ritmo de crescimento do PIB per capita dos países componentes do BRICS.

Gráfico 1

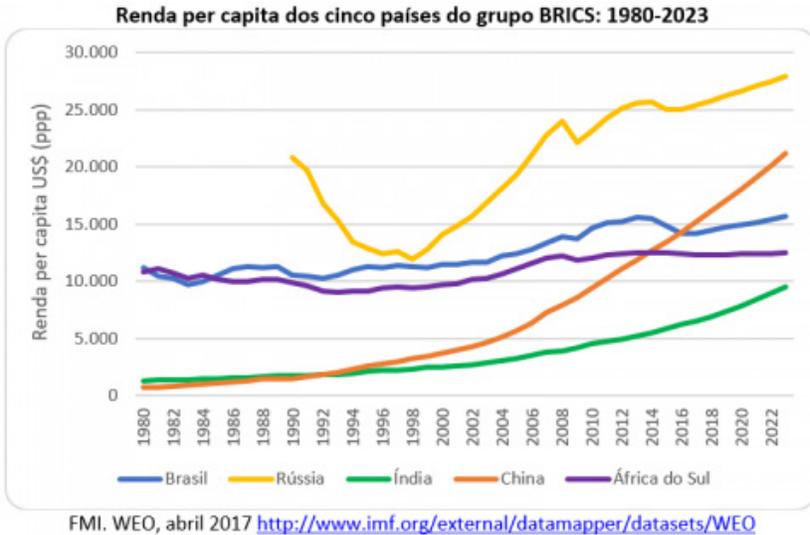


FMI. WEO, abril 2017 <http://www.imf.org/external/datamapper/datasets/WEO>

<sup>10</sup> Reproduzidos por Alves (2018).

Embora a Índia tenha um PIB per capita inferior a todos os outros países, como se vê no gráfico 2, projeta-se um crescimento continuado que a faça superar Brasil e África do Sul na década de 2020.

Gráfico 2



Essa mesma euforia em relação ao futuro do BRICS não é compartilhada pelo principal teórico da Análise do Sistema-Mundo. Immanuel Wallerstein tratou do grupo de países emergentes em dois artigos, de 2013 e 2016, demonstrando preocupação quanto às aspirações geopolíticas e econômicas do bloco (Wallerstein 2013, 2016):

A crise estrutural do sistema mundial está se movendo muito rápido, e de muitas maneiras incertas, para assumir estabilidade relativa suficiente para permitir que o BRICS, como tal, continue a desempenhar um papel especial, geopolítica ou economicamente. Como a própria globalização como conceito, o BRICS pode se tornar um fenômeno passageiro (Wallerstein 2013, 1).

China e Rússia, os dois países atualmente mais poderosos do BRICS, enfrentam a competição dos Estados Unidos por áreas de influência. A retórica agressiva de Washington e as medidas econômicas contra Pequim demonstram a grande preocupação de Donald Trump com o desenvolvimento do econômico e geopolítico do país nos últimos anos. A despeito da diminuição

do seu crescimento econômico, Beijing vem aumentando a sua influência econômica em várias partes mundo, seja por meio do projeto *A Nova Rota da Seda* ou de sua atuação no continente africano, por exemplo. Além de suas empresas competirem em pé de igualdade com as ocidentais (Huawei, por exemplo), a China vem aproveitando as brechas geopolíticas e econômicas criadas pelos EUA, nos últimos anos, para aumentar a sua influência.

Moscou vem sofrendo os impactos de uma série de medidas econômicas que procuram enfraquecer o projeto nacional russo levado a cabo por Vladimir Putin. Isso ocorre com mais ênfase desde 2014, quando a Rússia anexou a Crimeia, frente à possibilidade de um governo pró-ocidente na Ucrânia e às portas do seu território. Washington, por exemplo, vê, nos últimos anos, Moscou como uma ameaça crescente para os interesses estratégicos americanos:

O desafio geopolítico da Rússia, em relação aos Estados Unidos, também está crescendo. Desde que Vladimir Putin retornou à presidência, em 2012, Moscou invadiu e anexou a Crimeia; ocupou partes do leste da Ucrânia; destacou substanciais forças militares e empreendeu uma campanha de bombardeio implacável na Síria, para apoiar o presidente Bashar al-Assad; expandiu significativamente suas forças armadas; executou exercícios militares projetados para intimidar os governos da Europa Oriental; interferiu nos sistemas políticos da Europa Oriental; e ameaçou cortar gás para os estados europeus mais dependentes de energia. Putin é um oficial de inteligência de carreira profundamente hostil às mudanças democráticas em qualquer território próximo à Rússia, paranóico sobre o que ele acredita serem os esforços dos EUA para derrubá-lo, e ressentido com o domínio americano do mundo pós-Guerra Fria. Ele parece considerar como uma prioridade pessoal enfraquecer os Estados Unidos e combater a influência americana onde quer que possa (Blackwill e Gordon 2018, 1).

Como China e Rússia se configuram como os principais protagonistas do BRICS, o enfraquecimento de ambos representaria o próprio declínio do bloco e dos seus objetivos de construção de uma nova governança global em um mundo multipolar e multilateral. Wallerstein (2013) chama a atenção para o fato de que a geopolítica não é a única coisa que importa, pois precisamos olhar para as questões domésticas dos países que compõem o BRICS, as relações entre os membros do bloco, e a relação dos membros do grupo com os países externos ao bloco.

Ao contrário da Rússia e da China, que possuem historicamente um compromisso de unidade nacional, ou seja, uma clara definição sobre os papéis a serem desempenhados por seus Estados, o Brasil não costuma reconhecer suas atribuições como potência regional. A participação brasileira no BRICS

oscilou a partir do impeachment de Dilma Rousseff em 2016. O governo de Jair Bolsonaro ainda apresenta uma postura ambivalente em relação ao bloco. Embora tenha dito, durante a décima primeira cúpula dos BRICS, realizada em 2019, no Brasil, que há interesse de seu governo na ampliação de negócios com os países parceiros, não deixou de fazer uma declaração contraditória, ao proferir que “A política externa do meu governo tem os olhos postos no mundo, mas em primeiro lugar no Brasil” (Colleta e Mello 2019, 1). Apesar disso, na mesma cúpula, o presidente brasileiro também declarou que os interesses do bloco coincidem na defesa de uma governança global mais inclusiva, e que sua relevância econômica é inquestionável e seguirá crescendo nas próximas décadas.

O governo brasileiro precisa dar sinalizações mais fortes de que o protecionismo e o alinhamento com os Estados Unidos não sejam tão automáticos a ponto de comprometer seus compromissos com o agrupamento, para superar desconfiças como a exposta pelo presidente sul-africano Cyril Ramaphosa, então na presidência rotativa do bloco, na décima reunião de cúpula do BRICS, na África do Sul:

Se (Bolsonaro) atuar contra o que defendem os países do Brics, isso será em detrimento do Brasil e dos brasileiros [...] Ele entrará para uma família Brics que está quase irrevogavelmente comprometida com o multilateralismo, ele entrará para uma família Brics que procura fazer as coisas de uma maneira que fortaleça o benefício mútuo. Se começar a empurrar em uma direção diferente, acabará prejudicando o interesse do Brasil (Agência Brasil 2018, 1).

Na relação dos países do BRICS com o resto do mundo, há uma preocupação evidente com os rumos da globalização e com os efeitos no sistema da atuação dos EUA, algo que ficou claro na declaração final da cúpula de 2018. No texto final diz-se que:

Nós reconhecemos que o sistema de comércio multilateral está enfrentando desafios sem precedentes. Nós reforçamos a importância de uma economia global aberta, permitindo que todos os países e povos compartilhem os benefícios da globalização (Pamplona 2018, 1).

A declaração final da Cúpula de Brasília, de 2019, aprofunda a questão já exposta em Joanesburgo de reforço ao sistema multilateral de comércio, expondo a defesa das regras da OMC, além de anunciar a décima segunda reunião de cúpula para São Petersburgo, na Rússia, em julho de 2020 (BRICS 2019). A realização dessa reunião ordinária está sob risco devido à pandemia

de Covid-19, o novo coronavírus.

Na relação entre os membros do bloco há um comércio intrabloco pouco expressivo e poucos resultados sociais nos países que possam ser relacionados à participação no grupo, como demonstra Lobato (2018), ressaltando que “isso pode ser atribuído à dificuldade de assumir compromissos para contextos nacionais muito díspares com estruturas de sistemas de políticas sociais muito diferentes” (Lobato 2018, 2143). A baixa cooperação em questões que não sejam prioritariamente econômicas pôde ser vista nesse contexto de pandemia. Houve uma reunião virtual de ministros do BRICS, que não os da saúde, mas os das relações exteriores, no dia 28 de abril de 2020. Embora tenha se anunciado que nessa reunião houve acordos sobre a defesa do multilateralismo, o avanço na cooperação do BRICS, e a reunião de esforços em termos de saúde global no combate à COVID-19, as medidas efetivas estiveram relacionadas a questões econômicas em torno do Banco do BRICS.

São as iniciativas econômicas, como o Novo Banco de Desenvolvimento (NBD), que apontam para uma concertação ainda crescente intrabloco. O chamado Banco do BRICS ainda pode acelerar a institucionalização do bloco, que até então funcionava mais como um fórum de discussões que como uma instituição formalizada.

A criação do NBD foi vista por alguns analistas como uma oportuna reflexão sobre as mudanças no poder mundial, enquanto outros acentuaram o fato de o banco ser mais um elemento ilustrativa das ambições globais da China em termos de projeção de poder (Da Silva 2019). A criação de um possível competidor no oferecimento de recursos financeiros sob bases mais justas que as oferecidas pelo FMI e/ou Banco Mundial alteraria o tradicional centro de poder monetário configurado desde o final da II GM. Como consequência, o centro geopolítico de poder seria alterado, acentuando o declínio do tradicional núcleo do capitalismo. A consolidação do NBD como uma alternativa real seria um ganho importante para a arquitetura geopolítica sino-russa de criação de outro polo geoeconômico.

Em um momento em que a economia do mundo sofre imensos abalos por conta da difusão do novo coronavírus que provoca a doença Covid-19, causando um grande número de infecções e mortes e obrigando as mais diversas regiões do mundo a fazerem drásticos isolamentos de suas populações, a cooperação global internacional adquire nova importância, já que, para enfrentar a crise, os países mais afetados, como o Brasil, precisam de assistência financeira (United Nations 2020).

O NBD reapareceu com papel de destaque nesse contexto da pandemia, sendo o que ofereceu as perspectivas mais vantajosas de suporte financeiro para enfrentar a crise, dentre os bancos de desenvolvimento a que o Brasil

recorreu. Além dos chanceleres dos países do BRICS, membros do banco têm realizado reuniões virtuais para desenvolver soluções financeiras no enfrentamento da Covid-19. No primeiro momento, o NBD disponibilizou, em abril de 2020, uma linha de crédito de US\$ 1 bilhão para cada país do bloco. Está previsto ainda novo desembolso de US\$ 10 bilhões a serem divididos entre Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul (Coletta 2020).

Tabela 2

## Crescimento da Produção mundial, 2018-2021

	Alteração percentagem anual				Mudanças da Situação Econômica Mundial	
	2018	2019 <sup>a</sup>	2020 <sup>b</sup>	2021 <sup>b</sup>	Perspectiva 2020	Previsão 2021
<b>Mundo</b>	3.1	2.6	-3.2	4.2	-5.7	1.5
<b>Economias desenvolvidas</b>	2.3	1.9	-5.0	3.4	-6.5	1.7
Estados Unidos da América	2.9	2.3	-4.8	3.9	-6.5	2.1
Japão	0.3	0.7	-4.2	3.2	-5.1	1.9
União Europeia	2.1	1.8	-5.5	2.8	-7.1	1.1
<b>Economia em transição</b>	2.8	2.2	-3.5	3.1	-5.8	0.6
Federação Russa	2.3	1.3	-4.3	2.9	-6.1	0.9
<b>Economia em desenvolvimento</b>	4.3	3.7	-0.7	5.3	-4.7	1.0
África	3.1	3.0	-1.6	3.4	-4.8	-0.1
Sudeste África	0.9	-0.1	-3.5	2.7	-4.4	0.8
China	6.6	6.1	1.7	7.6	-4.3	1.7
Índia <sup>c</sup>	6.8	4.1	1.2	5.5	-5.4	-0.8
Brasil	1.1	1.1	-5.2	2.9	-6.9	0.6
<b>Memorandum items:</b>						
Comércio Mundial <sup>d</sup>	4.1	1.3	-14.6	9.4	-16.9	6.2
Crescimento mundial baseado na paridade do poder de compra <sup>e</sup>	3.2	2.7	-2.6	4.3	-5.8	0.9

Source: UN DESA.

a Partially estimated.

b UN DESA forecasts.

c Fiscal year basis.

d Includes goods and services.

e Based on 2010 benchmark.

Fonte: World Economic Situation and Prospects as of mid-2020 (UN). [https://www.un.org/development/desa/dpad/wp-content/uploads/sites/45/publication/WESP2020\\_MYU\\_Report.pdf](https://www.un.org/development/desa/dpad/wp-content/uploads/sites/45/publication/WESP2020_MYU_Report.pdf). Adaptado pelos autores.

A análise da tabela 2 permite projetar o impacto da Covid-19 na economia dos países do BRICS. De acordo com os dados da ONU, a previsão média do PIB mundial é de -5,7%. A China é o único dos países que consegue ter uma previsão de resultado melhor do que a média global.

O BRICS se move entre as expectativas de corresponder à metade do PIB mundial em 2030, como supunham as perspectivas mais otimistas antes da pandemia (Bittar e Krafuni 2019) e o declínio estimado de 5% do PIB dos países do bloco, em 2020, como aponta o Centro Analítico do Governo da Rússia (Golub 2020). Levando em conta que as estatísticas do Banco Mundial e do Fundo Monetário Internacional estimam cerca de 5% de queda do PIB Mundial para 2020, pode-se supor que os países integrantes do BRICS não tenham sofrido grande abalo como bloco, diante do cenário global. China e Índia, nesse sentido, possuem boas expectativas de recuperação de sua economia, compensando o desempenho pior de Brasil, Rússia e África do Sul. A pandemia da Covid-19 é mais um componente nesse cenário geopolítico em que o BRICS terá que demonstrar ser capaz de propor alternativas ao desmoronamento da ordem mundial, com revisão da globalização, do multilateralismo, do regime internacional de comércio.

## Considerações Finais

O BRICS tenta se estabelecer como uma alternativa ante ao reordenamento por que passa o sistema mundial. Nesse contexto de imprevisões, o BRICS tem que lidar com as demandas para sua afirmação como instituição e bloco de poder internacional, além de estar sujeito às transformações sistêmicas engendradas pelos Estados Unidos, que lutam para se manter em meio a essa *meia hegemonia*.

Apesar de o próprio Wallerstein ser cético quanto ao futuro do BRICS, sua análise dos sistemas-mundo fornece conteúdo para avaliarmos o declínio relativo dos Estados Unidos e a emergência de novos blocos de poder que podem vir a ocupar o vazio deixado pelo declínio da primazia dos EUA. A construção teórica elaborada por Wallerstein, com o auxílio das teorias geopolíticas e das relações internacionais, nos fornece instrumental para analisar o BRICS além dos aspectos formais do poder, em termos de *hard* e *soft power*.

Os países membros do BRICS enfrentam o desafio de manter firme uma proposta que surgiu utópica, mostra-se ainda pouco prática, mas, confirmando-se uma esperada consolidação da economia do triângulo estratégico formado por China, Índia e Rússia, pode ainda ser duradoura. Para isso, é preciso aumentar o comércio interno entre os países participantes do agrupamento e catalisar os efeitos de transbordamento dos benefícios de fazer parte do bloco, especialmente com a ampliação da atuação do Novo Banco de Desenvolvimento. Em relação ao Brasil é preciso entender até que ponto os

interesses do bloco, expressos na construção de uma nova governança global, mais inclusiva, com defesa da globalização e do multilateralismo, coincidem com os interesses nacionais brasileiros. No discurso que o Brasil produz para o bloco, a sinergia parece clara, o que não se confirma nas declarações oficiais para fora do bloco, em que o Brasil expressa ambiguidades e interesses contraditórios em relação a sua estratégia de inserção internacional.

Movendo-se em um cenário de incertezas, o BRICS, busca ser um ator capaz de propor alternativas em meio a uma ordem que desmorona, face aos rearranjos de poder na geopolítica global. Os países que compõem o grupo, denominados emergentes, vão precisar (re)emergir diante da pandemia da Covid-19 e de suas crises correlatas, mais um elemento desestruturante nesse tabuleiro geopolítico. A capacidade de recuperação econômica dos países do BRICS em relação ao resto do mundo pode prenunciar o futuro do bloco.

## REFERÊNCIAS

- Agência Brasil. n.d. “África do Sul diz que eventual afastamento do Brics prejudicará Brasil”. *Agência Brasil*. Acessado em Maio 27, 2020. <https://agenciabrasil.ebc.com.br/internacional/noticia/2018-11/africa-do-sul-diz-que-eventual-afastamento-do-brics-prejudicara-brasil>.
- BRICS. 2017. *BRICS Joint Statistical Publication*. Maio 26, 2020. Disponível em: <http://www.brics2018.org.za/statistics>.
- Alves, José Eustáquio Diniz. n.d. “Um triângulo para mudar a geopolítica global”. *Outras Palavras*. Acessado em Maio 26, 2020. <https://outras-palavras.net/outrasmidias/um-triangulo-para-mudar-a-geopolitica-global>.
- Arrighi, Giovanni. 1996. *O Longo Século XX*. São Paulo: Contraponto.
- Arrighi, Giovanni. 2008. *Adam Smith em Pequim: origens e fundamentos do século XX*. São Paulo: Boitempo.
- Bittar, Bernardo e Kafruni, Simone. 2020. “Expectativa é que PIB dos BRICS corresponda a 50% do mundial em 2030”. *Correio Braziliense*. Acessado em Novembro 13, 2020. [https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/economia/2019/11/13/internas\\_economia,806139/expectativa-e-que-pib-dos-brics-corresponda-a-50-do-mundial-em-2030.shtml](https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/economia/2019/11/13/internas_economia,806139/expectativa-e-que-pib-dos-brics-corresponda-a-50-do-mundial-em-2030.shtml).
- Blackwill, Robert D. e Gordon, Philip H. 2018. “Containing Russia, Again: An Adversary Attacked the United States—It’s Time to Respond”. *Council on Foreign Relations*. Acessado em Maio 25, 2020. <https://www.cfr.org/article/containing-russia-again-adversary-attacked-united-states->

-its-time-respond.

- BRICS. “Declaration of the 11th BRICS Summit”. *Itamaraty*. Acessado em Maio 20, 2020. <http://brics2019.itamaraty.gov.br/en/2-uncategorised/109-declaration-of-the-11th-brics-summit>.
- Castro, Thales. 2012. *Teoria das relações internacionais*. Brasília: FUNAG.
- Coletta, Ricardo Della; Mello, Patrícia Campos. 2019. “Política externa tem olhos postos em primeiro lugar no Brasil”, diz Bolsonaro”. *Folha de São Paulo*. Acesso em Maio 24, 2020. <https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2019/11/politica-externa-tem-olhos-postos-em-primeiro-lugar-no-brasil-diz-bolsonaro.shtml>.
- Coletta, Ricardo Della. 2020. “Brasil busca R\$ 19 bi em bancos de desenvolvimento para combate à Covid-19”. *Folha de São Paulo*. Acessado em Maio 16, 2020. <<https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2020/05/brasil-busca-r-19-bi-em-bancos-de-desenvolvimento-para-combate-a-covid-19.shtml>>.
- Da Silva, Luciana Acioly. 2019. “Arquitetura financeira conjunta do BRICS: O Novo Banco de Desenvolvimento” *Texto para Discussão, No. 2463*, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Brasília, 2019.
- Gökmen, Semra Ranâ. 2010. “Geopolitics and the study of International Relations”. Doutorado em Relações Internacionais, Ancara: The Graduate School of Social Sciences of Middle East Technical University.
- Golub, Dmítri. 2020. “PIB total do Brics cairá mais de 5% em 2020”. *Russia Beyond*. Acesso em Maio 25, 2020. <https://br.rbth.com/economia/83892-pib-total-do-brics-caira>.
- Lobato, Lenaura de Vasconcelos Costa. 2018. “A questão social no projeto do BRICS”. *Ciênc. saúde coletiva* 23, (7): 2133-2146. [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1413-81232018000702133&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81232018000702133&lng=en&nrm=iso).
- Mamadouh, Virginie e Dijkink, Gertjan. 2006. “Geopolitics, international relations and political geography: the politics of geopolitical discourse”. *Geopolitics* 11: 349-366.
- Nogueira, João Pontes e Messari, Nizar. 2005. *Teoria das relações internacionais: correntes e debate*. Rio de Janeiro: Elsevier/Editora Campus.
- Nye Jr., Joseph S. 2015. *Is the American Century Over?* Malden: Polity Press.
- Pamplona, Nicola. 2018. “Em declaração final, Brics dizem que comércio global enfrenta desafios sem precedentes”. *Folha de São Paulo*. Acesso em Maio 26, 2020. <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2018/07/em-declaracao-final-brics-dizem-que-comercio-global-enfrenta-desafios-sem-precedentes>.

fios-sem-precedentes.shtml.

- Pamplona, Nicola. 2018. “Na comemoração de seus dez anos, Brics miram os EUA em cúpula”. *Folha de São Paulo*. Acesso em Maio 26, 2020. <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2018/07/de-olho-em-trump-china-e-africa-do-sul-pedem-cooperacao-comercial-dos-brics.shtml>.
- Santos, Theotônio dos. 2020. *A teoria da dependência*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- Starr, Harvey. 1991. “Joining political and geographic perspectives: Geopolitics and international relations”. *International Interactions* 17 (1): 1–9.
- Stuenkel, Oliver. 2017. *BRICS e o futuro da ordem global*. São Paulo: Editora Paz e Terra.
- Taylor, Peter James. 1994. *Geografía Política: Economía-Mundo, Estado-Nación y Localidad*. Madri: Trama Editorial.
- Teixeira Jr., Augusto Wagner Menezes. 2017. *Geopolítica: do pensamento clássico aos conflitos contemporâneos*. Curitiba: InterSaberes.
- United Nations. 2020. “World Economic Situation and Prospects as of mid-2020”. Acesso em Maio 25, 2020. [https://www.un.org/development/desa/dpad/wp-content/uploads/sites/45/publication/WESP2020\\_MYU\\_Report.pdf](https://www.un.org/development/desa/dpad/wp-content/uploads/sites/45/publication/WESP2020_MYU_Report.pdf).
- Vela, Carlos A. Martinez. 2001. *World Systems Theory*. ESD. 83 Fall.
- Wallerstein, Immanuel. 2002. *O fim do mundo como o concebemos*. Rio de Janeiro: Editora Revan.
- Wallerstein, Immanuel. 2016. *The BRICS – A Fable for Our Time*. Acesso em Maio 26, 2020. <https://www.iwallerstein.com/the-brics-a-fable-for-our-time/>.
- Wallerstein, Immanuel. 2013. *Whose Interests are Served by the BRICS?* Acesso em Maio 26, 2020. <https://www.iwallerstein.com/interests-served-brics/>.

## RESUMO

As duas primeiras décadas do século XXI marcaram o surgimento do BRICS, bloco composto por Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul. Rússia e China lideram o bloco, reacomodando seus papéis como importantes atores no tabuleiro geopolítico mundial, aproveitando as brechas geradas por mais uma crise estrutural do capitalismo mundial, cujas consequências influíram no declínio relativo da capacidade dos Estados Unidos de impor a sua vontade majoritária sobre o sistema mundial, o que ocorria, de certa forma, desde o fim da 2ª Guerra Mundial. Este ensaio objetiva analisar o rearranjo geopolítico global que ocorre na esteira do enfraquecimento dos EUA, que permitiu o surgimento do BRICS como um possível polo de poder. Para embasar este exercício, utiliza-se a Análise dos Sistemas Mundo (ASM), elaborada principalmente por Immanuel Wallerstein e Giovanni Arrighi, além de se levar em conta a abordagem geopolítica, traçando paralelos com as teorias das relações internacionais. abordam-se as motivações e os efeitos do rearranjo de poder na geopolítica mundial. Por fim, serão evidenciados os papéis representados e as oportunidades trazidas pela emergência do BRICS no sistema internacional, trazendo um diagnóstico da importância do Banco do BRICS e avaliando de que forma a pandemia do novo coronavírus pode influenciar nesse cenário.

## PALAVRAS-CHAVE

BRICS; Geopolítica; Análise dos Sistemas-Mundo.

*Recebido em 26 de julho de 2019  
Aprovado em 31 de outubro de 2020*

# GEOPOLÍTICA E CONSTITUIÇÃO À LUZ DO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO

Guilherme Sandoval Góes<sup>1</sup>

## Introdução

O presente artigo é fruto de pesquisa desenvolvida no estágio pós-doutoral do Programa de Pós-Graduação em Ciências Aeronáuticas da Universidade da Força Aérea (PPGCA), cujo tema era “Geopolítica, Cultura e Direito: Diálogos epistemológicos necessários em tempos de estatalidade pós-moderna”. Assim sendo, colima examinar as conexões científicas que unem a geopolítica e o direito, disciplinas que se imbricam de tal maneira que acabam desaguando na garantia de direitos fundamentais para o cidadão comum.

Com efeito, para realizar sua função de distribuir justiça e garantir direitos fundamentais, a Constituição de 1988 não pode ficar ao largo da geopolítica, da mesma forma que a geopolítica, na sua tarefa de promover o desenvolvimento nacional, não pode ficar alheia ao texto constitucional, devendo seguir fielmente as normas do Estado Democrático de Direito e da Ordem Jurídica Internacional das Nações Civilizadas. Infelizmente, há que reconhecer que esta linhagem epistemológica ainda é incipiente no Brasil. No entanto, não se pode negar que, em tempos de globalização da economia, é dever do estrategista brasileiro ganhar visão prospectiva de longo prazo para saber “jogar o jogo estratégico do geopoder mundial” dentro dos limites impostos pela Constituição e pelo Direito Internacional Público, da mesma forma, que é dever do jurista pátrio saber “interpretar estrategicamente a Constituição à luz dos impactos advindos das disputas geopolíticas do cenário internacional”.

Isto significa dizer que a busca do desenvolvimento geopolítico do País não deve se afastar dos pilares democráticos da Constituição Cidadã de 1988, daí a relevância do geodireito, aqui vislumbrado como ramo autônomo da ciência, que se destina a examinar as interconexões entre o direito e a geopolítica. Sob a ótica do geodireito, a estratégia ganha maior visão jurídica

---

<sup>1</sup> Professor Emérito da Escola de Comando e Estado-Maior do Exército (ECEME).

e o direito ganha maior visão estratégica, uma vez que a ordem geopolítica mundial e o direito constitucional são colocados lado a lado, com o objetivo de examiná-los sistematicamente como um todo epistemológico<sup>2</sup>.

Em consequência, tudo parece indicar que o geodireito é o prenúncio de um novo tempo científico, no qual estadistas, estrategistas, juízes, legisladores democráticos, constitucionalistas, internacionalistas e operadores do direito em geral, terão que repensar as conexões envolvendo a normatividade do direito e a ação estratégica do Estado. É dentro deste quadro de complexidade multidisciplinar que o geodireito se apresenta como última fronteira científica, seja da geopolítica, seja do direito, ou seja, tanto existe um controle geopolítico do direito (constitucionalização da geopolítica), quanto um controle jurídico da geopolítica (judicialização da geopolítica).

Infelizmente, o tema do geodireito é praticamente inédito no Brasil. Não temos nenhuma grande obra acadêmica sobre este assunto, como na Itália, por exemplo. Lá, existem diversos estudiosos, dentre eles o eminente e notável jurista Natalino Irti (2005) com a obra “Norma e lugar: princípios de geodireito”, cuja linha científica dominante estuda as relações entre as *forças desregulamentadoras* da economia e da tecnologia e o direito na periferia do sistema mundial (Irti 2005).

Da mesma forma, Philip Bobbitt (2003), nos Estados Unidos, desenvolve densa literatura sobre as relações epistêmicas entre a estratégia nacional, o direito constitucional e o direito internacional público. Aliás, são as próprias palavras de Bobbitt que mostram essa sua característica dual de constitucionalista e estrategista:

Talvez esta convicção deva-se à minha história pessoal incomum: às vezes acho não só que estava fadado a escrever este livro, como talvez que eu seja um dos poucos que desejariam fazê-lo. Afinal, nos últimos 25 anos, levei uma vida dupla. Como professor, dividi minha vida entre o Texas e a Inglaterra. Nos Estados Unidos, ensino direito constitucional na

---

<sup>2</sup> Com esse tipo de intelecção em mente, é possível compreender a influência da geopolítica mundial, que, praticamente, impõe determinadas alterações nas Constituições dos países em desenvolvimento. Em essência, o **geodireito** coloca as variáveis geopolíticas em contato direto com as variáveis jurídicas, dentro de uma simbiose multidisciplinar que faz avançar o direito e a própria geopolítica. Pode-se definir geodireito como o ramo do conhecimento científico que se destina a examinar as relações epistemológicas entre a geopolítica e o direito (sentido amplo), bem como as relações epistemológicas entre a interpretação constitucional e a grande estratégia nacional (sentido estrito). Nesse sentido, o geodireito é a base científica do estadista na sua tarefa de promover o desenvolvimento nacional, da mesma forma que é a base científica do juiz na sua tarefa de decidir sobre uma questão geopolítica fundamental do Estado brasileiro (Góes e Visentini 2019, 28-29).

Universidade do Texas; no Reino Unido, dei aulas de estratégia nuclear, primeiro em Oxford e mais tarde no *Kings College* em Londres. (Bobbitt 2003, 3 dos agradecimentos).

Em suma, a intenção aqui foi mostrar o vasto caminho a percorrer, seja pela geopolítica, seja pelo direito constitucional, no sentido de delinear os elementos teóricos do encontro científico entre a Grande Estratégia de Desenvolvimento Nacional e a Constituição Cidadã de 1988, mormente nesses tempos sombrios de globalização pós-pandemia mundial. É nesse diapasão que desponta a relevância do estudo da judicialização da geopolítica, fenômeno no qual as grandes decisões geopolíticas do Estado brasileiro serão levadas para julgamento do Poder Judiciário, notadamente, do Supremo Tribunal Federal (STF). É por isso que o presente trabalho sustenta a tese de que a razão pela qual juízes e tribunais devem conhecer a geopolítica mundial é muito simples, qual seja: eles vão decidir o futuro geopolítico do País a partir da judicialização de questões geopolíticas fragmentadas do jogo de poder mundial.

Em consequência, o objetivo central desse artigo é investigar, inicialmente, os caminhos trilhados pela globalização neoliberal, desde o fim da Guerra Fria, em 1989, perpassando pelo ataque terrorista de 11 de setembro de 2001 e pela crise financeira de 2008, até alcançar a pandemia mundial do vírus Covid-19 (1989-2019). Para tanto, além dos arquétipos estratégicos norte-americanos que serão examinados (*National Security Strategy* ou *NSS* de Clinton, Bush, Obama e Trump), é imperioso ainda analisar a influência do poder hegemônico das potências industrializadas sobre os países de modernidade tardia do Sul Global, como, lamentavelmente, é o caso do Brasil<sup>3</sup>.

Na sequência, sob os influxos desta verticalização de relações geopolíticas hierarquizadas, pretende-se formular as bases teóricas de uma geopolítica autóctone, genuinamente atrelada à identidade nacional e com *latitude cratológica* suficiente para garantir a expansão do núcleo estratégico

---

3 Com efeito, o fim da Guerra Fria, em 1989, trouxe efeitos nocivos em relação às nações da África, das Américas Central e Latina e da maior parte da Ásia, que são coletivamente conhecidas como o Sul Global. Infelizmente, a situação desses países subdesenvolvidos do Sul Global projeta um quadro paradoxal que pode tanto gerar desenvolvimento econômico e social quanto agravar ainda mais a pobreza, a degradação ambiental, a fome e a violação dos direitos humanos do **Sul Global**, ao contrário do **Centro Global**, formado pelos países ricos que controlam o processo de tomada de decisões do sistema internacional. (...) Nos últimos tempos, a discussão em torno dessas relações se há intensificado, especialmente a partir da tentativa de reconfiguração neoliberal do Estado, cuja proposta metodológico-científica restaura o modelo de estatalidade mínima com o objetivo de desregulamentar relações jurídicas privadas, relativizando o conceito de soberania (Góes 2019, 57-58).

brasileiro, aqui definido como sendo o conjunto de segmentos econômico-tecnológicos autônomos capazes de participar eficazmente da competição internacional. Nesse sentido, a pergunta é simples: um país com mais de 200 milhões de habitantes pode abrir mão do seu núcleo estratégico tecnológico-industrial, transformando-se em mera sociedade de serviços, exportadora de produtos primários, sem valor agregado?

Eis aqui o grande dilema geopolítico dos países de modernidade tardia, como é o caso do Brasil: se se alinharem automaticamente às potências mundiais, provavelmente serão obrigados a aceitar o simples papel de exportadores de commodities. Por outro lado, se rejeitarem grandes acordos multilaterais de abertura comercial, poderão ficar isolados dos maiores mercados consumidores do planeta.

Portanto, conceber uma grande estratégia de desenvolvimento nacional a partir da manutenção e expansão do seu núcleo estratégico, parece ser o grande desafio da sociedade brasileira, aí incluídos juristas e estrategistas. É por tudo isso que o presente artigo tem o grande objetivo de identificar o papel geopolítico do Brasil dentro da reconfiguração da ordem mundial pós-moderna, que ainda se encontra em construção, mas que já coloca, de um lado, a era da desglobalização da economia mundial, patrocinada pela Doutrina Trump a partir da retomada do antigo conceito estratégico do *America First* da era eurocêntrica e, do outro, a potencialização da ordem mundial neoliberal, agora capitaneada pela geopolítica da China, restando indagar se o paradigma mackinderiano-spykmaniano da geopolítica clássica está sendo reescrito com tintas de pós-modernidade?

Com efeito, tudo indica que a reconfiguração da geopolítica pós-pandemia mundial será caracterizada não apenas pela ressignificação do papel social do Estado contemporâneo (Estado Liberal ou Estado Social), mas, também, pelo jogo de poder global entre os Estados Unidos da América (EUA) e a China. Enfim. Este é o espectro temático do presente artigo.

## **Um Mundo a Ser Refeito: Entre a Desglobalização Americana e o Globalismo Neoliberal Chinês**

O objetivo dessa segmentação temática é apresentar a incrível velocidade de evolução da estatalidade pós-moderna que, em apenas três décadas, já produziu quatro grandes momentos de ruptura paradigmática da História da Humanidade, a saber: a queda do muro de Berlim (1989), a queda das Torres Gêmeas (2001), a crise financeira mundial (2008) e a crise sanitária da Covid-19 (2019). É nesse sentido que se afirma que a estatalidade

pós-moderna, no auge dos seus trinta anos, vive as experiências protecionistas da era da desglobalização da economia, patrocinada pela Doutrina Trump, em decorrência da ascensão geopolítica da China e, na sua esteira, do declínio do mundo americano, aqui interpretado como a ordem neoliberal controlada pelos Estados Unidos, com o apoio dos seus aliados da tríade capitalista (Europa e Japão)<sup>4</sup>.

Trata-se do “giro geopolítico da desglobalização” criado pela América de Trump, que se afasta da liderança mundial da globalização neoliberal, para se aproximar da racionalidade econômica nacionalista, verdadeiramente protecionista, que viabiliza, por sua vez, a repatriação da indústria nacional como forma de estancar o engrandecimento do geopoder chinês em escala planetária. É importante, portanto, examinar se a geopolítica pós-Covid-19 resgatará o mundo americano, caracterizado pelo controle hegemônico unilateral da globalização neoliberal, de inspiração lockeana ou, se, finalmente, despontará o mundo pós-americano, um sistema de governança global cosmopolita, de inspiração kantiana, compartilhado agora também com outras potências mundiais, notadamente a China da Iniciativa do Cinturão e da Rota da Seda.

No entanto, para entender plenamente tal contexto pós-pandemia mundial, é preciso retroceder aos tempos das Conferências de **Bretton Woods**, nos estertores da Segunda Grande Guerra Mundial, em julho de 1944, para identificar três grandes eventos, que marcam o início do ciclo de hegemonia mundial dos Estados Unidos. Com efeito, a trajetória da América hegemônica começa com o sistema de gerenciamento financeiro internacional de Bretton Woods com a criação do Fundo Monetário Internacional (FMI), do Banco

---

4 Por óbvio que não se desconhece a ampla controvérsia que existe em torno da ideia de **estatalidade pós-moderna**, na qual diferentes constructos teóricos disputam a primazia acerca dessa matéria, daí toda uma plêiade de elementos fractais dispostos a representá-la, tais como: a descrença do discurso das metanarrativas da modernidade (Lyotard 2004), a lógica cultural do capitalismo tardio (Jameson 2002), a construção teórica da hipermodernidade (Lipovetsky 2004) e a linhagem epistêmica do medo líquido (Bauman 2008). Sem embargo dessa relevante controvérsia doutrinária há que se reconhecer, por outro lado, que o mundo pós-1989 apresenta grandes transformações na estrutura do poder mundial até então existente. É por isso que aqui se defende a visão de que a ordem mundial pós-moderna deve ser analisada menos como um fetiche acadêmico e mais como uma nova realidade geopolítica vinculante, que nasce do colapso da União Soviética como superpotência mundial, criando dessarte um novo arquétipo de relações de poder hegemônico, muito distinto de seus antecessores, quais sejam a ordem eurocêntrica (1648-1945) e a ordem bipolar (1945-1989). Assim, por refugir ao escopo desse artigo, tal controvérsia será aqui abandonada, optando-se pelo desenvolvimento de análise mínima que permita descrever essa possível ordem mundial pós-moderna, aqui vislumbrada como a ordem mundial que surge com o fim da Guerra Fria e que ainda se encontra em construção até os dias de hoje.

Mundial (BIRD) e do sistema dólar-ouro, três grandes acontecimentos, que demarcam a aliança dos países industrializados vencedores da Segunda Guerra Mundial sob a liderança estadunidense.

Ato contínuo, o gênio pragmático do estrategista norte-americano logo percebeu que era necessário também promover a reconstrução democrática dos seus ex-inimigos, Alemanha e Japão, como forma de afastar a ameaça comunista, daí a formulação do **Plano Marshall** de 1947. Eis, aqui, portanto, o embrião da tríade capitalista dos dias de hoje (bloco americano controlado pelos EUA, bloco europeu liderado pela Alemanha e bloco asiático regido pelo Japão). Ou seja, um arquétipo de relações internacionais que converge geopoder para um pequeno número de potências industriais, sob os influxos de um Estado dominante, que se sente capaz de liderar o sistema internacional.

Na sequência da linha do tempo, continua o caminho do ciclo hegemônico dos EUA, agora com a inauguração do **Clube de Paris** de Estados rentistas, em 1956, que surge como instrumento de controle da economia mundial periférica por parte dos países credores (mais uma vez, percebe-se aqui a concentração de poder no clube dos ricos da América do Norte, Europa Ocidental e Japão). Na mesma toada, segue a trilha da América hegemônica com criação do **Clube de Roma**, em 1968, cujo objetivo era construir cenários prospectivos para a formulação de políticas globais<sup>5</sup>.

Sem embargo da relevância de todos esses mecanismos multilaterais, o fato é que a ideia de *pax americana* vai ganhar visibilidade irrefutável a partir da **declaração unilateral de 1971**, de Richard Nixon, que reformulou o sistema de Bretton Woods, desatrelando o dólar americano do seu lastro em ouro, porém mantendo-o como referência mundial, agora, sem nenhum tipo de lastro, fato que evidentemente renovou - por combalida que estava com a Guerra do Vietnã - a hegemonia mundial americana, projetando-a vigorosamente para o futuro. Aliás, observe, com atenção, que a declaração unilateral de 1971 (*Nixon Shock*) é a base fundante da hegemonia monetário-financeira americana e da própria *pax americana* até os dias de hoje.

Portanto, advoga-se aqui a tese de que o fim do dólar como referência do sistema monetário-financeiro global indicará o fim do mundo americano. É nesse sentido que vislumbro a guerra do século XXI como sendo a guerra financeira do dólar americano contra renminbi chinês. Retomando a longa

---

5 Formada por personalidades ilustres (dentre outros, estadistas, economistas, industriais, líderes políticos, pedagogos e humanistas), o Clube de Roma, após seu famoso relatório Dana Meadows de 1972, foi muito criticado pela sua tendência de não representar a humanidade, afastando-se, na visão de Philippe Braillard, da sua oposição de defensor da sobrevivência da espécie humana, para se aproximar de uma ideologia tecnocrática, dentro de sociedade mundial guiada pela gestão de empresas multinacionais (Mafera 2006, 174).

sequência de eventos que consolidam a hegemonia americana, impende agora destacar a criação, em 1975, do **Grupo dos Sete** Países mais ricos e industrializados do mundo (**G7**).

Com a devida agudeza de espírito, o leitor deve perceber que o G7 deu sistematicidade intrínseca à *pax americana*, na medida em que estabeleceu um arquétipo de geopoder com o objetivo de controlar o mundo a partir de políticas mundiais uníssonas focadas nos fluxos comerciais e de investimentos em escala planetária, fortalecendo, assim, a tríade do capitalismo democrático (EUA, Europa e Japão). Com tal tipo de intelecção em mente, fica mais fácil compreender que o G7 tem sua origem mais remota nos Clubes de Paris e de Roma e, mais próxima, na **comissão trilateral** de 1973, materializada por David Rockefeller e Brzezinski, cuja finalidade era desenvolver a cooperação entre as regiões mais desenvolvidas do planeta, Europa Ocidental, Japão e América do Norte. Destacando a importância da comissão trilateral, ensina o saudoso mestre e amigo Roberto Machado de Oliveira Mafra:

A (Comissão) Trilateral era, segundo alguns, o “braço financeiro” da Nova Ordem Mundial que seria implantada no mundo, para serem evitados os cenários negativos oriundos dos relatórios do Clube de Roma, sendo que esse “novo ordenamento” seria materializado sob a forma de um Governo Único Transnacional Mundial. Foram apresentados três blocos (Tríade), previstos inicialmente como base - os Estados Unidos da América, a Europa e o Japão - de onde eram originários seus principais integrantes, representando a elite mais influente de vários países - banqueiros, industriais, empresários, cientistas, economistas, militares, políticos e outros - e que comporia o núcleo da Comissão Trilateral. [...] O grande objetivo da Trilateral era unir, economicamente, o mundo inteiro, para o que os três grandes blocos citados ficariam sob a “área de influência” dos Estados Unidos da América, materializando uma Nova Era “profetizada” por Brzezinski como a (Era da Eletrônica) (Mafra 2006, 176-177).

De tudo se vê, portanto, o longo caminho percorrido pela América hegemônica, desde Bretton Woods (1944), passando pelo Plano Marshall (1947), Clubes de Paris (1956) e Roma (1968), declaração unilateral de desvinculação do dólar ao ouro (1971), Comissão Trilateral (1973), criação do G7 (1975) e desalinhamentos cambiais do Acordo de Plaza (1985)<sup>6</sup>, até, finalmente, chegar-se à queda do muro de Berlim, em 1989, apogeu do ciclo hegemônico

---

6 O Acordo de Plaza, imposto pelos Estados Unidos, em setembro de 1985, forçou a valorização do iene japonês e do marco alemão, com o objetivo de baixar a cotação do dólar norte-americano, propiciando assim aos EUA a redução do seu déficit comercial, bem como recuperando sua competitividade internacional em relação à Alemanha e ao Japão.

da *pax americana*, impulsionado que foi pelo colapso da União Soviética. Com efeito, a queda do muro de Berlim inaugurou a globalização neoliberal, regida pela *pax americana*, na qual a única superpotência remanescente do planeta ficaria encarregada de patrocinar a abertura mundial da economia, ao mesmo tempo em que garantiria a paz mundial. Isto significa dizer que a *pax americana* passou a ser o motor da governança neoliberal pós-1989, fazendo valer a ideia de que o termo *globalização* pode e deve ser associado ao projeto hegemônico da *pax americana*<sup>7</sup>.

E mais: com a devida agudeza de espírito, observe que a hegemonia mundial americana, de acordo com a Estratégia do Engajamento e da Ampliação de Clinton, seria exercida pelo grandioso esquema da Constelação Mundial do Comércio, composto de três grandes áreas supercontinentais de comércio, a saber: Área de Livre Comércio das Américas (ALCA); Mercado Transatlântico (TM) e Cooperação Econômica da Ásia-Pacífico (APEC). Tal arquétipo teria como elementos de apoio os tradicionais mecanismos de Bretton Woods (FMI, BIRD e dólar sem lastro em ouro), acrescido agora da Organização Mundial do Comércio (OMC), que surge, em 1994, a partir da chamada Rodada Uruguaí do Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT).

Eis aqui, estampado com todas as letras, o estágio mais avançado da teoria da tríade capitalista, ou seja, o bloco americano agora é a Área de Livre Comércio das Américas, o bloco europeu é o Mercado Transatlântico e o bloco asiático é a Cooperação Econômica da Ásia-Pacífico. Enfim, reitera-se aqui a *pax americana* pela globalização neoliberal, bem como a globalização neoliberal pela Constelação Mundial do Comércio (estágio mais avançado da teoria da tríade).

É nesse contexto de globalização neoliberal que desponta a tese do fim da história de Francis Fukuyama (1998), deslocando para o epicentro da estatalidade pós-moderna o triunfo do capitalismo financeiro, a vitória da democracia liberal, a universalização dos valores ocidentais, o fim dos conflitos civilizacionais e a supremacia de uma só superpotência remanescente<sup>8</sup>.

---

7 É nesse sentido que Vicente de Paulo Barreto associa o termo “globalização” ao projeto hegemônico de poder da “*pax americana*”: “O termo ‘globalização’ foi, também, associado a um projeto sociopolítico, a *Pax Americana*, que após a queda do Muro de Berlim, foi considerado como hegemônico. O projeto, tanto para alguns teóricos, como na prática das relações financeiras, passou a ser considerado como qualitativamente superior aos demais modelos de regimes políticos, econômicos e sociais, encontrados nas diferentes nações do planeta. [...] Ao lado dessa brusca mudança no cenário político global, pela primeira vez na história da humanidade um sistema econômico pretende-se universal, surgindo mecanismos de produção comuns a todos os povos” (Barreto 2010, 215-216).

8 Como bem destaca Luís Roberto Barroso: “Planeta Terra. Início do século XXI. Ainda sem contato com outros mundos habitados. Entre a luz e sombra, descortina-se a pós-modernidade.

Assim, sob o rótulo genérico da *pax americana*, projeta-se a “ontogenia do leviatã geopolítico”, na qual o poder superior dos Estados Unidos será o garantidor da paz e segurança do sistema internacional.

De fato, a América hegemônica sente-se na obrigação de orientar e comandar os destinos da humanidade, valendo destacar nesse sentido a visão de Zbigniew Brzezinski:

A América tem o monopólio do poder militar global, uma economia incomparável (**segundo para ninguém**) e uma inovação tecnológica inigualável, o que lhe confere uma influência política mundial única. Além disso, há um reconhecimento generalizado, ainda que não dito, de que o sistema internacional precisa de um **estabilizador efetivo**, e que a alternativa mais provável a curto prazo para o mundo americano é o caos (Brzezinski 2007, 192) (grifos nossos).

Em consequência, o apotegma é simples: Ou o mundo aceita a hegemonia da *pax americana* ou viverá em permanente estado de desordem mundial (Góes 2018, 523-524)<sup>9</sup>. Enfim, a complexa dinâmica de domínio geopolítico do planeta perpassa, necessariamente, pela liderança mundial da globalização neoliberal. Toda a análise feita até aqui serviu para marcar bem o globalismo neoliberal regido pela América hegemônica, que, no entanto, começa a entrar em declínio com Doutrina Bush a partir de 11 de setembro, com a queda das torres gêmeas.

Nesse sentido, Samuel Huntington não tardou a contestar a ideia fukuyamaniana de um só mundo de harmonia liberal, destacando que:

No mundo pós-Guerra Fria, pela primeira vez na História, a política mundial se tornou **multipolar e multicivilizacional**. No final da década de 80, o mundo comunista desmoronou e o sistema internacional da Guerra

---

O rótulo genérico abriga a mistura de estilos, a descrença no poder absoluto da razão, o prestígio do Estado. A era da velocidade. A imagem acima do conteúdo. [...] Vive-se a angústia do que não pôde ser e a perplexidade de um tempo sem verdades seguras. Uma época aparentemente pós-tudo: pós-marxista, pós-kelseniana, pós-freudiana” (Barroso 2003, 2).

<sup>9</sup> É nesse diapasão que se vive a era da desordem mundial, tão bem esgrimida pelo saudoso mestre Luiz Alberto Moniz Bandeira quando destaca que: “A Ciência Política necessita estudar a ontogênese do Estado, no processo da opressiva acumulação do poder capitalista, que não apenas se nega, [...], mas igualmente anula a negação, ao longo da história e da evolução da economia mundial [...] Há uma relação recíproca, de ação e reação, entre os acontecimentos, daí que temos de estudá-los em todas as suas dimensões ontológicas, sob novos e diversos ângulos, dado que a história evolui *ad infinitum*, não de forma retilínea, mas em espiral e, às vezes, em curvas, dobras e linhas alternadas” (Moniz Bandeira 2016, 24-25).

Fria virou história passada. No mundo pós-Guerra Fria, as distinções mais importantes entre os povos não são ideológicas, políticas ou econômicas. **Elas são culturais.** (...) A rivalidade das superpotências é substituída pelo choque de civilizações. A política mundial está sendo reconfigurada seguindo **linhas culturais e civilizacionais** (Huntington 1998, 19-21) (grifos dos autores).

De certa maneira, essa visão de Huntington não deixa de transitar na trilha científica da multipolaridade multicivilizacional, notadamente, a partir dos ataques terroristas no dia 11 de setembro de 2001 ao *World Trade Center* e ao Pentágono, símbolos do poderio financeiro e militar estadunidense, cujo desfecho foi a implementação da Doutrina Bush do ataque preventivo, que denegou explicitamente a Ordem de Yalta. Com efeito, há que se reconhecer que os ataques aos símbolos do poder nacional norte-americano irão alterar drasticamente o quadro da globalização neoliberal até então vigente.

Nesse sentido, a configuração estratégica pós-11 de setembro optou, sem maiores preocupações com o resto do mundo e nem com o direito internacional público, por um modelo de ataque preventivo, que inverteu o sinal com relação à NSS (*National Security Strategy*) de Clinton. Isto significa dizer que, enquanto a NSS de Clinton procurava manter a liderança global dos EUA a partir do controle da economia mundial, a NSS de Bush fez o contrário, potencializando a dimensão militar e, com isso, permitindo a paulatina projeção chinesa na África, na América Latina e parte da Ásia, com espreque no antiamericanismo. No dizer de Thomas Friedman, tem-se que:

Assim, as forças do “como globalizar” se dispersaram, e à medida que crescia o número de pessoas do Terceiro Mundo que se beneficiavam da globalização, e à medida que no governo Bush os Estados Unidos começaram a exercer maior poder militar unilateral, o elemento antiamericano no movimento antiglobalização passou a ter voz e papel muito mais importantes. Em consequência, o próprio movimento ficou ao mesmo tempo mais antiamericano e mais incapaz e menos disposto a desempenhar qualquer papel construtivo na formação do debate global sobre a forma da globalização (Friedman 2007, 348).

Sem embargo de tão relevante argumentação, o fato é que a decadência do mundo americano começou mesmo com a crise financeira neoliberal de 2008, que se intensificou ainda mais com a crise do coronavírus de 2019. Com efeito, a emergência sanitária em escala global projetou de certa maneira

princípios de inspiração kantiana<sup>10</sup>, que se contrapõem ao arquétipo neoliberal da globalização da tríade capitalista, que já se encontrava enfraquecida desde a deflagração de falência do Banco de Investimentos Lehman Brothers, em 2008.

É nesse sentido que se pode afirmar que a crise financeira de 2008 foi o eixo propulsor de uma verdadeira revolução copernicana no campo da geopolítica mundial, na medida em que trouxe com ela a real possibilidade de desconstrução do mundo americano e sua possível substituição por um mundo multipolar ou pelo menos por um mundo sem predominância cêntrica dos Estados Unidos e seus tradicionais mecanismos de hegemonia mundial (Góes 2018). Assim, após o período de quedas (1989-2001)<sup>11</sup>, desponta o período de crises<sup>12</sup>, que vai de 2008 (crise financeira do liberalismo) até os dias atuais (crise sanitária da Covid-19); se o período de quedas (1989-2001) é de hegemonia americana incontestável, o período de crises (2008-2019) deve ser interpretado como um ciclo de mudança de poder global, caracterizado pela gradual transição para a *multipolaridade welfarista* em detrimento da *pax americana* neoliberal.

Todas as questões que foram até aqui levantadas podem e devem ser agrupadas sob o rótulo genérico de mundo pré-pandemia mundial, restando agora projetar o futuro de uma **nova ordem mundial pós-coronavírus**, cuja herança mais significativa deveria ser o reconhecimento da dignidade da pessoa humana como novo eixo axiológico do Estado Democrático de Direito, independentemente da alta tensão geopolítica entre gigantes do sistema internacional (EUA e China). Assim, tudo indica que a geopolítica pós-pandemia mundial deslocará para a centralidade da agenda das relações internacionais a disputa entre a retomada do globalismo neoliberal chinês (globalização-neoliberalismo) e a consolidação da desglobalização americana (repatriação da indústria nacional-isolacionismo).

Sem dúvida, a planetarização da epidemia da Covid-19 já projeta a

---

10 Na visão de Giorgio Agamben, filósofo italiano, tem-se que: Essa indagação é ainda mais urgente, e não se trata apenas de uma hipótese puramente teórica, se é verdade, como se começa a dizer em diversos lugares, que a emergência sanitária atual pode ser considerada o laboratório no qual se preparam os novos arranjos políticos e sociais que aguardam a humanidade. Sei que não faltará quem responda que o mais grave sacrifício foi feito em nome de princípios morais. A esses gostaria de lembrar que Eichmann, aparentemente de boa-fé, não se cansava de repetir que tinha feito o que tinha feito de acordo com sua consciência, para obedecer àqueles que considerava os preceitos da moral kantiana. Uma norma que afirme que se deve renunciar ao bem para salvar o bem é tão falsa e contraditória quanto aquela que, para proteger a liberdade, impõe a renúncia à liberdade (Agamben 2020).

11 Queda do muro de Berlim (1989) e queda das torres gêmeas (2001).

12 Crise financeira neoliberal (2008) e crise do coronavírus (2019).

formação de uma nova ordem mundial, que se destacará não apenas pela ressignificação do papel do Estado hodierno no sentido de garantir direitos sociais do homem comum (garantia do núcleo essencial da dignidade humana para todos), mas, também, pelo jogo errático de poder global entre os Estados Unidos e a China, agora dentro de um novo arquétipo disruptivo pós-coronavírus, que reeditará o paradigma mackinderiano-spymaniano com tintas da estatalidade pós-moderna<sup>13</sup>. Com rigor, tal contexto já existia no mundo pré-Covid-19, onde já se questionavam as vantagens e as desvantagens entre a Estratégia das Grandes Alianças Transoceânicas Neoliberais de Barack Obama e a Estratégia Neoisolacionista do América em Primeiro Lugar de Donald Trump.

Nesse sentido, analisando-se comparativamente a América de Obama e a América de Trump, constata-se que elas partiram de caminhos geopolíticos diametralmente opostos (globalismo neoliberal de Obama e desglobalização neoprotecionista de Trump), muito embora tivessem em mira o mesmo objetivo final: restaurar o mundo americano (*pax americana*), ameaçado diretamente pela ascensão geopolítica da China, notadamente a partir da convergência do Cinturão Econômico da Rota da Seda (por terra) e da Rota da Seda Marítima do Século XXI (por mar). De acordo com Estratégia de Obama, os Estados Unidos deveriam revitalizar sua liderança global, tendo como núcleo fundante do seu poderio global a retomada da teoria da tríade, esquecida que foi pela América de Bush, daí a visão de criar as grandes alianças transoceânicas com seus tradicionais parceiros capitalistas, quais sejam: a aliança **transatlântica** com a Europa e a **aliança transpacífica** com o Japão.

De outra banda, a novidade que a Doutrina Trump traz não é a colocação dos interesses americanos em primeiro lugar, mas, sim, a tentativa de conter o geopoder chinês em escala planetária pela adoção do nacionalismo econômico de repatriação da indústria nacional<sup>14</sup>. Na visão de Trump, urge

---

13 É nesse sentido que estadistas, legisladores e juristas têm a tarefa comum de ressignificar o paradigma de desenvolvimento nacional, considerando agora novas variáveis na sua equação geopolítica, tais como o fenômeno da desglobalização, a guerra comercial dos gigantes estadunidense e chinês, a consolidação de estruturas anti-hegemônicas de poder mundial etc. (Góes e Visentini 2019, 35).

14 Ora que não se olvide que, desde o fim da mundialidade eurocêntrica, os EUA sempre controlaram a cena internacional pensando nos seus interesses vitais em primeiro lugar. Portanto, sem ingenuidade estratégica e sem zotismo acadêmico, é preciso compreender que todas as grandes estratégias anteriores à implantação do “América em primeiro lugar” sempre colocaram os EUA em primeiro lugar. Nesse sentido, o estudo sistemático até aqui realizado já demonstrou a dimensão hegemônica que orienta a atuação norte-americana no sistema internacional, ou seja, desde o fim da Segunda Guerra Mundial, o gênio pragmático do estrategista norte-americano vem fazendo uso de axiomas que articulam grandiosas alianças

priorizar o espaço interno norte-americano antes reservado aos interesses difusos insculpados nos grandes arranjos multilaterais supostamente controlados pelos Estados Unidos da América.

Na América de Trump, já não há mais espaço para a globalização neoliberal capitaneada por amplos arranjos multilaterais de comércio, que nada mais fazem do que prejudicar a economia dos EUA, em prol da China, potência antagonica e estrategicamente acoplada às redes da globalização<sup>15</sup>. Eis aqui o grande paradoxo da ordem mundial pós-crise de 2019: uma reviravolta no mundo americano, fruto de uma globalização neoliberal, que lhe escapa ou pelo menos se afasta gradualmente do seu controle direto e imediato. Com isso, impedir o domínio global chinês passa a ser o imperativo categórico da geopolítica estadunidense, daí a ideia de desglobalização a partir da Estratégia do *America First*<sup>16</sup>.

Ou seja, o mundo pós-Covid-19 será caracterizado pelo esforço dos Estados Unidos no sentido de evitar a ordem mundial multipolar, como se o seu poderio de antanho pudesse subsistir por si mesmo diante da nova realidade pós-crise mundial. Enfim, o mundo pós-coronavírus será um tempo marcado pela disputa entre o resgate da globalização neodarwinista de cunho neoliberal-lockeano e a consolidação da multipolaridade welfarista de viés cosmopolita-kantiano.

## A Geopolítica Brasileira do Século XXI à luz da Constituição Cidadã de 1988

Como amplamente visto, a geopolítica pós-pandemia mundial

---

internacionais em benefício próprio (Góes 2018, 528).

<sup>15</sup> É nesse sentido que cabe questionar: quais seriam as razões geopolíticas que levam o gênio pragmático do estrategista norte-americano a desconstruir sua própria criação, talvez sua obra-prima do tempo presente e que é a iniciativa das grandes alianças transoceânicas (atlântica e pacífica), concebidas pelo seu antecessor Barack Obama, exatamente como a finalidade conter o avanço chinês no mundo globalizado? De tudo se vê, por conseguinte, que a NSS de Trump é aparentemente contraditória com a posição de líder da ordem mundial neoliberal até então ocupada pelos Estados Unidos. Como entender, em pleno século XXI, a geopolítica norte-americana desconstruindo a globalização neodarwinista, que ela mesmo edificou diretamente desde a queda do muro de Berlim, em 1989? (Góes 2018).

<sup>16</sup> Com isso, inaugura-se a era do retrocesso da globalização, na qual a América de Trump, até então poderosa e mundialmente hegemônica, resolve enfrentar diretamente a China, classificando-a como rival, juntamente com a Rússia, como bem estabelece o próprio texto da sua estratégia de segurança nacional. Com efeito, a NSS de Trump desconstrói a globalização neodarwinista, que os Estados Unidos edificaram diretamente desde a queda do muro de Berlim, em 1989.

vivenciará a tensão entre o resgate da globalização neoliberal liderada pela China e o restabelecimento ou não da musculatura geopolítica dos Estados Unidos para retomar as rédeas de sua liderança global a partir de um cenário de desglobalização da economia. Infelizmente, no meio desse complexo contexto mundial, países de modernidade tardia do Sul Global, desorientados e sem saber para onde caminhar, tornam-se objeto de disputa desses gigantes geopolíticos. Com efeito, submetidos ao jogo de narrativas conflitantes de potências globais, notadamente EUA e China, é muito provável que sejam facilmente seduzidos pelo *princípio geopolítico do alinhamento benigno* (venha para o meu lado, que te ofereço maiores benefícios).

Aqui é importante entender que tal princípio traz ínsito o novo conceito de *lebensraum* (espaço vital) da estatalidade pós-moderna, qual seja a conquista de mercados e mentes. Tal cosmovisão permite interpretar, sem zotismo acadêmico, o que é verdadeiramente a globalização neoliberal, seus benefícios e malefícios, circunscritos a uma complexa dinâmica de domínio geopolítico do planeta, que se materializa pela liderança global, seja ela estadunidense ou chinesa<sup>17</sup>.

Em consequência, é preciso compreender que o fenômeno da globalização da economia não é mero instrumento de regulação do comércio internacional, nem tampouco instrumento de promoção de cooperação internacional benigno pela própria natureza, mas, sim, um instrumento de disputa de poder global (Góes 2018). Nesta fase da globalização neoliberal pós-crise de 2019, é imperioso marcar bem a imagem da Constituição de um Estado periférico recepcionando acriticamente conteúdos normativos que lhe são desfavoráveis e advindos da geopolítica hegemônica dos centros mundiais de poder, cuja força de influência chega mesmo a controlar o processo legislativo dos países de modernidade tardia do Sul Global.

Com a maestria reflexiva que lhe é peculiar, Norberto Bobbio mostra que o Poder Legislativo de países pobres da periferia do sistema internacional já não atua mais como poder autônomo, mas, sim, como mera câmara de ressonância de decisões estrangeiras, notadamente das nações líderes da globalização neoliberal da economia<sup>18</sup>.

---

17 Nesse sentido, Parag Khanna destaca: Meio século depois, um exemplar com capa de couro da primeira edição da narrativa de Toynbee foi meu guia mais seguro quando comecei a percorrer o mundo para investigar a interação entre duas forças históricas mundiais que ele percebeu intuitivamente, sem chegar a lhes dar nome: a geopolítica e a globalização. A Geopolítica é a relação entre poder e espaço. Globalização remete à ampliação e ao aprofundamento das ligações entre os povos do mundo por meio de todas as formas de troca (Khanna 2008, 9-10).

18 O parlamento, na sociedade industrial avançada, não é mais o centro do poder real, mas apenas, frequentemente, uma câmara de ressonância de decisões tomadas em outro lugar (Bobbio 2004, 159).

É por tudo isso que se tem a impressão de que o legislador pátrio não compreende bem a complexa matriz de impactos cruzados que circunscribe as relações verticalizadas de poder entre centro e periferia do sistema mundial. Nossas Constituições e leis são modificadas sem qualquer relação com um possível projeto nacional de desenvolvimento, ao revés, o que prepondera é a estratégia das grandes potências, notadamente Estados Unidos e China, caracterizando-se aquilo que podemos denominar de mercado de Constituições<sup>19</sup>.

Quanto maior a falta de visão estratégica desse segmento da sociedade, maior será a intensidade dos danos sofridos pelos cidadãos comuns. Enfim, o resultado desta falta de compreensão da geopolítica mundial - de juízes e legisladores - reverbera diretamente no desenvolvimento nacional e, na sua esteira, na garantia de direitos sociais de hipossuficientes. Igualmente forte, é o registro de que as pessoas estão mais ricas do que os Estados nacionais. Tudo isso a refletir o fenômeno da globalização neodarwinista que nada mais faz senão perpetuar o ciclo da periferia do Sul Global. Nesse sentido, há que se lutar contra a realidade que vincula o “poder hegemônico de países ricos e industrializados” e as “modificações constitucionais subservientes de países pobres e subdesenvolvidos”.

Nesse mesmo diapasão, o já citado Natalino Irti, jurista italiano de escol e professor da *Università La Sapienza di Roma*, demonstra que, por detrás de qualquer ordenamento jurídico, existe sempre uma vítima do poder, daí a concepção de uma era de desregulamentação e transações econômicas sem limites, na qual:

As transações econômicas ignoram os limites. Enquanto as tribos estão em guerra, entre outras coisas, na escuridão da noite, giram os mercados, que oferecem bens e os negociam, sentindo-se fora de qualquer pátria. Uma terra de ninguém é aquela que está entre as duas margens, entre as fronteiras de dois países, de dois espaços diferentes. A economia é (ou aspira ser) uma indefinida terra de ninguém (Irti 2007, 1-4).

---

19 A ideia de mercado de Constituições deriva diretamente da atuação das forças de (des) limitação de Natalino Irti (mercado de ordenamentos jurídicos) significando o poder que as empresas multinacionais – amparadas por seus respectivos Estados nacionais – têm para escolher aquela Constituição que lhes for mais vantajosa e conveniente dentro de um amplo mercado de Constituições, que lhes oferecem os países subdesenvolvidos do Sul Global (Irti 2007, 6). E mais grave ainda é perceber que esta ideia-força de um mercado de Constituições, que a periferia do sistema internacional oferece para as empresas multinacionais, não surge do nada, mas, é, sim, fruto de uma decisão política fundamental do Estado tomada pelo seu Poder Legislativo, fazendo valer mais do que nunca aquela visão de Bobbio de mera câmara de ressonância de decisões tomadas em outro lugar.

Tal tipo de intelecção não pode escapar ao estudioso do direito constitucional hodierno, na medida em que se reconhece que seu grande desafio científico no século XXI é o de incorporar, na equação constitucional, novas variáveis metajurídicas (geopolíticas, econômicas, culturais etc.), que informam e conformam a elaboração da ordem jurídica como um todo<sup>20</sup>. Com efeito, em tempos de estatalidade pós-moderna, geopolítica, globalização e direito mesclam-se de tal maneira que passam a formar um todo epistemológico, que desafia juristas e estrategistas do século XXI, daí a relevância do geodireito enquanto ramo multidisciplinar da ciência contemporânea.

Em termos rigorosamente jurídicos, a Constituição Cidadã de 1988 estabelece como núcleo fundante do Estado Democrático de Direito, a consecução dos objetivos fundamentais insculpidos no artigo terceiro do texto constitucional<sup>21</sup>. No entanto, observe, com atenção, que, dentre tais objetivos fundamentais do Estado brasileiro, encontra-se a garantia do desenvolvimento nacional, cuja consecução depende diretamente da geopolítica nacional. Isto significa dizer que o desenvolvimento nacional não é mera questão estratégica deixada a cargo do estrategista pátrio, mas, sim, norma de dignidade constitucional, que deve ser ponderada em face dos demais princípios da Constituição.

Nesse sentido, não basta reaproximar o direito e a ética, como o faz brilhantemente o paradigma neoconstitucionalista do direito; é preciso transpor limites dogmáticos para alcançar a plena sintonia entre geopolítica e direito, de modo a criar as bases teóricas da hermenêutica do desenvolvimento nacional, na qual a questão estratégica será levada em consideração no

---

20 Contemporaneamente, o Poder Judiciário - na qualidade de componente das forças políticas do Estado - se vê cada vez mais envolvido nos complexos problemas constitucionais que são levados para os tribunais, valendo destacar, desde logo, as questões de ordem geopolítica, tais como, a demarcação das terras indígenas, as questões do meio ambiente versus construção de hidrelétricas na Amazônia, o plano de desinvestimento da Petrobras e seu processo de desverticalização pela privatização de subsidiárias (Refinarias, BR Distribuidora e outras), a privatização do Sistema Eletrobras, o marco regulatório do pré-sal: regime de partilha ou regime de concessões? e muitas outras questões geopoliticamente quejandas. São questões que tais que perfazem o assim chamado **constitucionalismo estratégico**, vale definir, o ramo do direito constitucional, cuja linhagem epistêmica se concentra no estudo inter, trans e multidisciplinar envolvendo a geopolítica mundial e o direito constitucional interno (Góes 2019).

21 Os objetivos fundamentais do Brasil são, nos termos do art. 3º, incisos I a IV, da CRFB/88, construir uma sociedade livre, justa e solidária; garantir o desenvolvimento nacional; erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais e promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

processo de ponderação de valores constitucionais em colisão. Um país sem estratégia de desenvolvimento nacional é um país à deriva que, sem rumo, não sabe aonde quer chegar.

Portanto, como já dito, a incompreensão do jogo estratégico mundial por parte de legisladores, juízes e tribunais pode representar a mitigação de direitos sociais das classes menos favorecidas, em virtude de uma possível desindustrialização do País. É nesse sentido que urge questionar se é possível construir uma sociedade livre, justa e solidária sem uma estratégia de industrialização do País genuinamente nacional e focada na distribuição de renda? Da mesma forma, impende perguntar se é possível garantir o desenvolvimento nacional sem a concepção de um grande projeto estratégico de Estado; e mais: como erradicar a pobreza e a marginalização, bem como as desigualdades regionais e sociais, adotando-se uma estratégia de subordinação aos interesses vitais dos centros mundiais de poder?

Enfim, a falta de uma visão clara dessa ordem de considerações pode dificultar a elaboração de um projeto geopolítico genuinamente brasileiro, livre de interferências externas. É nesse diapasão que urge construir um arquétipo geopolítico autóctone, com aptidão de gerar o desenvolvimento nacional, sem violar os princípios do Estado Democrático de Direito, garantindo assim vida digna para todos os brasileiros<sup>22</sup>. Para tanto, defende-se aqui a tese de que a projeção internacional do Brasil perpassa, inexoravelmente, pelo avanço do saber geopolítico nacional, muitas vezes distorcido ou mal compreendido, seja no Congresso Nacional, seja no Poder Judiciário, o que dificulta a consecução do **imperativo categórico da geopolítica brasileira**: conduzir o Brasil ao seu devido lugar no sistema internacional, qual seja, estar entre as cinco maiores potências mundiais do planeta.

Destarte, no Brasil, não se pode negar a lacuna relativa ao encontro epistemológico da geopolítica e do direito, valendo destacar aqui a visão de Gilberto Bercovici, quando captura com precisão a falta de preocupação com o desenvolvimento:

---

22 E assim é que geopolítica e poder devem estar em consonância com o sentimento constitucional de desenvolvimento social e econômico, não se admitindo mais aquela vetusta imagem autopoietica positivista, fechada em si própria, sem acoplamento conceitual dos diferentes fluxos epistemológicos, notadamente da geopolítica e do direito. Ao contrário, é tarefa do jurista/estrategista brasileiro superar o atraso científico que nos separa dos países desenvolvidos, em especial dos Estados Unidos da América, cuja Grande Estratégia (*National Security Strategy*) tem o poder de moldar a ordem internacional; repita-se por fundamental: a estratégia de um único país direcionando e comandando o contexto mundial (Góes e Visentini 2019, 31).

Podemos jogar o que quisermos na Constituição, se não tivermos um Estado forte, no sentido republicano, para implementar essa Constituição, para poder garantir os direitos, para poder implementar políticas públicas, de nada adianta. (...) Outra questão que ignoramos ultimamente é a **questão do desenvolvimento**. Sem um Estado que promova uma efetiva política de desenvolvimento, podemos colocar o que quisermos na Constituição, e, infelizmente, estaremos condenados a ficar denunciando o fato de a que Constituição prevê **algo que na realidade não se concretiza** (Bercovici 2003, 79) (grifos dos autores).

Assim, o grande desafio do pensamento acadêmico nacional do tempo presente é conceber um arquétipo epistemológico multidisciplinar que harmonize as relações entre a “Grande Estratégia Nacional” e a “Constituição Cidadã de 1988”<sup>23</sup>. Como bem destaca Lassalle (1998, 49), os problemas constitucionais não são problemas de direito, mas do poder. Ou seja, a decisão judicial não pode prescindir da compreensão da geopolítica mundial e seus reflexos no campo constitucional e vice-versa, exatamente como preleciona Philip Bobbitt (2003, 192), a constituição não é apenas o documento que manifesta as maneiras pelas quais determinada sociedade reconhece direitos civis, pelo contrário, as sociedades, todas elas, são constituídas de determinada forma, e essa forma é a sua constituição.

Em tempos de estatalidade pós-moderna, intensifica-se a conexão científica entre a hermenêutica de desenvolvimento nacional e a plena efetividade de direitos fundamentais do homem brasileiro a partir da judicialização da geopolítica. Para o bem ou para o mal, o STF necessita conhecer os impactos da geopolítica mundial não apenas sobre nossa Carta Ápice, mas, também, sobre o ordenamento jurídico como um todo. Urge, pois, fixar as bases de um *corpus epistêmico-geopolítico* autóctone, com grau de ordem e racionalidade que permita a maximização do desenvolvimento nacional sem violação dos cânones do Estado de Direito. Para tanto é necessário planejar e agir, o que evidentemente ressalta a força de uma geopolítica independente (Góes e Visentini 2019, 30).

Esta é a razão pela qual o estadista/legislador pátrio tem que repensar

---

23 Por um lado, como já visto, o conceito de **Constituição em sentido estratégico** pressupõe o mapeamento teórico em torno do fenômeno da judicialização da geopolítica, no qual as grandes questões estratégicas do Estado brasileiro serão levadas para a apreciação do Poder Judiciário. Assim, a ideia de Constituição Estratégica projeta a imagem de “ato de constituir a ação estratégica do Estado”, o que evidentemente significa dizer que a Constituição deve ser lida com filtro estratégico, capaz de compreender a influência dos fatores reais de poder não apenas no campo interno, tal qual a célebre tese de Ferdinand Lassalle, de 1862, mas, principalmente, dos fatores reais de poder hegemônico no plano da geopolítica mundial (Lassalle 1988).

um novo paradigma de estatalidade positiva atenuada, que harmonize de um lado o binômio “livre iniciativa - expansão mundial do comércio” e, do outro, o trinômio “dignidade da pessoa humana - desenvolvimento nacional - justiça social”. E mais: a confluência dos valores liberais (igualdade formal e estatalidade mínima) com os valores sociais (igualdade material e estatalidade positiva) deve ser feita a partir da garantia do núcleo essencial da dignidade humana, que fixa as condições materiais mínimas para o exercício pleno da cidadania e dos direitos de todas as três dimensões para todos os indivíduos.

Com a devida acuidade científica, o leitor haverá de concordar que a garantia do **núcleo essencial da dignidade da pessoa** para todos os cidadãos somente será alcançada com o fortalecimento e expansão do **núcleo estratégico brasileiro**. Como já dito, entenda-se como núcleo estratégico brasileiro o conjunto de empresas brasileiras que se aproximam das empresas multinacionais tradicionais do capitalismo democrático, na medida em que permanecem como polos de produção mundial e não como meros mercados consumidores (importação direta de produtos vindos do exterior). Nessa categoria de empresas, dentre outras, Petrobras, Embraer, Base Industrial de Defesa, AmBev, Braskem, Banco do Brasil, Indústria Naval e Aeronáutica, Vale do Rio Doce, Eletrobras, Empreiteiras Nacionais e Agronegócio.

Observe, com atenção, que somente com esse espectro conceitual do geodireito (expansão do núcleo estratégico de empresas brasileiras garantindo o núcleo essencial de vida digna para os cidadãos brasileiros), é possível projetar o futuro geopolítico do País. Expandir o núcleo estratégico brasileiro não significa reduzir o número de empresas estatais e multinacionais de outras nacionalidades. Ao contrário, em vários setores estratégicos da economia nacional, urge atrair novos investimentos estrangeiros com o fito de fomentar o desenvolvimento nacional<sup>24</sup>.

Aqui, o leitor deve compreender, com a devida sensibilidade estratégica, que não se trata de ser contra as privatizações, ao contrário, defende-se aqui a tese de que as privatizações sempre serão bem-vindas, na medida em que empresas estatais serão sempre menos competitivas do que as empresas privadas. Na verdade, o que não pode ocorrer é a desnacionalização, seguida de completa liquidação de empresas brasileiras (estatais ou privadas), algumas

---

24 O que não se admite é a redução do núcleo estratégico brasileiro, feito por privatizações, que transferem a atividade industrial para o exterior, com importação superveniente daquele mesmo produto no futuro. Lógica não muito fácil de compreender, mas, indubiosamente, lógica imposta quase que por intermédio de pensamento único, no primeiro ciclo de privatizações do Estado brasileiro, na década de noventa. Um bom modelo de privatização de empresas públicas é o processo de abertura de capital na bolsa de valores, com pulverização de ações, o que permitiria o controle estratégico de tais empresas pela sociedade brasileira e não pelo Estado brasileiro, bem como a manutenção de polos de desenvolvimento tecnológico no Brasil.

rentáveis e dotadas de razoável domínio tecnológico, como, foi, por exemplo, a indústria naval brasileira, até então situada entre as três primeiras do mundo e cujo desfecho foi melancólico: um setor estratégico da economia nacional foi praticamente dizimado em nome de uma competitividade internacional que nunca chegou ao País.

Enfim, da noite para o dia, operou-se a quase destruição desse relevante núcleo estratégico brasileiro, de alto valor agregado e considerável teor tecnológico, restando ao País despender bilhões de dólares em pagamento de frete para navios de bandeira estrangeira realizarem o comércio marítimo, que corresponde a mais de 90% de todo o comércio exterior do Brasil. Fica aqui o registro de um exemplo fundamental, que reforça a necessidade do desenvolvimento do geodireito, enquanto ramo da ciência jurídica que estuda as conexões epistemológicas imanentes entre a geopolítica e o direito<sup>25</sup>.

De tudo se vê, portanto, que um dos grandes desafios do jurista/estrategista brasileiro do século XXI é fazer a revisão teórica de instrumentos geopolíticos e jurídicos, que projetem a formulação de políticas públicas de revalorização da indústria nacional, sem violar os ditames do Estado Democrático de Direito e sem violar as regras internacionais do livre comércio. Com rigor, são as empresas multinacionais que moldam a ordem mundial sob a proteção dos seus respectivos Estados nacionais.

É urgente, pois, construir um novo paradigma estatal, com latitude científica capaz de harmonizar a tensão do jogo geopolítico de poder do sistema internacional e o sentimento constitucional de justiça, viabilizando dessarte o fortalecimento do núcleo estratégico de industrialização do País e, na sua esteira, garantindo o núcleo essencial de vida digna para o homem brasileiro em geral. Urge, portanto, articular os elementos do Poder Nacional, transformando poder potencial em poder real e projetando o País no concerto das nações, notadamente a partir dos seus **quatro grandes arquétipos geopolíticos fundantes**, que posicionam o Brasil como uma superpotência energética, uma superpotência alimentar, uma superpotência aquífera e uma superpotência ambiental (superpotência verde).

E mais: o estudo da geopolítica clássica e contemporânea mostra claramente a linha periférica que caracteriza a América do Sul em relação aos centros de poder, o que naturalmente não se coaduna com a dimensão político-estratégica do Brasil. Com efeito, admitir relações geopolíticas verticalizadas é fator impeditivo para o Brasil prosperar em ritmo próprio, concretizando assim o grande imperativo categórico da geopolítica brasileira. É por isso que, em sentido acadêmico, ganha relevância a teorização feita pelo Coronel Roberto Machado de Oliveira Mafra da Escola Superior de Guerra ao engendrar a sua *Teoria do Quaterno*. Seu grande mérito repousa na

ideia-força de que o Brasil e os demais países latino-americanos não devem aceitar tratamento inferiorizado por parte dos demais blocos ou lideranças mundiais<sup>26</sup>.

Muito embora a concepção do quaterno do eminente professor da ESG seja a melhor trajetória a seguir, notadamente, nos termos do parágrafo único, do artigo quarto, da Constituição de 1988, que estabelece a busca pela formação de uma comunidade latino-americana de nações, acredita-se que tal constructo geopolítico seja de difícil execução a médio ou curto prazos<sup>27</sup>. Assim, conjectura-se como melhor solução geopolítica a redução do espaço vital do Brasil para o subcontinente sul-americano. Isto não significa dizer que a integração sul-americana seja o cerne da geopolítica brasileira do século XXI. Ao contrário, a busca pela integração sul-americana é apenas o ponto de partida de um projeto geopolítico muito mais amplo e que se projeta sobre as estruturas do macropoder mundial, notadamente os Estados Unidos, a União Europeia e a China.

Eis aqui o núcleo fundante da geopolítica brasileira do século XXI: a construção de um arquétipo de fortalecimento da América do Sul face aos três grandes polos de atração do poder mundial, daí a importância da reaproximação estratégica com os Estados Unidos, o avanço do acordo Mercosul-União Europeia e o acoplamento à iniciativa chinesa do Cinturão Econômico e da Rota da Seda Marítima.

## Considerações Finais

O presente trabalho procurou analisar, inicialmente, o controle geopolítico do direito a partir da influência da geopolítica neoliberal sobre o constitucionalismo dos países de modernidade tardia, como, amplamente visto, é o caso do Brasil. Assim, foi possível demonstrar a influência dos fatores reais de poder mundial sobre o processo legislativo dos países do Sul Global a partir da globalização neoliberal, cuja liderança está sendo disputada pelos Estados Unidos e China.

Pela sistematização engendrada, foi possível constatar que a NSS de Trump, antes mesmo da crise do coronavírus de 2019, já apresentava estrutura cratológica incompatível com a posição de líder da globalização neoliberal, até então ocupada pelos Estados Unidos. Como entender, em pleno século XXI, a geopolítica norte-americana desconstruindo a globalização neodarwinista, que ela mesma edificou diretamente desde a queda do muro de Berlim, em 1989? (Góes 2018, 529).

Nesse sentido, demonstrou-se que a Estratégia de Trump não

era apenas a versão mais atualizada da doutrina isolacionista da era eurocêntrica, mas, principalmente, um marco de ruptura paradigmática com todos os outros arquétipos estratégicos que lhe antecederam. Ou seja, a América de Trump, denegando a teoria da tríade, afastou-se da liderança do globalismo neoliberal, para se aproximar da racionalidade neoisolacionista, verdadeiramente protecionista, que viabilizou o tão propalado “giro geopolítico da desglobalização”, provocado, por sua vez, pelo engrandecimento do poder chinês, que se consolidou com a convergência entre o Cinturão Econômico da Rota da Seda (por terra) e a Rota da Seda Marítima do Século XXI (por mar).

Assim, evidenciou-se que a crise da Covid-19 reforçou ainda mais essa visão de sucesso chinês sobre os EUA no que tange à sua capacidade de influência internacional e de controle da economia globalizada. A emergência sanitária comprovou a dependência mundial dos equipamentos de saúde fabricados na China, daí a tentativa estadunidense de neutralização geopolítica da expansão chinesa, não apenas em relação à conquista da ilha mundial mackinderiana (massas terrestres da Europa, Ásia e África), mas, também, do crescente exterior ou insular (as terras do continente americano, da Austrália e adjacências)<sup>28</sup>.

Enfim, asseverou-se que o mundo pós-coronavírus a ser refeito vivenciará a tensão geopolítica entre o resgate da globalização neoliberal liderada pela China e a retomada de musculatura cratológica dos EUA para reassumir as rédeas da liderança global. No meio disso tudo, a legítima aspiração dos países de modernidade tardia pela busca do seu desenvolvimento nacional.

Foi nesse diapasão, que se destacou que o estadista/legislador pátrio tem que repensar um novo paradigma estatal, considerando agora novas formas de relações internacionais e novas fórmulas de interpretação da Constituição. A solução vislumbrada terá que privilegiar a expansão do núcleo estratégico brasileiro, enquanto conjunto de segmentos econômico-tecnológicos autônomos capazes de participar eficazmente da competição internacional. Ou seja, um país com mais de 200 milhões de habitantes não pode abrir mão do seu núcleo estratégico tecnológico-industrial, transformando-se em mera sociedade de serviços, exportadora de produtos primários.

Como efeito, dentro de um cenário que é, a um só tempo, geopoliticamente pós-americano, estadisticamente pós-welfarista e juridicamente pós-positivista, urge ao juiz/jurista do século XXI conceber um novo arquétipo constitucional de estatalidade positiva atenuada, que harmonize de um lado o binômio “livre iniciativa - expansão mundial do comércio” e, do outro, o trinômio “dignidade da pessoa humana - desenvolvimento nacional -

sentimento constitucional de justiça”<sup>29</sup>.

Há que se compreender que a Constituição e a Estratégia Nacional - enquanto definidora de políticas públicas - são faces de uma mesma moeda, que se encontram na consecução dos objetivos fundamentais do Estado brasileiro. De que adianta comemorar-se a força normativa da Constituição sob a égide de uma pujante democracia, quando se constata a inaptidão do País para conceber uma estratégia de desenvolvimento nacional genuinamente brasileira que garanta, ao mesmo tempo, o núcleo estratégico das empresas brasileiras e o núcleo essencial de dignidade humana de todos brasileiros?

Na virada do século XX para o século XXI, a consecução do grande imperativo categórico da geopolítica brasileira será o grande avisador de tempos felizes no encontro da garantia do núcleo essencial de vida digna para todos os brasileiros com a expansão do núcleo estratégico das grandes empresas multinacionais brasileiras. Esta é a única maneira de vencer o ciclo da periferia, colocando o Brasil entre as cinco primeiras potências mundiais.

## REFERÊNCIAS

- Agamben, Giorgio. 2020. “Reflexões sobre a peste”. In: *Ensaio em tempos de pandemia*. Tradução de Isabella Marcatti. São Paulo: Boitempo.
- Barretto, Vicente de Paulo. 2010. *O fetiche dos direitos humanos e outros temas*. Rio de Janeiro: Lumen Juris.
- Barroso, Luís Roberto. 2003. “Fundamentos Teóricos e Filosóficos do Novo Direito Constitucional Brasileiro (Pós-modernidade, teoria crítica e pós-positivismo)”. In: Barroso, Luís Roberto (Org.). *A nova interpretação constitucional*. Ponderação, Direitos fundamentais e Relações Privadas. São Paulo-Rio de Janeiro: Renovar.
- Bauman, Zygmunt. 2008. *Medo líquido*. Tradução de Carlos Alberto Medeiros. Rio de Janeiro: Jorge Zahar.
- Bercovici, Gilberto. 2003. In: Coutinho, Jacinto Nelson de Miranda (Org.). *Canotilho e a constituição dirigente*. Organizador. Rio de Janeiro: Renovar.
- Bobbitt, Philip. 2003. “A guerra e a paz na história moderna”. In: *O impacto dos grandes conflitos e da política na formação das nações*. Tradução de Cristiana de Assis Serra. Rio de Janeiro: Campus.
- Bobbio, Norberto. 2004. *A era dos direitos*. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Elsevier.
- Brzezinski, Zbigniew. 2007. *Second chance: three presidents and the crisis of american superpower*. New York: Basic Books.

- Friedman, Thomas. 2007. *O mundo é plano: uma breve história do século XXI*. Rio de Janeiro: Objetiva.
- Fukuyama, Francis. 1998. *O fim da história*. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército.
- Góes, Guilherme Sandoval; Visentini, Paulo Fagundes. 2019. “Escola Superior de Guerra: 70 anos pensando segurança, desenvolvimento e geopolítica”. *REVISTA DA ESCOLA SUPERIOR DE GUERRA* 34: 13-38.
- Góes, Guilherme Sandoval. 2018. “Geopolítica Mundial e America’s Grand National Strategy: diálogos epistemológicos indissociáveis”. *REVISTA DA ESCOLA DE GUERRA NAVAL* (ED. PORTUGUÊS) 24: 500-542.
- Góes, Guilherme Sandoval, Massera, Hector Villagra. 2015. *Brasil e Chile: posição geopolítica no contexto mundial contemporâneo*. Rio de Janeiro: Editora da ESG.
- Góes, Guilherme Sandoval. 2019. “Estado Estratégico de Direito e judicialização da geopolítica: Desafios do direito constitucional contemporâneo”. In: Mello, Cleyson at al. (Org.). *Estudos em Homenagem ao Professor Doutor José Rogério Moura de Almeida Filho*: Saúde, Direito, Educação, Inovação e Cidadania. Rio de Janeiro-RJ: Processo (1): 681-710.
- Huntington, Samuel. 1998. *O choque de civilizações e a recomposição da ordem mundial*. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército.
- Irti, Natalino. 2005. *Norma e luoghi. Problemi di geo-diritto*. Roma-Bari: Laterza.
- Irti, Natalino. *Geodireito*. 2007. Tradução de Alfredo Copetti Neto e André Karan Trindade. Conferência sobre biodireito e geodireito. Universidade de São Paulo, São Paulo.
- Jameson, Fredric. 2002. *Pós-Modernismo: A lógica cultural do capitalismo tardio*. São Paulo: Ática.
- Khanna, Parag. 2008. *O segundo mundo*. Impérios e influência na nova ordem global. São Paulo: Intrínseca.
- Lassalle, Ferdinand. 1998. *A essência da constituição*. 2ed. Rio de Janeiro: Liber Juris.
- Lipovetsky, Gilles. 2004. *Os tempos hipermodernos*. São Paulo: Barcarolla.
- Liotard, Jean-François. 2004. *A condição pós-moderna*. Tradução de Ricardo Corrêa Barbosa. 8 ed. Rio de Janeiro: José Olympio.
- Mafra, Roberto Machado de Oliveira. 2006. *Geopolítica: introdução ao estudo*. São Paulo: Sicureza.
- Moniz Bandeira, Luiz Alberto. 2016. *A desordem mundial: O espectro da total*

dominação: Guerras por procuração, terror, caos e catástrofes humanitárias. Rio de Janeiro: Civilização brasileira.

United States. 1996. U. S. *National Strategy of Engagement and Enlargement. Administration of William Clinton*. Washington, D.C. Press, febl. 1996.

United States. 2002. U.S. *National Strategy of Defending The Nation Agaisnt Its Enemies. Administration of Georg W. Bush*. Washington, D.C. Press, sep. 2002.

United States. 2010. U.S. *National Strategy of Nation Renewal and Global Leadership. Administration of Barack Obama*. Washington, D.C. Press, may. 2010.

United States. 2017. U.S. *National Strategy of Making America Great Again. Administration of Donald Trump*. Washington, D.C. Press, dec. 2017.

## RESUMO

O presente artigo é fruto de pesquisa desenvolvida no estágio pós-doutoral do Programa de Pós-Graduação em Ciências Aeronáuticas da Universidade da Força Aérea (PPGCA), cujo tema era “Geopolítica, Cultura e Direito: Diálogos epistemológicos necessários em tempos de estatalidade pós-moderna”. Assim sendo, colima examinar as conexões científicas que unem a geopolítica e o direito, disciplinas que se imbricam de tal maneira que acabam desaguando na garantia de direitos fundamentais para o cidadão comum. Busca-se analisar o controle geopolítico do direito a partir da influência da geopolítica neoliberal sobre o constitucionalismo dos países de modernidade tardia, como é o caso do Brasil. Assim, foi possível demonstrar a influência dos fatores reais de poder mundial sobre o processo legislativo dos países do Sul Global a partir da globalização neoliberal, cuja liderança está sendo disputada pelos Estados Unidos e China.

## PALAVRAS-CHAVE

Geopolítica; Relações Internacionais; Estado; Direito.

*Recebido em 4 de novembro de 2020  
Aprovado em 16 de novembro de 2020*

# O DECLÍNIO HEGEMÔNICO DOS ESTADOS UNIDOS E A CRESCENTE INFLUÊNCIA DA CHINA: UMA PERSPECTIVA CRÍTICA SOBRE A TEORIA DA TRANSIÇÃO DE PODER NO SÉCULO XXI

Nasa'i Muhammad Gwadabe<sup>1</sup>  
Mohd Afandi Salleh<sup>2</sup>  
Abdullahi Ayoade Ahmad<sup>3</sup>

## Introdução

*“Let China sleep; when she wakes, she will shake the world”*

- Napoleão Bonaparte (1769- 1821)

A ascensão da China pode ocorrer pacificamente sob a hegemonia dos Estados Unidos? Predominantemente, as respostas a esta pergunta dependem da teoria da Transição de Poder. A maioria dos teóricos da Transição de Poder previu que a ascensão da China seria conflituosa. Há cerca de 200 anos, Napoleão Bonaparte advertiu que o mundo deveria “deixar a China dormir; quando ela acordasse, abalaria o mundo.” Uma vez que o mundo de hoje é dominado pela hegemonia dos Estados Unidos, abalar o mundo significa abalar os Estados Unidos (Allison 2017, Chan, Hu e He 2018, Kugler e

---

1 Professor da Faculdade de Direito e Relações Internacionais na Universiti Sultan Zainal Abidin, Terengganu – Malaysia. E-mail: ngwadabe@gmail.com

2 Professor da Faculdade de Direito e Relações Internacionais na Universiti Sultan Zainal Abidin, Terengganu – Malaysia.

3 Professor da Faculdade de Direito e Relações Internacionais na Universiti Sultan Zainal Abidin, Terengganu – Malaysia.

Organski 1989, Wang 2018, Yoder 2019).

De acordo com a Teoria, uma transição de poder de um poder hegemônico para um poder em ascensão geralmente termina em conflitos ou guerra; e, possivelmente, em uma mudança na estrutura do sistema internacional (Kugler e Organski, 1989). A teoria da Transição de Poder foi proposta por Abramo Fimo Kenneth Organski em seu livro *World Politics*, em 1958. Ele explicou que as nações passam por três estágios de transição de poder. Primeiro, o Estágio de Poder Potencial, seguido pelo Estágio de Crescimento Transicional em Poder e, por último, o Estágio de Maturidade de Poder. Organski (1958) explicou, ainda, que os principais indicadores do poder relativo de uma nação são o tamanho da população, a força industrial e a organização política.

Além disso, Organski argumentou que quando um poder em ascensão ameaça substituir um poder vigente, o cenário geralmente termina em uma dinâmica perigosa que o estudioso de Harvard, Graham Allison, chamou de “Armadilha de Tucídides” (Mastro 2019). Utilizando nosso conhecimento de história, entenderemos o pressuposto central da teoria da Transição de Poder, visto que a história registrou vários casos em que a transição de poder levou a grandes guerras. Na antiguidade, a transição do poder de Esparta para Atenas foi sangrenta. No século XX, o poder ascendente da Alemanha na Europa resultou em guerras mundiais (Mearsheimer 2001).

Adicionalmente, a teoria da Transição de Poder explicou que os fatores que causam a guerra entre o declínio hegemônico e o poder ascendente são a insatisfação e o medo. Idealmente, em um sistema global anárquico de autoajuda, quando uma potência em crescimento está insatisfeita com a ordem mundial existente, naturalmente, tal potência emergente se empenhará em exaltar sua influência no sistema para atingir seus interesses. Assim, a ação do Estado revisionista irá correlativamente lançar medo e incerteza na mente da hegemonia em declínio, o que torna a guerra hegemônica quase inevitável, como testemunhado pela história.

Normalmente, no processo de Transição de Poder, o desafiador insatisfeito cresce mais rápido do que a nação dominante e ameaça alcançar e ultrapassar o poder dominante. Como a paridade de poder está se estreitando entre o desafiador e a nação dominante, a tensão entre os dois principais contendores aumentaria devido à incerteza sobre as futuras intenções do estado ascendente que geralmente leva ao confronto (Chan et al. 2018).

Por último, este artigo usou um desenho de pesquisa explicativo para avaliar criticamente o fenômeno em estudo e sugerir possíveis soluções usando rastreamento de processo. O rastreamento do processo é uma ferramenta de análise qualitativa que fornece sistematicamente um exame das evidências selecionadas e analisadas à luz dos objetivos da pesquisa (Beach 2017). Neste

artigo, os dados foram coletados principalmente de fontes secundárias, que incluíram relatórios, sites oficiais, artigos de periódicos respeitáveis, enciclopédias e livros. As informações coletadas foram analisadas criticamente para explicar o quão deficiente é a teoria da Transição de Poder no século XXI para explicar as atuais relações Estados Unidos-China e a perspectiva de paz ou guerra entre os dois Estados.

## O Problema e a Justificativa para o Estudo

Desde sua formulação em 1958, a Teoria da Transição de Poder tem sido amplamente utilizada para analisar e fazer previsões sobre o comportamento da China quando atingisse o estágio de maturidade de poder e a possível reação do hegemom da época durante a transição. O próprio Organski previu que “a ascensão da China, que acaba de entrar na fase de crescimento transicional, promete ser igualmente espetacular” (Organski 1958). Estudos da Agência Central de Inteligência dos Estados Unidos, dentre outros, projetaram que a China seria uma potência militar de primeira classe e rivalizaria com os Estados Unidos em potência global até 2020 (Layne 2008). Muitos argumentaram que a ascensão da China, bem como o medo e a incerteza que ela instilaria nos Estados Unidos acabariam por levar a uma guerra hegemônica (Chan et al. 2018, Wang 2018, Yoder 2019).

A crença de muitos acadêmicos de que os Estados Unidos e a China acabarão em uma armadilha de Tucídides, juntamente com a propaganda da mídia de comunicação de massa, ajudaram a ampliar a questão além do nível irracional. O agravamento da questão instalou o pânico na mente dos formuladores de política externa, o que poderia influenciá-los a fazer escolhas errôneas e irracionais, colocando em risco a paz mundial e a cooperação internacional.

Portanto, este artigo argumenta que, em termos de crescimento econômico, a China poderia superar os Estados Unidos, mas não há indícios de confronto armado entre as duas nações. Isso ocorre porque no século XXI existem tendências de mudança nas relações internacionais e na política global. Há uma crescente interdependência econômica, rápido avanço na tecnologia militar, restrições institucionais, sistema político doméstico, natureza das alianças e a questão da Destruição Mútua Assegurada (MAD) devido ao advento e proliferação de armas de destruição em massa. Esses fatores exigiram uma revisão crítica da teoria da Transição de Poder, proposta em meados do século XX.

Assim, este artigo procura examinar a Teoria da Transição de Poder em relação a algumas variáveis emergentes no século XXI para abordar os

vazios de conhecimento sobre as perspectivas de paz ou guerra entre os Estados Unidos e a China, caso a transição ocorra. As questões levantadas e discutidas aqui podem ser importantes para os formuladores de política externa e ajudarão a atrair a atenção dos acadêmicos e da mídia de massa para uma abordagem do fenômeno que não foi explorada adequadamente.

## Revisão da Literatura

De acordo com Organski (1958), o auge que um país pode atingir no espectro de transição de poder é o “Estágio de Maturidade de Poder”. Ele explicou que quando um país se torna o ator dominante no cenário internacional ou ascende à posição hegemônica global, acaba sendo desafiado por uma nação poderosa e insatisfeita em ascensão. Como comprovado pela história, na maioria dos casos, a busca pela liderança mundial entre a hegemonia em declínio e a potência emergente geralmente leva ao confronto armado (Dunn 2010, Lopez e Johnson 2017).

Por exemplo, em *World Politics: Trend and Transformation*, Shannon Lindsey Blanton e Charles William Kegley explicaram que a busca pela liderança mundial entre as grandes potências fazia parte da política global desde tempos imemoriais. Eles argumentaram que a rivalidade entre grandes potências é cíclica; o que significa que a história se repetirá (Blanton e Kegley 2017). Os autores tentaram justificar a recorrência da rivalidade entre grandes potências pela liderança mundial, levando-nos de volta mais de 500 anos (1495 - 2025) na história, usando a teoria do ciclo longo para mostrar como a liderança global se manifesta por meio de uma série de estágios. Segundo eles, períodos de guerra global são seguidos por períodos de relativa estabilidade na liderança global que facilitam a criação de instituições e o estabelecimento de uma nova ordem internacional pela hegemonia com o apoio de outras nações poderosas. Normalmente, a transformação global altera o poder relativo dos Estados, muda suas alianças com outros países e provavelmente com mudanças nas fronteiras internacionais (Holsti 2019, Scott 2018). A Tabela 1 abaixo resumiu algumas tendências históricas e prováveis de transição de poder no futuro.

**Tabela 1: Linha do tempo da rivalidade entre grandes potências pela liderança mundial (1495-2025)**

Datas	Estado (s)	Outros Poderes Resistindo à Dominação	Guerra Global	Nova Ordem Depois da Guerra Global
1495-1550	Portugal	Espanha, Valous, França, Burgundy, Inglaterra	Guerra da Itália e do Oceano Indico, 1494-1517	Tratado de Tordesilhas, 1517
1560-1609	Espanha	Holanda, França, Inglaterra	Guerras Hispano-Holandesas, 1580-1608	Trégua de 1608: formação da União Evangélica e da Liga Católica
1610-1648	Sagrado Império Romano (Dinastia Habsburgo na Espanha e na Áustria Hungria)	Coalizões ad hoc majoritariamente de Estados Protestantes (Suécia e Holanda) e principados germânicos, assim como a França (Católica) contra os resquícios da ordem papal	Guerra dos Trinta Anos, 1618-1648	Paz de Vestfália 1648
1650-1713	França (Luis XIV)	As Províncias Unidas, Inglaterra, o Império Habsburgo, Espanha, a maioria dos Estados germânicos, Rússia	Guerra da Grande Aliança, 1688-1713	Tratado de Utrecht, 1713
1792-1815	França (Napoleão)	Grã-Bretanha, Prússia, Áustria, Rússia	Guerras Napoleônicas, 1792-1815	Congresso de Viena e o Concerto Europeu, 1815
1871-1914	Alemanha, Turquia, Austria-Hungria	Grã-Bretanha, França, Rússia, Estados Unidos	I Guerra Mundial, 1914-1918	Tratado de Versalhes criando a Liga das Nações, 1919

Datas	Estado (s)	Outros Poderes Resistindo à Dominação	Guerra Global	Nova Ordem Depois da Guerra Global
1933-1945	Alemanha, Japão, Itália	Grã-Bretanha, França, União Soviética, Estados Unidos	II Guerra Mundial, 1939-1945	Bretton Woods, 1944, Nações Unidas, Potsdam, 1945
1945-1991	Estados Unidos, União Soviética	Grã-Bretanha, França, China, Japão	Guerra Fria, 1945-1991	NATO/Parceria Para a Paz, 1995; Organização Mundial de Comércio, 1995
1991-2025?	Estados Unidos	China, União Europeia, Japão, Rússia, Índia	Um paz fria ou a guerra hegemônica? 2015-2025	Um novo regime de segurança para preservar a ordem mundial?

Fonte: Blanton e Kegley (2017).

Limitando a crítica à ascensão da China sob a liderança global dos Estados Unidos, que é a questão sendo examinada por este artigo, Graham Allison em seu livro intitulado *Destined for War: Can America and China Escape Thucydides' Trap?* argumentou que a ascensão da China não poderia ser pacífica (Allison 2017). Idealmente, como a China é um país comunista e não democrático, enquanto os Estados Unidos são uma nação capitalista e democrática, a China deveria estar insatisfeita com a atual ordem internacional estabelecida pelos Estados Unidos após a Segunda Guerra Mundial.

Como potência em ascensão, a China deve estar insatisfeita com a atual ordem global liderada pelos americanos. Naturalmente, os chineses tentarão reformulá-la. Essa insatisfação com o *status quo* da China provavelmente criará medo e incerteza nos Estados Unidos, situação complexa que pode levar a um trágico século XXI se não for administrada com cautela. O professor Graham Allison, de Harvard, descreveu o cenário como uma armadilha de Tucídides, que é uma configuração fatal de sofrimento estrutural que se manifesta quando um poderoso país emergente desafia a liderança do hegemom (Allison 2017). Outros pesquisadores como Ganguly e Pardesi (2012); Kim e Gates (2015); Kirshner (2019); Marsh (2014); Scott (2018) compartilham uma posição semelhante. Ainda assim, Allison (2017) enfatizou que o confronto armado poderia ser evitado se os Estados Unidos e a China dessem alguns passos difíceis e dolorosos em direção a uma transição pacífica.

Recentemente, Chi-Hung Kwa, em seu artigo *"The China-US Trade War: Deep-Rooted Causes, Shifting Focus and Uncertain Prospects"*, explorou o atual ciclo de guerra comercial travada contra a China pelos Estados Unidos.

Conforme acreditam os teóricos da Transição de Poder, os Estados Unidos percebem a rápida ascensão da China como uma ameaça ao seu domínio e influência globais (Kwan 2019). Conseqüentemente, os Estados Unidos impuseram tarifas exorbitantes aos produtos vindos da China. Além disso, os norte-americanos impuseram algumas restrições à transferência de tecnologia dos Estados Unidos para a China em resposta ao rápido crescimento e domínio de algumas empresas de alta tecnologia chinesas, como a Huawei, que parecia ser um concorrente aparente da Apple (Oramah e Dzene 2019). Gompert, Cevallos, e Garafola (2016); Hopewell (2019); Kwan (2019); Liu (2018); Stiglitz (2017) expressaram preocupação com a possibilidade de agravamento da deterioração da guerra comercial entre os dois países, o que poderia resultar em instabilidade econômica internacional ou no surgimento de dois blocos econômicos opostos encabeçados pelas duas potências.

Da mesma forma, em *“Trends of U.S.-China Trade Disputes”* e *“Beijing’s Policy Options”*, Sun Tianhao e Wang Yan opinaram que os Estados Unidos entendem a ascensão econômica da China como uma ameaça à sua alavancagem econômica própria. Assim, tendo a China como uma desafiadora que precisa ser rechaçada. Eles fizeram uma analogia comparativa da atual relação Estados Unidos - China com o caso da ascensão econômica do Japão por mais de 20 anos e a reação dos Estados Unidos a ela. Tianhao e Yan (2018) explicaram que quando o Japão estava crescendo, 20 anos atrás, os Estados Unidos tinham os mesmos sentimentos e táticas anti-japonesas.

Os Estados Unidos tentaram destruir conglomerados multinacionais japoneses, como a Toyota e a Honda, e paralisaram a Toshiba e também conseguiram derrubar o poderio econômico do Japão. No final, Alfayad (2019); Blackwill e Tellis (2015); Campbell e Ratner (2018); Tianhao e Yan (2018) expressaram otimismo para a China como uma desafiadora formidável e que provavelmente sobreviverá às manobras dos Estados Unidos. Segundo eles, isso se deve ao tamanho econômico da China, ao ritmo de seu avanço tecnológico, aos abundantes recursos humanos e à sua influência no cenário internacional, muito maior que a do Japão, mesmo no auge do crescimento japonês.

## Debate

Esta seção fornece uma análise crítica e construtiva das informações disponíveis relacionadas ao assunto em consideração. Conforme mencionado anteriormente, este artigo contou com fontes secundárias de dados para avaliar o fenômeno. Assim, alguns padrões são identificados a partir das informações coletadas, resumidas e organizadas em títulos e subtítulos,

avaliados e comparados entre os Estados Unidos e a China vis-à-vis o pressuposto da teoria da Transição de Poder, tendo em mente a interrogação inicial que orientou o artigo, que é se a China pode ascender pacificamente à hegemonia sob um sistema internacional dominado pelos EUA.

## A Crescente Influência da China e o Declínio dos Estados Unidos

A China está em ascensão e se transformando em um ator significativo e influente no cenário internacional. Fornece força econômica mundial e também cresce militarmente (Lee 2019). Astarita e Lim (2014) argumentaram que o processo de transição de poder dos EUA para a China está em andamento. Abaixo estão alguns indicadores de crescimento sustentado da China e declínio relativo dos Estados Unidos.

**Figura 1: Porcentagem da população da China que vive abaixo da linha da pobreza extrema**



Fonte: World Bank (2016), Allison (2018).

Não muito tempo atrás, em 1978, 90 em cada 100 indivíduos chineses viviam abaixo da linha da pobreza internacional de 1,90 dólares por dia, conforme indicado na Figura 1 acima. Considerando a grande população da China, de mais de 1 bilhão de pessoas, essas estatísticas significam fome, desnutrição, doenças e insegurança nacional e humana. E todos esses fatores

são prejudiciais ao crescimento e ao desenvolvimento.

Paradoxalmente, a China apresentou uma das estratégias nacionais anti-pobreza mais eficazes, que tirou seus cidadãos da pobreza em um curto período de tempo, algo praticamente milagroso. Em contrapartida, hoje a China é o oposto do que era há 40 anos. Assim, quase toda a população da China, de aproximadamente 1,3 bilhão de pessoas, está desfrutando de um excelente padrão de vida com uma fonte de renda sustentável (Allison 2018).

**Figura 2: Porcentagem da população da China que vive acima da linha da pobreza extrema**



**Fonte: World Bank (2016), Allison (2018).**

Conforme mostrado na Figura 2 acima, a potência nacional contemporânea da China transformou a pirâmide de 1978 em uma pirâmide invertida, com cerca de 99% de sua população vivendo com mais de 1,90 dólares por dia. Consequentemente, a esmagadora maioria da população chinesa encontra-se na categoria de classe média, na qual o crescimento chinês veio com um desenvolvimento impressionante em todos os indicadores de segurança humana e nacional.

Embora na década de 1970 a China fosse um país comunista pobre, hoje conta com uma estratégia para emergir como uma potência global. Em

primeiro lugar, a China começou do zero, copiando métodos de negócios e desenvolvendo suas redes de comércio e exportação globalmente, bem como seus maquinários, fazendo uso de seus abundantes e baratos recursos humanos para impulsionar o crescimento e o desenvolvimento. Além disso, a China fez um grande investimento na educação de seus cidadãos no campo da ciência e tecnologia, que hoje desempenha um papel significativo no poder.

**Tabela 2: PIB comparado com base na Paridade do Poder de Compra (PPC) para os Estados Unidos e China (Em bilhões de dólares americanos)**

Anos	2004	2014	2024 (Projeção)
China	5,767	18,345	35,596
Estados Unidos	12,214	17,522	25,093

**Fonte: World Bank (2019).**

Observando os números acima na Tabela 3.1 é evidente que a economia chinesa vem dobrando a cada dez anos. Isso indica que as políticas da China são muito estáveis, o que é crucial para a implementação de planos de longo prazo. Da década de 1970 até hoje, o resultado cumulativo do crescimento sustentado da China resultou na melhoria significativa do padrão de vida de seus cidadãos em quase 50 vezes. No último ano, a China era metade dos Estados Unidos em termos de PIB (relativo ao PPC). Em 2015, o PIB chinês (PPC) se igualou ao dos Estados Unidos. E a projeção atual indica que até 2024 o PIB (PPC) dobrará o dos Estados Unidos. A consequência dessa mudança dramática será sentida em todos os lugares.

Por exemplo, na guerra comercial atual, a China é o parceiro comercial número um de todos os principais países asiáticos. Nesta conjuntura, Allison (2017), em sua tentativa de estabelecer um possível confronto armado entre os Estados Unidos e a China, explicou que o “arquivo Armadilha de Tucídides”, de Harvard, documentou e avaliou cerca de 500 anos de história e encontrou 16 casos em que um poder ascendente ameaçou substituir um poder governante. E dos 16 casos, 12 terminaram em guerra.

## Expulsando os Estados Unidos do “quintal” da China

Mearsheimer (2001) explica que ser hegemônico não significa

dominação absoluta do mundo; antes, é quando uma nação domina seus “quintais”, ou regiões, e se sente segura nelas. Segundo ele, essa hegemonia regional permite que o país dominante vá “espionando” os “quintais” ou regiões de outros países. A explicação de Mearsheimer é evidente na política externa dos Estados Unidos para o Oriente Médio e Norte da África, Sul e Sudeste Asiático, Europa Oriental, etc. Os Estados Unidos dominaram as Américas do Norte e do Sul, o que permitiu a eles posicionar-se ao redor do globo e interferir nos assuntos de outros países para seu próprio ganho. No entanto, o crescimento da influência chinesa na Ásia significa uma diminuição do poder e a eventual expulsão dos Estados Unidos da região. A consolidação completa do domínio da China na Ásia é uma das conquistas estratégicas críticas de sua ascensão como hegemonia regional.

Conseqüentemente, a China consolidou sua influência no Leste Asiático e desenvolveu um relacionamento cordial com a Rússia; seguido de prestígio e crescimento econômico sem precedentes. A transformação econômica da China liderou a recuperação da Ásia de seu colapso financeiro de 1997. Isso marcou o momento na história no qual a China ultrapassou o Japão como principal jogador econômico da Ásia (Campbell 2008). A transformação econômica e a influência da China na Ásia foram o ímpeto para a transformação econômica de Cingapura, Coreia do Sul, Malásia e outros países asiáticos, o que os tornou importantes atores no cenário econômico mundial. Além disso, no final de 2005, o crescimento da China facilitou uma produção global de mais de 33% dos países asiáticos. A China também se transformou no membro mais importante da ASEAN, cooperando estrategicamente com outros grandes países asiáticos, como o Japão, em questões que podem ser significativas para a estabilidade econômica da região (Campbell 2008).

Nos últimos anos, outro sucesso significativo da China foram seus investimentos consideráveis no Leste Asiático e a orquestração de uma nova arquitetura econômica fora da estrutura do sistema de Bretton Woods. A China envolveu os países do Leste Asiático no estabelecimento da infraestrutura para a consolidação de um mercado de títulos com base na Ásia. Uma das estratégias críticas do mercado de títulos é reduzir a dependência excessiva dos mercados de capital controlados pelo ocidente, mobilizando poupanças em moedas regionais para investimento de longo prazo na Ásia (Layne 2008, Wang 2018).

Por outro lado, alguns analistas de política de poder estão dando ênfase ao poderio militar dos Estados Unidos na região do Pacífico. Mas a China está consolidando sua influência política e econômica na Ásia a ponto de países como Malásia, Cingapura e outros serem céticos em colaborar com os Estados Unidos em qualquer forma de exercício militar que pudesse provocar

os chineses no Mar do Sul da China. Em breve, a China terá uma influência poderosa na operação do Comando do Pacífico dos Estados Unidos (Campbell 2008, Lee 2019).

Pelos fatos acima, não há dúvida de que a China está se aproximando dos Estados Unidos. Assim, ao medir a diferença entre as duas potências, fica evidente o declínio relativo dos EUA. Mas não significa que a China ultrapassará os Estados Unidos nas próximas décadas em todas as dimensões de poder. Significa apenas que a China será maior do que os Estados Unidos como economia. Outra questão a ser observada é a população chinesa de 1,3 bilhão, crescendo a uma taxa de 7,5%. Eventualmente, a China será maior, mas será muito mais pobre do que os Estados Unidos em termos de renda per capita, já que a população dos Estados Unidos é de apenas 328 milhões.

Por último, o que precisamos saber é: se os Estados Unidos estão em declínio, que tipo de declínio estão experimentando? É um declínio absoluto ou relativo? O declínio absoluto é similar ao que ocorreu com o antigo Império Romano. Roma era uma economia agrária sem fontes próprias de produção; ficou mais rica conquistando; à medida que o império passou a aumentar seu território, mas sem aumentos correspondentes na economia que o abasteceria, suas guerras civis irromperam e ele começou a declinar, o que acabou levando à sua queda; mas para isso acontecer demorou cerca de 300 anos. Se o que aconteceu com o Império Romano é absoluto, seria o mesmo processo pelo qual os Estados Unidos estão passando hoje? A resposta é negativa.

## **A Teoria da Transição de Poder: Uma Perspectiva Crítica do Século XXI Sobre a Ascensão da China**

No século XXI, um ponto crucial que os teóricos da transição de poder não conseguiram compreender de forma adequada é que a China só poderia se tornar rica no ambiente internacional criado pela Pax Americana. Todo o sistema de Bretton Woods deu a todas as grandes potências acesso livre e irrestrito aos mercados globais. Antes da ordem internacional pós-Segunda Guerra Mundial, as nações entraram em guerra para obter esses recursos. Enquanto no sistema global atual, os Estados Unidos os ofereciam gratuitamente.

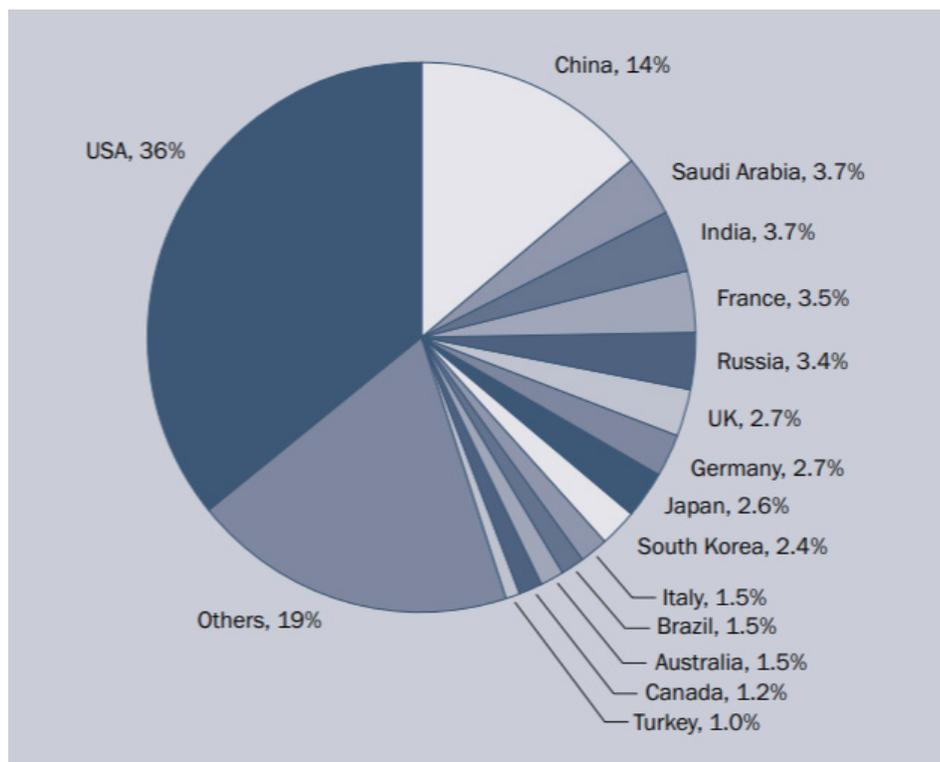
O acordo era: os Estados Unidos atuam como policiais mundiais e mantêm as rotas comerciais abertas com sua enorme marinha e poderio militar e, em troca, o mundo ajuda os Estados Unidos a combater o comunismo soviético. Os Estados Unidos chegaram a sacrificar seu domínio econômico e uma porcentagem de seu PIB e criaram o Plano Marshall para fazer esse

acordo funcionar. O mundo aceitou o negócio ansiosamente, e lugares como a China e a Alemanha ficaram ricos com o comércio (Harris 2016, Tang 2018).

Mas esta é a questão: a vantagem da existência da União Soviética acabou. As circunstâncias que criaram o sistema pós-Segunda Guerra Mundial não estão mais em vigor. Atualmente, tudo o que os Estados Unidos sabem é que carregam o enorme fardo da dívida de serem “os policiais do mundo”. Estão perdendo dinheiro e participação de mercado ao apoiar a infraestrutura para permitir que outros países enriqueçam. Considerando os avanços da política externa dos Estados Unidos, eles estão agora repensando sua velha configuração do pós-Segunda Guerra Mundial. Assim que essa configuração desaparecer, a China desmoronará, porque a economia chinesa depende fortemente das exportações. Se essas rotas comerciais forem abandonadas pelos Estados Unidos, haverá uma luta para que outros países tomem o controle delas; e isso significa caos. Os Estados Unidos podem não se importar muito porque apenas uma pequena fração de sua economia está ligada às exportações (Wen 2018). Atualmente, os norte-americanos não são tão vulneráveis quanto a China e a Europa. Os Estados Unidos podem fabricar seus produtos, cultivar seus alimentos e gerar sua energia, considerando que outras economias emergentes como a China e outras podem não sobreviver (Fung 2013, Wen 2018).

Outra questão é o conceito de Destruição Mútua Assegurada (MAD) devido ao advento e proliferação de armas de destruição em massa. A Guerra Fria teria se transformado em uma “Guerra Quente” se não fosse pelo equilíbrio do terror nuclear entre os Estados Unidos e a União Soviética, mais especialmente durante a Crise dos Mísseis de Cuba, em 1962. Assim como na Rússia, a guerra não é uma opção entre a China e os Estados Unidos devido à capacidade de segundo ataque nuclear que os dois países possuem (Christensen 2012, Tanter 2017).

Figura 3: 15 principais países com despesas militares mais altas em 2018, de acordo com a classificação do Stockholm International Peace Research Institute.



Fonte: Tian, Fleurant, Kuimova, Wezeman, e Wezeman (2019).

Em 2018, a despesa militar global foi de 1,47 trilhão de dólares, que representou 81% de todo o dinheiro despendido em gastos militares em todo o mundo. Os gastos militares norte-americanos são maiores do que qualquer outro país do planeta, com um valor estimado em 649 bilhões de dólares, representando 36% dos gastos militares globais, conforme indicado na Figura 3 acima. No entanto, em comparação com o ano de 2010, quando atingiu seu ápice, as despesas militares dos Estados Unidos foram 19% menores em 2018. O declínio é certamente devido aos esforços do governo dos Estados Unidos para resolver o déficit e equilibrar seu orçamento na maior parte os anos 2010 (Tian et al. 2019).

Conforme indicado na Figura 3.3, a China vem em segundo lugar em termos de gastos militares, depois dos Estados Unidos. Embora a China seja

a segunda, não é uma desafiadora próxima, já que os Estados Unidos mais do que dobraram os gastos militares chineses. Em 2018, a China gastou 250 bilhões de dólares em seu poderio militar, que representa 14% dos gastos militares mundiais. Os gastos militares da China aumentaram quase 10 vezes em 2018 em comparação com 1994, registrando um crescimento constante em seus gastos militares. Porém, o crescimento de 5% registrado em 2018 é o menor desde 1995. A queda na taxa de gastos militares chineses está associada à desaceleração do seu crescimento econômico em 2018, que é o menor em 28 anos. Ao contrário dos Estados Unidos, a China tem uma política de fazer com que seus gastos militares sejam proporcionais ao seu crescimento econômico (Tian et al. 2019). Como um subconjunto dos gastos e da capacidade militar geral, a energia nuclear de um país determina sua força ou vulnerabilidade no sistema internacional. A Tabela 3 abaixo mostra o status comparado da capacidade de armas nucleares dos Estados Unidos e da China em 2019.

**Tabela 3: Situação das Armas Nucleares nos Estados Unidos e China em 2019**

País	Armas Estratégicas Posicionadas	Armas Não-Estratégicas Posicionadas	Reserva Não Posicionada	Arsenal Militar	Quantidade Tota
Estados Unidos	1,600g	150h	2,050i	3,800j	6,185k
China	0m	?	290	290	290m

Fonte: FAS (2019).

Conforme interpretado pela Federação de Cientistas Americanos (FAS), “Armas Estratégicas Posicionadas” refere-se às ogivas nucleares implantadas em mísseis intercontinentais e em bases de bombardeiros pesados. Enquanto as “Armas Não-Estratégicas Posicionadas” são ogivas nucleares implantadas em bases com sistemas operacionais de entrega de curto alcance. As “Reserva Não Posicionada são ogivas nucleares que não são implantadas em lançadores e no armazenamento. Por sua vez, Arsenal Militar se refere a ogivas nucleares ativas e inativas que estão sob custódia das Forças Armadas e destinadas ao uso por entregadores comissionados. Por fim, o estoque total de armas nucleares de cada país refere-se às ogivas no estoque das Forças Armadas, bem como aposentadas, mas ainda intactas, incluindo também ogivas destinadas a serem desmontadas (FAS 2019).

Desde 1964, quando a China testou pela primeira vez sua primeira bomba atômica, o país mantém a estratégia de dissuasão nuclear mínima. Assim, a China acredita que uma capacidade eficiente de segundo ataque nuclear seria adequada para servir como uma dissuasão confiável para qualquer ofensiva nuclear feita sobre a China. Como tal, os chineses se concentraram em manter um estoque nuclear tão baixo quanto 290, mas com uma capacidade de segundo ataque confiável e eficiente o suficiente para deter e reprimir a agressão (Kristensen e Korda 2019a).

Ao contrário, os Estados Unidos mantiveram um número considerável de arsenal nuclear, atrás apenas da Rússia. Aproximadamente, o Departamento de Defesa dos Estados Unidos mantém um estoque nuclear de quase 3.800 ogivas; e a maioria delas está implantada. Atualmente, nos Estados Unidos, 2.050 ogivas nucleares são classificadas como reservadas; enquanto 2.385 são designadas como aposentadas e esperando para serem desmontadas. Em suma, os Estados Unidos possuem cerca de 6.185 armas nucleares. Desse número, 1.750 bombas nucleares que são implantadas, cerca de 1.300 são montadas em mísseis balísticos, enquanto 300 ogivas são montadas em bases nucleares estratégicas nos Estados Unidos, com alguns adicionais de 150 ogivas nucleares estratégicas implantadas em locais estratégicos na Europa (Kristensen e Korda 2019b).

O confronto armado entre os Estados Unidos e a China é um jogo perdido para todos. Portanto, um conflito militar em grande escala é duvidoso, uma vez que tanto a China quanto os Estados Unidos são designados como potências em armas nucleares pelo Tratado de Não Proliferação (TNP). Então, novamente, destaca-se que hoje em dia existem muitas outras maneiras de se minar um regime, que incluem: guerras comerciais, sanções, espionagem, propaganda - todas as quais já estão em andamento. Finalmente, neste artigo, argumenta-se que mesmo que a ascensão da China resulte em confronto armado, provavelmente não será entre a China e os Estados Unidos, mas entre a China e uma série de outras potências regionais que ainda não são conhecidas.

## Considerações Finais

Este artigo explorou as perspectivas de paz ou guerra entre o declínio dos Estados Unidos e a ascensão da China. Muitos estudiosos de segurança internacional e especialistas acreditavam que a ascensão da China seria conflituosa (Allison 2017, Campbell 2008, Wang 2018). Ao contrário, este artigo argumenta que a China poderia superar os Estados Unidos como

economia, mas não há indícios de confronto armado entre as duas nações. Isso ocorre porque, no século XXI, há tendências de mudança nas relações internacionais e na política global. Além disso, a China ainda não atingiu o estágio de maturidade de seu poder. Portanto, como Estado racional, não se precipitaria prematuramente em um conflito com os Estados Unidos, sobretudo porque o resultado de um confronto armado entre ambos seria um revés para o mundo em geral e, em particular, um problema maior para a China nesta fase crítica de seu crescimento.

Mais ainda, no mundo de hoje, as nações estão entrelaçadas pelas forças da globalização, que criaram uma interdependência econômica inexorável. Além do rápido avanço da tecnologia militar e o conceito de Destruição Mútua Assegurada (MAD) devido ao advento e proliferação de armas de destruição em massa. Esses fatores exigiram revisitar e uma avaliação crítica da teoria da Transição de Poder, que foi proposta em meados do século XX, para torná-la aplicável no sistema internacional contemporâneo.

Geralmente, o problema é que depois da Segunda Guerra Mundial a nova ordem global foi estruturada para servir às potências ocidentais, enquanto o resto do mundo foi deixado de fora. Embora a China seja um membro permanente do Conselho de Segurança das Nações Unidas, ainda assim, isso não será uma parte justa para a China em ascensão. Assim, se os Estados Unidos pudessem agir estrategicamente para incorporar a China ao campo das nações que estão obtendo uma parcela razoável e justa do sistema por meio de abordagens multilaterais, a perspectiva de transição pacífica aumentará.

Embora a China não seja uma democracia liberal, facilitar e acelerar a exposição da China às normas e práticas globais dentro da estrutura do direito internacional poderia torná-la menos violenta e moderadamente ambiciosa durante a transição. Essa estratégia pode permitir que as duas nações tenham alguns interesses comuns de benefício mútuo. Portanto, se a China pode se beneficiar dessas normas e práticas, desafiar o *status quo* estabelecido da Pax Americana será contraproducente.

Zhu (2005) acrescentou que se os Estados Unidos puderem acomodar alguns dos interesses significativos da China, a perspectiva de uma coexistência pacífica aumentará. Ele, porém, sustentou que para que o mundo alcance essa transição harmoniosa, os Estados Unidos têm que sacrificar alguns interesses e benefícios que vem usufruindo como potência hegemônica. Isso, finalmente, criará uma atmosfera internacional de cooperação e competição justa por um mundo melhor.

Em resumo, Abramo Organski propôs a teoria da Transição de Poder no século XX. Portanto, a suposição definitiva da teoria da escalada do confronto

armado durante a transição de poder pode não ter validade substancial no século XXI como resultado do equilíbrio nuclear do terror, o rápido avanço da tecnologia militar e a complexa interdependência econômica provocada pelas forças da globalização. Conseqüentemente, os teóricos atuais da Transição de Poder precisam revisitar a teoria para acomodar fatores contemporâneos e fazê-la se encaixar adequadamente no discurso das relações internacionais e da política global do sistema internacional do século XXI.

## REFERÊNCIAS

- Alfayad, F. S. 2019. "Huawei and the Gulf Region: Market Opportunities Despite the Ongoing US-China Trade War". *International Review of Management and Marketing* 9 (4): 47–53. <https://doi.org/10.32479/irmm.8206>.
- Allison, G. 2017. *Destined for War: Can America and China Escape Thucydides's Trap?* New York: Houghton Mifflin Harcourt Publishing Company.
- Allison, Graham. 2018. "China's Anti-Poverty Drive Has Lessons For All". Retrieved November 23, 2019. <https://www.belfercenter.org/publication/chinas-anti-poverty-drive-has-lessons-all>.
- Astarita, C., e Lim, Y. H. 2014. *China and India in Asia: Paving the Way for a New Balance of Power*. New York: Nova Science Publishers.
- Beach, D. 2017. *Process-Tracing Methods in Social Science*. Oxford: Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/acrefore/9780190228637.013.176>.
- Blackwill, R. D., e Tellis, A. J. 2015. *Revising US Grand Strategy Toward China*. London: Council on Foreign Relations.
- Blanton, S. L., e Kegley, C. W. 2017. *World Politics: Trend and Transformation* (2016th–2017th ed.). Boston: Cengage Learning.
- Campbell, H. 2008. "China in Africa: Challenging US global hegemony". *Third World Quarterly* 29(1): 89–105. <https://doi.org/10.1080/01436590701726517>.
- Campbell, K. M., e Ratner, E. 2018. "The China Reckoning: How Beijing Defied American Expectations". *Foreign Affairs*, 97(25): 60–77.
- Chan, S., Hu, W., e He, K. 2018. "Discerning states' revisionist and status-quo orientations: Comparing China and the US". *European Journal of International Relations*, 1–28. <https://doi.org/10.1177/1354066118804622>.
- Christensen, T. J. 2012. "The Meaning of the Nuclear Evolution: China's Strategic Modernization and US-China Security Relations". *Journal of*

- Strategic Studies* 35(4), 447–487. <https://doi.org/10.1080/01402390.2012.714710>.
- Dunn, C. 2010. *AS/A2 Geography Contemporary Case Studies: Superpowers*. Oxfordshire: Hodder Education. Retrieved from <https://books.google.com.my/books?id=jgJRwoLgXZgC>.
- FAS. 2019. “Status of World Nuclear Forces”. *Federation Of American Scientists*, December 11, 2019. <https://fas.org/issues/nuclear-weapons/status-world-nuclear-forces/>.
- Fung, H. G. 2013. “The integration of china’s economy with the world”. *Chinese Economy* 46 (4): 3–5. <https://doi.org/10.2753/CES1097-1475460400>.
- Ganguly, S., e Pardesi, M. S. 2012. “Can China and India Rise Peacefully?”. *Orbis* 56 (3): 470–485. <https://doi.org/https://doi.org/10.1016/j.orbis.2012.05.011>.
- Gompert, D. C., Cevallos, A. S., e Garafola, C. L. 2016. *War with China: Thinking Through the Unthinkable*. New Jersey: Rand Corporation.
- Harris, P. 2016. “The Self-Destruction of Pax Americana”. *Israel Journal of Foreign Affairs* 10 (1): 47–57. <https://doi.org/10.1080/23739770.2016.1151134>.
- Holsti, O. R. 2019. *Change in the International System*. New York: Routledge.
- Hopewell, K. 2019. “US-China Conflict in Global Trade Governance: the New Politics of Agricultural Subsidies at the WTO”. *Review of International Political Economy* 26 (2): 207–231.
- Kim, W., e Gates, S. 2015. “Power Transition Theory and the Rise of China”. *International Area Studies Review* 18 (3): 219–226.
- Kirshner, J. 2019. “Offensive Realism, Thucydides Traps, and the Tragedy of Unforced Errors: Classical Realism and US–China Relations”. *China International Strategy Review* 1 (1): 1–13.
- Kristensen, H. M., e Korda, M. 2019a. “Chinese Nuclear Forces”. *Bulletin of the Atomic Scientists* 75 (4): 171–178. <https://doi.org/10.1080/00963402.2019.1628511>.
- Kristensen, H. M., e Korda, M. 2019b. “United States Nuclear Forces”. *Bulletin of the Atomic Scientists* 75 (3): 122–134. <https://doi.org/10.1080/00963402.2019.1606503>.
- Kugler, J., e Organski, A. F. 1989. “The power transition: A retrospective and prospective evaluation”. *Handbook of War Studies* 1 (9): 171–194.
- Kwan, C. H. 2019. “The China–US Trade War: Deep-Rooted Causes, Shifting Focus and Uncertain Prospects”. *Asian Economic Policy Review*, 1–18. <https://doi.org/10.1111/aepr.12284>.

- Layne, C. 2008. "China's challenge to US hegemony". *Current History* 107 (705): 13–18.
- Lee, J. 2019. "Did Thucydides Believe in Thucydides' Trap? The History of the Peloponnesian War and Its Relevance to U.S.-China Relations". *Journal of Chinese Political Science* 24 (1): 67–86. <https://doi.org/10.1007/s11366-019-09607-0>.
- Liu, K. 2018. "Chinese manufacturing in the shadow of the China–US trade war". *Economic Affairs* 38 (3): 307–324.
- Lopez, A. C., e Johnson, D. D. P. 2017. "The Determinants of War in International Relations". *Journal of Economic Behavior e Organization*. <https://doi.org/https://doi.org/10.1016/j.jebo.2017.09.010>.
- Marsh, K. 2014. "Descending Eagle: The 2014 Quadrennial Defense Review e the Decline of U.S. Power". *Orbis*, 58 (4): 604–620. <https://doi.org/https://doi.org/10.1016/j.orbis.2014.08.008>.
- Mastro, O. S. 2019. "In the Shadow of the Thucydides Trap: International Relations Theory and the Prospects for Peace in U.S.-China Relations". *Journal of Chinese Political Science* 24 (1): 25–45. <https://doi.org/10.1007/s11366-018-9581-4>.
- Mearsheimer, J. J. 2001. *The Tragedy of Great Power Politics*. New York: W. W. Norton e Company, Inc.
- Oramah, B., e Dzene, R. 2019. "Globalisation and the Recent Trade Wars: Linkages and Lessons". *Global Policy* 10 (3): 401–404. <https://doi.org/10.1111/1758-5899.12707>.
- Organski, A. F. K. 1958. *World Politics*. New York: Alfred A. Knopf, Inc.
- Scott, S. V. 2018. "What Lessons Does the Antarctic Treaty System Offer for the Future of Peaceful Relations in the South China Sea?". *Marine Policy* 87, 295–300. <https://doi.org/https://doi.org/10.1016/j.marpol.2017.10.004>.
- Stiglitz, J. E. 2017. "Rethinking Globalization in the Trump Era: US-China Relations". Retrieved from <https://academiccommons.columbia.edu/doi/10.7916/d8-ys3w-hv46>.
- Tang, S. 2018. "The future of international order(s)". *Washington Quarterly* 41 (4): 117–131. <https://doi.org/10.1080/0163660X.2018.1557499>.
- Tanter, R. 2017. "Reviewe&mp; Forecast: The US-China ASW Calculus in the South China Sea". *Sea Technology* 58 (1): 39–40.
- Tian, N., Fleurant, A., Kuimova, A., Wezeman, P. D., e Wezeman, S. T. (2019). Trends in World Military Expenditure, 2018. *Stockholm International Peace Research Institute*. Retrieved from <https://www.sipri.org/sites/>

default/files/2019-04/fs\_1904\_milex\_2018\_o.pdf.

- Tianhao, S., e Yan, W. 2018. "Trends of U.S.-China trade disputes and Beijing's policy options". *China Quarterly of International Strategic Studies* 4 (4): 543-557. <https://doi.org/10.1142/S2377740018500276>.
- Wang, Q. 2018. "Power transition, status anxiety, and new trends of strategic competition between China and the US". *Journal of China and International Relations* 6 (2): 85-95. Retrieved from <https://www.scopus.com/inward/record.uri?eid=2-s2.0-85066803419&partnerID=40em-d5=e308fbef82dc75ca5a44bc9d07be6355>.
- Wen, D. 2018. "Domestic Value Added in China's Exports to the World and Its Partners". *Chinese Economy* 51(1): 45-68. <https://doi.org/10.1080/10971475.2017.1368885>.
- World Bank. 2016. "Poverty Headcount Ratio at \$1.90 a Day (2011 PPP) (% of Population) - United States, China". Retrieved November 23, 2019. <https://data.worldbank.org/indicator/SI.POV.DDAY?end=2016&locations=US-CN&start=1979&view=chart>.
- World Bank. 2019. "GDP, PPP (current international \$) - China, United States | Data". Retrieved November 23, 2019. [https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.PP.CD?end=2018&locations=CN-US&name\\_desc=true&start=1990&type=shaded&view=chart](https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.PP.CD?end=2018&locations=CN-US&name_desc=true&start=1990&type=shaded&view=chart).
- Yoder, B. K. 2019. "Uncertainty, Shifting Power and Credible Signals in US-China Relations: Why the 'Thucydides Trap' Is Real, but Limited". *Journal of Chinese Political Science* 24 (1): 87-104. <https://doi.org/10.1007/s11366-019-09606-1>.
- Zhu, Z. 2005. "Power Transition and U.S.-China Relations: Is War Inevitable?". *Journal of International and Area Studies* 12 (1): 1-24. <https://doi.org/10.2307/43107108>.

## RESUMO

A aparente erosão do poder hegemônico dos Estados Unidos e o crescimento sustentado da China geraram debates sobre se a ascensão da China será pacífica ou conflituosa. O realismo estrutural postula que o mundo é caracterizado pelo princípio de ordenamento anárquico, no qual não há autoridade central acima dos Estados. Portanto, a ausência de um “leviatã” no sistema internacional torna automaticamente todos os estados iguais no sistema, o que criou uma atmosfera de competição pela maximização do poder para a sobrevivência. Em uma linha de raciocínio semelhante, a teoria da transição de poder como uma teoria variante dentro do realismo postula que quando o sistema internacional é estruturado com base no princípio da hierarquia, a paz reinará. Isso significa que quando as relações internacionais são reguladas e influenciadas por uma potência dominante, o sistema internacional se torna estável. Mas o surgimento de uma nação poderosa insatisfeita para desafiar a hegemonia geralmente termina em guerra. Com base nessa suposição, os teóricos da Transição de Poder argumentaram que a ascensão da China para rivalizar com o domínio dos Estados Unidos não poderia ser pacífica. A teoria da transição de poder influenciou muitos acadêmicos a acreditarem que as duas nações acabarão na “Armadilha de Tucídides”. A inclusão das variáveis atuais na Teoria irá torná-la aplicável e adequada ao discurso das relações internacionais e da política global do sistema internacional do século XXI.

## PALAVRAS-CHAVE

China; Hegemonia; Teoria da Transição de Poder; Estados Unidos.

*Recebido em 28 de abril de 2020  
Aprovado em 12 de novembro de 2020*

*Traduzido por Gabriela Ruchel*

# LOCALIZANDO MULHERES NA JIHAD: O CASO DAS MULHERES NO ESTADO ISLÂMICO DO IRAQUE E SÍRIA (ISIS)

Hamoon Khelghat-Doost<sup>1</sup>

## Introdução

Há uma série de categorias distintas que podem ser utilizadas no esforço de caracterização do mundo, entre elas gênero, raça, religião, nacionalidade, classe ou ideologia política. As relações de gênero e a posição social das mulheres, assim como na força de trabalho, sempre foram tema de sérias discussões entre acadêmicos em diferentes campos de estudo. Tanto em suas vidas pessoais quanto profissionais, homens e mulheres estão associados em relações íntimas e colaborativas. Ainda assim, os homens têm, usualmente, maior acesso ao poder na estrutura social do que as mulheres. (Diekman, Wind Goodfriend e Goodwin 2004) Sendo a classificação mais básica e predominante na vida social em todo o mundo<sup>2</sup>, as hierarquias de gênero desempenham um papel importante na estruturação da força de trabalho mundial - tradicionalmente, um domínio patriarcal, considerado, por muitas mulheres, um ambiente pouco receptivo e, não raramente, hostil. (Nações Unidas 2006).

Atualmente, a tendência mundial de emprego na força de trabalho demonstra um padrão discriminatório em favor dos homens; em 2017, a proporção de emprego masculino era de 72,2%, enquanto a proporção de mulheres era de apenas 47,1% (Organização Internacional do Trabalho 2018). Embora argumente-se que um número significativo de mulheres está envolvido em empregos informais, visto que muitas vezes possuem menos apoio legal e social, a disparidade geral de gênero no emprego continua a favor dos homens.

---

1 Doutor em Ciência Política pela National University of Singapore (NUS); Membro do CGSS (Centro de Estudos Globais e Estratégicos da Universiti Sains Malaysia).

2 Ver em: Epstein, Cynthia Fuchs. 2007. "Great divides: The cultural, cognitive, and social bases of the global subordination of women". *American Sociological Review* 72, no. 1 (2007): 1-22.

Seguindo a tendência global de emprego discriminatório, a taxa de emprego das mulheres na maioria dos países islâmicos - especialmente aqueles no Oriente Médio e Norte da África - é ainda mais decepcionante. Nestes casos, as repercussões das restrições sociais são facilmente observáveis no baixo número de mulheres muçulmanas empregadas na força de trabalho em comparação com outros países e regiões do mundo. Os Indicadores de Desenvolvimento Mundial de 2017 do Banco Mundial demonstram, claramente, que o nível de emprego das mulheres na força de trabalho nos países do Oriente Médio e Norte da África (OMNA) é 25% abaixo da média mundial (Elder, Sarah e Gianni 2015).

Em consonância com as restrições sociais, as interpretações ortodoxas da jurisprudência islâmica também impõem restrições a outros aspectos do envolvimento das mulheres nos assuntos da esfera social, incluindo a sua incorporação em organizações militantes (Cook 2005). As perspectivas islâmicas tradicionais enfatizam a importância dos papéis das mulheres como mães, irmãs, filhas e esposas de homens muçulmanos na guerra. (Sjoberg e Caron 2011).

Desde a escalada da crise na Síria e no Iraque, em 2013, e com o crescimento de novas organizações jihadistas, como o Estado Islâmico do Iraque e Síria (ISIS), o *Jabhat Fateh al-Sham* e o *Jaish al-Fatah*, houve uma nova onda de incorporação de membros femininos a grupos jihadistas. Foi relatado que mais de dez por cento de todos os membros ocidentais do ISIS eram mulheres (Peresin e Cervone 2015). Mais de 750 mulheres de vários países da União Europeia juntaram-se a grupos jihadistas na Síria e no Iraque, incluindo 150 alemãs e 200 francesas (Reynolds e Hafez 2019). A adesão feminina a grupos como o ISIS foi crescente, também, no caso de mulheres não-europeias, incluindo 700 tunisianas e mais de 500 marroquinas<sup>3</sup> (Bahija 2018).

No entanto, contra as tendências atuais de emprego feminino na maioria dos países islâmicos e ao contrário da perspectiva negativa da jurisprudência islâmica tradicional sobre o recrutamento de mulheres em organizações militantes, houve um aumento no número de mulheres incorporadas ao ISIS em número e funções. Ainda, essa tendência crescente não é a única questão intrigante sobre a incorporação das mulheres ao ISIS. Convencionalmente, os movimentos militantes (como os grupos militantes nacionalistas e de esquerda) incorporavam membros femininos apenas durante os períodos de mobilização e luta política. Tradicionalmente, após

---

3 Ver em: Barrett, Richard, Jack Berger, Lila Ghosh, Daniel Schoenfeld, Mohamed el Shawesh, Patrick M. Skinner, Susan Sim e Ali Soufan. 2015. "Foreign fighters: An updated assessment of the flow of foreign fighters into Syria and Iraq". *The Soufan Group* 4 (2015).

os períodos de consolidação do Estado, as mulheres foram deslocadas e postas à margem das instituições estatais. Ironicamente, e contra o padrão estabelecido acima, a tendência deu-se ao contrário no caso de organizações jihadistas como o ISIS.

Focando na taxa expressiva de incorporação das mulheres no ISIS como uma manifestação de hierarquia de gênero - o empoderamento -, este artigo visa, portanto, explicar as razões por trás da alta taxa de inclusão das mulheres no ISIS - tanto em número quanto em funções - encaminhando uma explicação do porquê de tal inclusão ir contra a tendência de incorporação de mulheres em outros movimentos militantes nacionalistas e de esquerda (não empoderamento).

## Metodologia

A pesquisa foi realizada de forma qualitativa por meio de uma abordagem fenomenológica e por meio da realização de entrevistas semiestruturadas em profundidade (Creswell e Poth 2017). As perguntas foram elaboradas com o intuito de desenvolver uma descrição completa, precisa, clara e articulada dos papéis e posições das mulheres no ISIS, usando o conhecimento ou percepções pessoais dos próprios entrevistados. Ainda, as perguntas da entrevista cobriram uma série de perguntas abertas, dependendo da origem e do contexto dos entrevistados.

A seleção dos participantes cobriu uma ampla gama de indivíduos, incluindo ex-membros do ISIS, apoiadores do ISIS, acadêmicos, oficiais do governo e de segurança nacional, refugiados, pessoas deslocadas internamente e jornalistas. As perguntas da entrevista foram usadas como base para discussões posteriores com os entrevistados. Após receber a aprovação ética das autoridades relevantes, três rodadas de viagens de campo foram feitas para conduzir essas entrevistas de julho de 2015 a janeiro de 2017. Mais de 150 entrevistas foram realizadas com participantes no Iraque, Turquia, Irã, Afeganistão, Líbano e nas fronteiras dos territórios controlados pelo ISIS na Síria. Além das entrevistas realizadas pessoalmente, cinco entrevistas também foram conduzidas por telefone com três mulheres árabes sírias e iraquianas e dois homens árabes sírios e iraquianos (idades entre 26 e 39 anos) que ainda viviam em territórios governados pelo ISIS na Síria e no Iraque.

As entrevistas foram realizadas com o objetivo de examinar como a posição das mulheres foi enquadrada dentro da ideologia do ISIS e as principais razões que levaram a incorporação das mulheres na organização. Os métodos pelos quais o ISIS incorporou seus membros femininos também

foram investigados nessas entrevistas. Devido à natureza desta pesquisa, a acessibilidade da prospecção de dados foi, em si, um desafio. O acesso direto às organizações jihadistas e seus membros era difícil tanto legalmente quanto na prática. Para superar este desafio, foram entrevistadas pessoas com conhecimento suficiente sobre o ISIS, utilizando-se entrevistados *proxy* - representantes - para a coleta dos dados necessários para esta pesquisa. Esses entrevistados *proxy* incluíram desertores do ISIS, simpatizantes do ISIS, refugiados e testemunhas oculares que viveram em territórios administrados por organizações jihadistas na Síria, Iraque e Afeganistão.

## A Construção do Estado e a Mudança nas Hierarquias de Gênero

Certamente, a ascensão do ISIS mudou a definição das organizações jihadistas e suas hierarquias de gênero. Sendo, inicialmente, uma extensão operacional da Al-Qaeda no Iraque com pensamentos salafistas, o ISIS surpreendeu o mundo ao declarar o estabelecimento de seu Califado, em 2014, em uma imensa área geográfica dentro dos territórios do Iraque e da Síria. Contrastando com a maioria dos outros grupos jihadistas, como a Al-Qaeda, que possuíam uma ideia vaga sobre como estabelecer e administrar um califado, o ISIS tinha definido nitidamente seu objetivo de estabelecer uma nova sociedade governada por uma interpretação estrita da lei sharia colocada em prática (Hoyle et. al 2015). Portanto, um grupo como o ISIS não deve ser estudado como uma mera organização militante, mas como um grupo no controle de um califado definido e funcional. Esta abordagem do ISIS sobre a construção de um Estado resultou na migração e incorporação de milhares de mulheres, de todo o mundo, na visão de sua sociedade (De Bont et. al 2017).

Assim, a perspectiva do projeto de construção do Estado do ISIS compartilha semelhanças com os processos de construção da nações e estados em vários outros lugares do mundo. Os conflitos armados, inclusive, sempre foram um fenômeno importante no estudo da construção do Estado. Como as guerras externas, os conflitos internos - como no caso da guerra civil síria - podem, sob certas circunstâncias, promover a construção do Estado (Rodriguez-Franco 2016). Além disso, é importante observar que não existe um único caminho para a construção do Estado. Argumenta-se que muitos Estados foram “construídos com sangue e fogo incessantes, outros com compilações litigiosas de elites e outros com acordos estáveis, mas tácitos, entre forças políticas” (Staniland 2012). O processo de construção

do califado do ISIS, certamente, vai de encontro ao caminho violento para o estabelecimento de um Estado.

Ao longo da história, o processo de criação do Estado tem sido um ponto central de competição violenta entre diferentes setores da sociedade (Mann 2012). Essa tendência intensificou-se no cenário pós Segunda Guerra Mundial, quando a maioria das lutas ao redor do globo deviam-se aos esforços de construção de nações (Conteh-Morgan 2004). A violência, portanto, tem sido um componente chave para o processo de construção do Estado. Nesse caso, a militância desempenha um papel vital não apenas na “defesa do Estado-nação, mas, também, na arbitragem dos critérios de filiação (cidadania) da nação” (Nilsson, Ranchod e Tetreault 2000). Isso é evidente no caso de países em que o serviço militar (nacional) é obrigatório para seus cidadãos, incluindo Cingapura, Irã, Dinamarca ou Turquia. Em casos como o de Israel, este serviço militar obrigatório (nacional) é obrigatório tanto para homens quanto para mulheres, sem discriminação (Just 2016).

A clássica passagem de Charles Tilly que diz que guerras fazem Estados e Estados fazem guerra é, certamente, a noção mais popular na literatura atual para explicar a relação entre os conflitos militares (ou seja, a guerra) e o processo de construção do Estado. Seu argumento é baseado em três componentes: o controle centralizado sobre o território, o desenvolvimento do aparelho de Estado e o processo de civilização (Tilly 2017). Com base nesse argumento, a construção do Estado ocorreria quando “especialistas em violência e elites consolidam a segurança e, assim, fornecem o primeiro e mais importante bem público: o monopólio sobre o uso da força” (Duffield 2013).

Com base no argumento acima sobre a ligação entre os conflitos armados e o processo de construção do Estado e, em específico para este artigo, a significativa contribuição ativa das mulheres para o processo de construção do Estado por meio de grupos militantes é evidente, embora menos divulgada, ao longo da história moderna (Rafik e Malik 2015). As mulheres têm sido uma parte importante dos movimentos revolucionários nacionais em conflitos em El Salvador, Nicarágua, Líbia, Eritreia, Vietnã e Iugoslávia (Omar 2004).

Adicionalmente, há uma ligação entre hierarquias de gênero e conflitos violentos (Maleevi 2010). Não raramente, as sociedades precisam de um grande catalisador - como a guerra ou o conflito - para que suas ordens sociais e políticas sejam abaladas e, possivelmente, se modifiquem (Webster, Chen e Beardsley 2019). Por exemplo, com o início da Primeira Guerra da Indochina contra os franceses, os nacionalistas vietnamitas de orientação comunista rebelaram-se contra os valores dominantes do confucionismo (a favor dos papéis domésticos das mulheres como boas mães e esposas),

recrutando um grande número de mulheres com o intuito de mobilizar o maior número possível de combatentes contra o inimigo (Eager 2016).

A participação feminina em questões militares proporcionou ao movimento nacional vietnamita um grande número de mulheres que deixaram seus papéis domésticos tradicionais, como mães e esposas, e entraram na força de combate para perseguir a causa da construção do Estado. Entre um terço a metade das tropas vietcongues eram compostas por mulheres, incluindo comandantes regimentais (De Pauw 2014). Durante a Guerra do Vietnã, uma comandante, Thi Dinh, era a vice-comandante de todas as tropas vietcongues que lutavam contra os sul-vietnamitas. Ainda, as tropas vietcongues também eram compostas por alguns pelotões de mulheres com funções que incluíam “reconhecimento, comunicações, operações de comando e enfermagem”<sup>4</sup>.

Nesses pelotões, as mulheres recebiam treinamento para utilização de diferentes tipos de armas, granadas de mão, para plantação de minas terrestres e, até mesmo, para operarem em assassinatos de figuras-chave do lado inimigo. Existem relatos sobre comandos especiais vietcongues femininos que estiveram ativamente envolvidos em uma das operações mais famosas contra as forças americanas, em fevereiro de 1969, na qual 38 oficiais do exército dos Estados Unidos foram mortos na base aérea de Cu Chi e todos os seus helicópteros Ch-47 Chinook derrubados por esses comandos. O mesmo padrão de participação das mulheres em questões militares é evidente em vários outros movimentos de libertação anticoloniais, incluindo o Exército de Libertação Nacional Africano do Zimbábue (ZANLA). Estima-se que, em 1979, quase 7.500 dos 20.000 membros do Exército de Libertação do Zimbábue eram combatentes do sexo feminino e estavam engajadas em diversos postos de combate, incluindo o comando de brigadas femininas e combate direto as forças inimigas (Seidman 1984)<sup>5</sup>.

Ao coletar dados internacionais de 1900 a 2015, Webster et al. estabeleceu uma ligação entre conflito armado e desequilíbrios de poder de gênero na sociedade. Eles concluíram que “a guerra pode desestruturar o funcionamento das instituições sociais e levar a um aumento no empoderamento das mulheres por meio de mecanismos relacionados a mudanças de papéis na sociedade e mudanças políticas catalisadas pela guerra” (Webster, Chen e Beardsley 2019). No entanto, embora a guerra possua potencial de mudança sob hierarquias de gênero e aumente o empoderamento das mulheres, como nos casos acima mencionados, é, ao mesmo tempo, evidente que os movimentos nacionalistas ou de esquerda

---

4 Ibid.

5 Ver em: Kriger, Norma J. *Guerrilla Veterans in Post-war Zimbabwe: Symbolic and Violent Politics, 1980–1987*. Vol. 105. Cambridge University Press, 2003.

utilizaram as mulheres apenas durante os períodos de mobilização e luta política. Após os períodos de consolidação do Estado, as mulheres foram suprimidas e afastadas das instituições estatais (Nilsson 2000). Em outras palavras, as mulheres foram “desempoderadas” após o estabelecimento dos novos Estados. Em seu estudo sobre simbolismo nacional na construção de gênero, Karima Omar também identificou essa mesma tendência de mudança nas hierarquias de gênero por meio do empoderamento das mulheres (durante a luta) e não empoderamento (após o triunfo da luta) nos casos das lutas nacionalistas vietnamitas e nicaraguenses. (Omar 2004).

Ironicamente, a seção seguinte deste artigo demonstra que essa tendência se dá ao contrário do esperado no caso do ISIS. As mulheres estavam, em grande parte, ausentes (desempoderadas) no centro do conflito e confrontos militares, sendo “empoderadas” e incorporadas no cerne do movimento somente após o triunfo do ISIS na busca pelo estabelecimento do seu Estado.

## As Mulheres, o ISIS e o Projeto de Construção do Estado

Ainda que as mulheres sejam integradas por poucas organizações jihadistas, como a Al-Qaeda e outros grupos menores no Paquistão, Palestina e Iraque, seu número continua baixo quando comparado com membros masculinos. Além disso, as mulheres são integradas nessas organizações, principalmente, como mulheres-bomba, o que acaba sendo mais uma ferramenta tática do que a expressão de uma estratégia de longo prazo. Isso porque o código de vestimenta feminino em muitas sociedades muçulmanas oferece uma vantagem tática para as organizações jihadistas ocultarem explosivos e armas que podem ser utilizadas durante suas operações. Devido a esta vantagem tática, muitas mulheres-bomba poderiam passar por pontos de verificação de segurança e conduzir suas operações com sucesso - especialmente porque as forças de segurança em muitos países muçulmanos são predominantemente masculinas e, portanto, incapazes de realizar revistas corporais adequadas em mulheres devido a restrições religiosas e culturais (Bloom 2012). No entanto, e de forma generalizada, os sentimentos religiosos e aspectos culturais mostram-se contra o uso de mulheres em operações violentas; ou seja, a possível vantagem tática não resultou no uso extensivo de mulheres em funções de combate.

A razão para a menor integração das mulheres em grupos jihadistas (desempoderamento) está enraizada nos princípios do *mahram* e da pureza sexual. Com base nesses princípios conservadores de hierarquias de gênero,

uma mulher muçulmana deve estar acompanhada, sempre, por um *mahram* masculino (seu marido ou um parente no grau proibido de casamento, como um filho) em público (Lahoud 2014). Devido à natureza das zonas de guerra, as mulheres, inevitavelmente, se encontrariam na companhia ilícita de homens não-*mahram* e, portanto, para evitar tais circunstâncias aparentemente pecaminosas, grupos jihadistas barraram, inicialmente, o envolvimento de mulheres em atividades jihadistas. Este é o principal fator que torna as organizações jihadistas diferentes de outras organizações militantes não jihadistas na incorporação de mulheres em atividades militantes.

A ênfase na pureza sexual das mulheres, por meio do conceito de *mahram*, molda a visão ideológica dessas organizações em relação às mulheres e faz com que esses grupos estejam em um confronto constante contra “um mundo caracterizado pela desordem sexual, em que as mulheres são vistas como invasoras do domínio masculino” (Helie-Lucus 1999). Como resposta, tradicionalmente, as organizações jihadistas enfatizam os papéis domésticos das mulheres na *jihad*, ou seja, serem esposas virtuosas de homens jihadistas e boas mães para a próxima geração de jihadistas.

Entretanto, ao contrário da abordagem clássica de grupos jihadistas em relação à posição das mulheres na *jihad*, o ISIS, pragmaticamente, incorporou um grande número de mulheres em sua estrutura organizacional ao estabelecer seu Estado na Síria e no Iraque. O sucesso do ISIS neste aspecto, sendo a organização jihadi com o maior número de mulheres, deve ser entendido em dois níveis intimamente relacionados: em primeiro lugar, o sucesso da organização na solução do obstáculo *mahram* e, em segundo lugar, o processo de transformação do ISIS de um mero grupo militante do *establishment* jihadista para um grupo encarregado pela administração de um Estado em pleno funcionamento.

## Superando o Obstáculo do Mahram

Estabelecendo um sistema de “instituições paralelas segregadas por gênero”, o ISIS conseguiu minimizar as interações entre sexos opostos dentro de sua organização e, portanto, contornou o obstáculo do *mahram*, que foi a principal razão para a ausência das mulheres (desempoderamento/marginalização) durante a luta militante do grupo. Em outras palavras, isso quer dizer que havia uma unidade dentro de praticamente todas as instituições existentes do ISIS alocada para mulheres, visando tratar de assuntos relacionados, exclusivamente, às mulheres. Essas unidades eram totalmente administradas por mulheres, minimizando sua interação com os homens não-*mahram*. Este sistema abrangia todas as instituições do Estado do ISIS,

como educação, saúde, administração, policiamento, finanças e prestação de serviços. Ao contrário das organizações jihadistas, como o Talibã e o Al-Shabaab da Somália, com dogmas ideológicos ortodoxos ultra rígidos, o ISIS, repetidamente, demonstrou interesse em adotar abordagens pragmáticas aprendidas, muitas vezes, de outros grupos e estruturas organizacionais.

A implementação de instituições paralelas segregadas por gênero, em si, foi uma ideia emprestada das práticas do Irã e da Arábia Saudita, um exemplo dessas abordagens pragmáticas. Desta forma, o ISIS pode não ter sido a primeira entidade a usar a segregação de gênero como uma ferramenta para engenharia social<sup>6</sup>; contudo, foi a primeira organização jihadista a implementar essa política com eficácia em todo o seu domínio territorial (Baggini 2018). Por meio desse mecanismo, e contra a tendência convencional de marginalização das mulheres em organizações não-jihadistas, o ISIS foi capaz de empoderar, com sucesso, um grupo de mulheres para fazer parte de seu aparato estatal que, ideologicamente, deveria dedicar-se a outras funções.

Os dados primários coletados por meio de trabalho de campo no Iraque, nas fronteiras sírias controladas pelo ISIS nas regiões do sul da Turquia e no Líbano refletem a eficácia do ISIS na reconciliação da sua narrativa islâmica ultraconservadora sobre as mulheres com a incorporação feminina pela organização por meio do estabelecimento das instituições paralelas. A confirmação da existência e do funcionamento dessas instituições em todos os territórios do ISIS foi feita através de relatos de desertores do ISIS e refugiados iraquianos e sírios entrevistados para esta pesquisa, bem como através de conversas com oficiais de segurança e militares iraquianos e turcos.

## As Mulheres do Estado Islâmico

Ao estudar o ISIS, é importante notar que, ao contrário da Al-Qaeda, a organização não deve ser tratada apenas como uma organização militante. O ISIS transformou-se em um estruturador de Estado, estabelecendo uma visão particular - a parte de grupos jihadistas - sobre a incorporação das mulheres nesta estrutura estatal própria. O ISIS afirmava ter uma visão nítida para a fundação de um Estado (califado), inspirada na estrutura clássica dos califados durante a era de ouro do Islã (séculos VIII a XIII). Assim, o ISIS projetava um Estado como um governo unificado e transnacional que governasse toda a comunidade muçulmana, impondo sua interpretação estrita da lei da sharia

---

6 “A engenharia social é uma tentativa dos legisladores de mudar o funcionamento das instituições ou o comportamento dos indivíduos para atingir um objetivo político determinado” (Baggini 2006).

(Sekulow 2015).

Dentro de seu território de controle, o ISIS implementou uma estrutura hierárquica detalhada de governança, usando instituições paralelas segregadas por gênero, que englobava diversos conselhos, incluindo o militar, de saúde, da educação, de defesa e inteligência e jurisprudência. A incorporação de mulheres pelo ISIS foi operacionalizada por meio desta estrutura. Algumas das principais funções atribuídas às mulheres pelo ISIS, por meio de suas instituições paralelas segregadas por gênero, são exploradas a seguir.

## Forças Militares

Em meados de 2015, segundo relatos, o ISIS havia estabelecido um batalhão de mulheres-bomba na Síria (RBSS 2015). Maha, uma ex-residente de Raqqa de 25 anos que fugiu para a cidade turca de Gaziantep no início de 2016 contou:

A renovação neoliberal do capitalismo chileno e o processo de privatização Fui abordada por uma mulher desconhecida em uma reunião feminina em Raqqa, que me perguntou se eu gostaria de sacrificar minha vida no caminho de Alá. A mulher disse-me que eu poderia juntar-me a um grupo de mulheres que buscavam o martírio e que gostariam de defender o califado contra os cruzados e os infiéis. A mulher me disse que eu seria treinada para disparar rifles e até para usar jaquetas explosivas<sup>7</sup>.

Em 7 de julho de 2016, o ISIS assumiu, oficialmente, a autoria do que seria seu primeiro ataque suicida a bomba conduzido por um de seus membros femininos. Três membros do ISIS (incluindo uma mulher) conduziram uma série de ataques suicidas contra a mesquita Sayyid Mohammed (um santuário sagrado xiita) na cidade de Balad, localizada a 80 quilômetros ao norte de Bagdá no Iraque. Os ataques mataram 35 civis e deixaram 60 outros gravemente feridos. Em um anúncio oficial do ISIS publicado em sua agência de notícias, Al Amaq, o grupo declarou-se responsável pelos ataques e identificou a mulher-bomba como sendo Um Ja'ada (Hunter 2016).

Foi confirmado, também, que o ISIS passou a utilizar, cada vez mais, seus membros femininos para lutar contra inimigos na Líbia, no Quênia e em países europeus. Em fevereiro de 2016, sete mulheres membros do ISIS foram presas por oficiais líbios na cidade de Sabratha, no distrito de Zawiya, na Líbia. Na mesma operação, mais três mulheres combatentes do ISIS

---

<sup>7</sup> Maha. Em discussão com o autor. 24 de Maio de 2016. Gaziantep, Turquia..

foram mortas. Algumas dessas mulheres estavam lutando ao lado de seus companheiros, também jihadistas, no campo de batalha (Russia Today 2016).

## Força Policial

Logo após declarar seu califado, em 2014, o ISIS afirmou o estabelecimento da sua força policial pautada pela sharia<sup>8</sup>, a *hisbah*, um esquadrão policial exclusivamente feminino que supervisionava o território do ISIS garantindo a implementação adequada da interpretação estrita da organização sobre a lei da sharia para mulheres, especialmente, seu código de vestimenta (Gardner 2015). É difícil estimar o número exato de mulheres nesta força devido à sua estrutura secreta e, também, às limitações de acesso aos seus membros. No entanto, o General Mahdi Younis, das forças iraquianas Peshmerga no norte do Iraque, contou em uma entrevista que cerca de mil mulheres foram recrutadas pela força policial da sharia do ISIS em seus territórios (Yunis 2016).

Os desertores do ISIS e os refugiados sírios e iraquianos entrevistados durante o trabalho de campo no Iraque, Turquia e Líbano explicaram, ainda, que as forças *hisbah* estavam operando em todas as principais cidades dos territórios do ISIS na Síria e no Iraque. Os entrevistados contaram que testemunharam mulheres armadas com fuzis AK-47, cobertas com túnicas pretas, patrulhando as ruas de Raqqa, Mosul, Fallujah, Manbij, Tell Abyed, Tell Afar e Jarablus tanto em carros quanto a pé. A força policial feminina do ISIS operava sob o comando do Conselho de Segurança do ISIS, responsável pelo policiamento interno.

Mohammad, um refugiado sírio de 58 anos que vivia na cidade de Gaziantep, no sul da Turquia, compartilhou seu encontro pessoal com a *hisbah* em Tell Abyed na Síria:

Eu estava andando com minha esposa na rua para fazer compras. Ao longo do caminho, encontramos um grupo de 10 a 15 pessoas reunidas em torno de um casal. Ouvimos dizer que uma mulher era da força *hisbah* feminina, carregava uma arma e falava alto com o casal. Ela gritava dizendo que a mulher não havia respeitado o código de vestimenta e que deveria acompanhá-la ao posto policial. O marido da mulher estava implorando para ela deixar sua esposa ir. A mulher do ISIS tinha um claro sotaque árabe do norte da África. Enquanto a população ao redor do casal aumentava,

---

8 Ver em: John e Abdulaziz Abdulhussein Sachedina. The Islamic World. Vol. 3. Oxford University Press, 2004.

um grupo de policiais masculinos do ISIS apareceu em um carro para ajudar suas colegas. Disse a minha esposa para se apressar e ficar longe da multidão. Não sei o que aconteceu ao casal<sup>9</sup>.

Mahmoud, um ex-membro do ISIS de 46 anos e ex-residente de Raqqa, atualmente refugiado em Gaziantep, no sul da Turquia, também relatou que:

Os membros femininos da *hisbah* têm instalações próprias na cidade. Isso é para evitar que eles se misturem a nós [seus colegas jihadistas masculinos]. Os membros femininos da *hisbah* levam as mulheres que infringiram a lei sharia para esta instalação em Raqqa. Mulheres que usam *abaya* [vestido preto longo] justo, não acompanhadas por um membro da família do sexo masculino em público, que fumam cigarros, bebem e comem em público durante o mês de jejum, cometem adultério, cometem atos de natureza homossexual ou usam esmalte de unha brilhante serão presas e levadas a estas instalações<sup>10</sup>.

Com o objetivo de expandir seu controle ideológico sobre todos os membros da sociedade, o ISIS incorporou um grande número de mulheres como parte da força policial por meio de seu mecanismo de instituições paralelas segregadas por gênero. Isso permitiu ao ISIS aumentar seu grau de controle sobre toda a sua população.

## Professoras e Educadoras

O sistema educacional e seus institutos afiliados, incluindo escolas e universidades, foram instituições cruciais para o ISIS, pois eram os meios perfeitos para moldar os corações e mentes da próxima geração de jihadistas devotados (Benotman e Malik 2016). Dentro dessa perspectiva, o ISIS estabeleceu sua meta educacional para “diminuir a ignorância, espalhar as ciências religiosas, resistir às ciências e aos currículos corruptos e substituí-los por currículos islâmicos virtuosos”<sup>11</sup>.

Apesar da existência de relatórios sobre o fechamento de escolas para meninas em territórios do ISIS, muitas instituições continuaram operando

9 Mohammad. Em discussão com o autor. 23 de Maio de 2016. Gaziantep, Turquia.

10 Mahmoud. Em discussão com o autor. 18 de Junho de 2016. Gaziantep, Turquia.

11 Coalizão Global para Proteger a Educação sob Ataque (Global Coalition to Protect Education from Attack - GCPEA), *Education Under Attack 2018 – Iraq*, (Iraque, 2018) <https://www.refworld.org/docid/5be9430d4.html> (Acesso em 14 de Setembro de 2018).

sob estritas restrições impostas pelo *Diwan al-Ta'aleem* (conselho de educação do ISIS). As escolas eram totalmente segregadas por gênero e apenas professoras tinham permissão para trabalhar em escolas femininas. Ademais, era obrigatório, para professoras e alunas, observar o código de vestimenta do manto preto e do véu integral.

Na cidade de Sanliurfa, no sul da Turquia, também conheci Ayisha (30 anos), uma ex-professora e mãe de duas crianças que fugiu de Deir ez-Zor, na Síria, em 2015. Ela me explicou que:

Depois da segregação de gênero nas escolas, apenas professoras, diretora e faxineiras administravam a escola primária na qual eu trabalhava. Uma cortina grossa foi montada atrás do portão principal da escola e apenas mulheres podiam entrar. Eu pessoalmente vi várias forças policiais femininas do ISIS verificando a escola regularmente para garantir a adesão das alunas e funcionárias às leis da sharia, especialmente em termos de vestimenta. Isso fez com que muitos cidadãos locais se recusassem a mandar suas crianças para as escolas<sup>12</sup>.

Enquanto conduzia o trabalho de campo em Erbil, no norte do Iraque, também tive a oportunidade de conhecer Sharifah (originalmente de Mosul) cujos parentes e amigos ainda viviam em Mosul sob o governo do ISIS. Por meio da Sharifah, pude conversar por telefone com uma de suas amigas, Jamilah (32 anos), ainda em Mosul sob o controle do ISIS. Jamilah compartilhou sua experiência lidando com o sistema educacional do ISIS:

Nos estágios iniciais do ISIS assumindo o controle de Mosul, muitas professoras que trabalhavam nas escolas deixaram seus empregos porque não estavam satisfeitas com a abordagem ideológica do Estado Islâmico em relação à educação. No entanto, o califado convocou forçosamente todas as professoras a retornarem para suas escolas sob as novas regras e regulamentos. As professoras recebiam salários mínimos diretamente do ISIS e eram ameaçadas que, caso deixassem seus empregos, suas propriedades seriam confiscadas<sup>13</sup>.

Além das escolas primárias e secundárias, o ISIS estabeleceu seu primeiro curso técnico feminino, a Al-Zawra, para mulheres adultas. De acordo com a declaração de missão da escola, buscava fornecer treinamento para mulheres “interessadas em cintos de explosivos e ataques suicidas

---

12 Ayisha. Em discussão com o autor. 25 de Maio de 2016. Sanliurfa, Turquia.

13 Jamilah. Entrevista por telefone com o autor. 11 de Julho de 2016. Mosul, Iraque.

mais do que em um vestido branco ou um castelo ou roupas ou móveis” (Haaretz 2014). O instituto oferecia uma ampla gama de cursos, incluindo “trabalho doméstico, como costura e culinária, primeiros socorros médicos, lei islâmica e sharia, armamento, treinamento em mídia social e programas de computador para edição e design” (Spencer 2016). Mantendo um mente a importância do papel das mulheres como mães de futuros jihadistas, o ISIS estabeleceu um sistema funcional de educação ideológica para sua população feminina com base na segregação de gênero.

## Médicas e Enfermeiras

À medida em que o ISIS se transformou de uma simples organização militante para fundar seu califado, o fornecimento de bens públicos para seus habitantes, enquanto observa sua interpretação estrita da lei da sharia, tornou-se mais importante. O setor de saúde foi um dos serviços vitais aos quais o ISIS prestou atenção significativa. No início de 2015, o ISIS anunciou seu Sistema de Saúde do Estado Islâmico (ISHS), formulado com base no Sistema de Saúde Nacional do Reino Unido (NHS). Em um vídeo publicado pelo ISIS no YouTube, um médico indiano chamado Abu Muqatil al-Hindi explica que “havia médicos da Rússia, Tunísia, Sri Lanka e Austrália, e que as mulheres eram tratadas por profissionais do sexo feminino” (Ho 2015). O mesmo padrão de segregação de gênero presente em outras instituições ISIS foi aplicado ao sistema de saúde da organização (ISHS). As pacientes do sexo feminino só podiam ser visitadas e tratadas por médicas e em seções “Somente para Mulheres” nos hospitais dentro do território ISIS.

Durante minha visita ao campo de refugiados de Debaga, perto da cidade de Makhmur no Iraque, conheci Kolthum, uma médica geral de 42 anos que fugiu de Mosul, cidade controlada pelo ISIS, com seu marido e quatro filhos. Ela me disse:

Uma seção dentro do hospital geral de Mosul é destinada a pacientes do sexo feminino para consultas e tratamentos por profissionais também mulheres. O ISIS nos ameaçou [aquelas médicas que se recusaram a retornar aos seus trabalhos no hospital] com o confisco de nossas propriedades. A gama de serviços oferecidos por nós [médicas e enfermeiras] também era mais limitada do que os oferecidos aos homens, pois, numericamente, [médicas e enfermeiras] estávamos em desvantagem quando comparadas ao número de profissionais do sexo masculino<sup>14</sup>.

---

14 Kolthum. Em discussão com o autor. 13 de Julho de 2016. Campo de Debaga, Makhmur,

Adilah, uma enfermeira de 30 anos de Raqqa, que conheci em Istambul em abril de 2016, também enfatizou:

Apesar das médicas poderem continuar trabalhando no hospital geral de Raqqa, os oficiais do ISIS foram muito rigorosos quanto à implementação da lei da sharia nos centros médicos. Enquanto eu era enfermeira no hospital, tinha muito medo até de tocar em meninos doentes de 5 a 6 anos para fazer um check-up médico, pois não tinha permissão para tratar homens<sup>15</sup>.

Como uma organização responsável por governar uma sociedade, o ISIS rapidamente percebeu a importância de fornecer serviços para toda a população sob seu controle. Isso incluía, também, as mulheres como metade da população. Ao segregar os centros de saúde, o ISIS conseguiu fornecer os serviços básicos de saúde para as mulheres sem comprometer seus rígidos compromissos ideológicos salafistas.

### Oficiais de Moradia e Abrigo

O ISIS oferecia acomodação, utensílios e serviços gratuitos para seus membros. Em termos de recrutas, havia mulheres encarregadas desses arranjos. De acordo com Sana, uma síria de 39 anos, ex-membro do ISIS, que conheci na cidade turca de Kilis:

Mulheres que chegam à Síria ou ao Iraque vindas do exterior estavam sendo enviadas para casas de propriedade do ISIS chamadas *maqars*. É importante notar que os *maqars* eram apenas para mulheres solteiras. Mulheres casadas com suas famílias teriam sido acomodadas em casas adequadas pelos oficiais de alojamento e abrigo do ISIS. Neste caso, uma vez que o membro masculino da família era o responsável, eles seriam atendidos por oficiais homens de alojamento e abrigo do ISIS<sup>16</sup>.

Uma ex-moradora de Mosul de 46 anos, que pediu para que sua identidade fosse protegida já que servira ao ISIS por um curto período de tempo em 2015, vivendo, atualmente, o campo de refugiados de Debaga, no norte do Iraque, explicou:

---

Iraque.

<sup>15</sup> Adilah. Em discussão com o autor. 21 de Maio de 2016. Kilis, Turquia.

<sup>16</sup> Sana. Em discussão com o autor. 20 de Maio de 2016. Kilis, Turquia.

As oficiais de alojamento e abrigo também atuavam como tradutoras para as mulheres estrangeiras recém-chegadas e as ajudavam a superar a barreira do idioma em suas semanas iniciais nos territórios do ISIS. Como tradutoras, elas ajudavam as mulheres a se familiarizarem com o bairro e as ajudavam a entender os documentos e anúncios oficiais do califado<sup>17</sup>.

Essas oficiais também eram encarregadas de controlar a mobilidade das mulheres durante sua estada nos *maqars*. Com base nos regulamentos estritos do ISIS, a mobilidade das mulheres nas cidades era limitada e as oficiais garantiam que esses regulamentos fossem observados pelas recém-chegadas. Contatos com residentes locais sírios ou iraquianos deveriam ser arranjados pelas oficiais e eram mínimos neste estágio. No entanto, depois de deixar os *maqars*, essas mulheres tinham mais liberdade para interagir com os moradores das cidades nas quais eram designadas para morar. Muitas oficiais responsáveis pelos abrigos e moradias também estavam cooperando de perto com as autoridades do ISIS como casamenteiras. Naqibah, uma ex-membro do ISIS de 34 anos de idade, de Raqqa, contou que as oficiais estavam muito envolvidas na apresentação de mulheres solteiras a jihadistas homens e vice-versa. Elas apresentavam as mulheres a candidatos jihadistas do sexo masculino sob a vigilância do Departamento de Assuntos de Casamento do ISIS.

Portanto, as funções desempenhadas pelas oficiais responsáveis pelos abrigos e moradias no Estado Islâmico ia além da mera acomodação das mulheres recém-chegadas em suas novas casas. Elas atuavam como agentes de engenharia social, alocando mulheres recém-chegadas em suas novas posições sociais dentro da sociedade controlada pelo ISIS<sup>18</sup>.

## Coletoras de Impostos

Meios de geração de renda foram a chave para a sobrevivência de grupos como o ISIS. Em seu auge, em 2014 e no início de 2015, o ISIS foi intitulado como o grupo terrorista mais rico, com uma receita líquida anual de 2 bilhões de dólares (Levitt 2014). Os campos de petróleo da Síria e do Iraque foram as principais fontes de receita do grupo naqueles anos, gerando milhões de dólares por mês. A perda de alguns de seus territórios, incluindo alguns de seus campos de petróleo mais importantes, fez com

---

<sup>17</sup> Identidade protegida. Em discussão com o autor. 13 de Julho de 2016. Campo de Debaga, Makhmur, Iraque.

<sup>18</sup> Naqibah. Em discussão com o autor. 22 de Maio de 2016. Kilis, Turquia.

que o grupo começasse a diversificar suas fontes de receita a fim de conter a crise financeira. A tributação já era uma das importantes fontes de receita do ISIS desde sua criação em 2014, porém, ao perder suas receitas de petróleo e gás, o grupo intensificou o uso do dinheiro dos impostos para superar a crise. No final de 2016, a tributação representava 50% da receita total do ISIS (Speckhard e Yayla 2016).

Embora notícias e relatórios vindos de territórios do ISIS estivessem corroborando a existência de uma autoridade tributária, nenhuma menção da participação das mulheres na autoridade havia sido relatada até o momento. No entanto, após o processo de coleta de dados ao longo das fronteiras sírias ao sul da Turquia, encontrei um casal de refugiados sírios que relataram a existência de um pequeno grupo de cobradoras de impostos dentro da autoridade do ISIS. Rashid, um homem de 29 anos que era comerciante em Raqqa e agora mora em Kilis, no sul da Turquia, relatou que:

Como resultado da pressão internacional sobre o ISIS e como consequência da perda de sua receita do petróleo, os jihadistas intensificaram seus esforços para gerar receitas fiscais. Incluindo, sem exceção, as mulheres. Ao visitar a autoridade tributária do ISIS em Raqqa para pagar meu imposto comercial, notei uma sala com a porta fechada que foi designada pelo grupo para que mulheres pagassem seus impostos. O processo de arrecadação de impostos, nesse caso, era conduzido por coletoras de impostos do ISIS<sup>19</sup>.

Embora o ISIS tenha sido declarado como a organização terrorista mais rica de seu tempo, perto do final de seu califado, a organização enfrentava uma grave crise financeira. Por isso, e por meio de suas instituições paralelas segregadas por gênero, a organização passou a explorar todos os recursos financeiros possíveis, inclusive de mulheres. Por esse motivo, as coletoras de impostos do sexo feminino foram recrutadas para maximizar o acesso da organização aos escassos recursos financeiros.

## Hijrah

As mulheres também contribuíram positivamente para a legitimidade do ISIS, fazendo a *hijrah* (migração) para seu território. A pretensão de estabelecer um califado para todos os muçulmanos (homens e mulheres) ao redor do globo, independentemente de sua raça, nacionalidade e cor, era, por si só, uma forma do que é chamado de *Da'wa* (convite global para todos os

---

<sup>19</sup> Rashid. Em discussão com o autor. 21 de Maio de 2016. Kilis, Turquia.

muçulmanos) na jurisprudência islâmica. Este convite encorajou homens e mulheres muçulmanos, em todo o mundo, a fazer a *hijrah* (migração) para a “verdadeira” terra do Islã e para formar a “verdadeira” *ummah* islâmica (comunidade global). Nesse contexto, milhares de mulheres, de diferentes locais do mundo, migraram para os territórios controlados pelo ISIS na Síria e no Iraque. Na ausência de ferramentas convencionais que fornecessem legitimidade ao Estado, como o sufrágio, a participação das mulheres na *hijrah*, em geral, estava desempenhando um papel vital para fornecer ao ISIS a legitimidade necessária para governar e dirigir seu califado.

O ISIS alegou que, ao fazer *hijrah* para o seu Estado islâmico recém-estabelecido, as mulheres que eram social e culturalmente alienadas por suas visões e práticas islâmicas assertivas em países muçulmanos ocidentalizados ou seculares poderiam encontrar um ambiente propício, no qual poderiam tornar-se membras ativas da sociedade (através instituições paralelas segregadas por gênero) enquanto aderiam à sua interpretação radical da religião. Noor, uma ex-moradora de Raqqa de 31 anos que era instrutora de inglês e, atualmente, vive com sua família em Gaziantep, no sul da Turquia, compartilhou a história de seu encontro com uma mulher migrante membro do ISIS em Raqqa no final de 2014:

Uma mulher francesa casada com um jihadista marroquino do ISIS mudou-se para o nosso bairro. Em um dos raros encontros que tive com ela, perguntei como é que ela deixou um país como a França para vir morar aqui. Ela respondeu com um inglês fraco que, como uma *Muslimah* [mulher muçulmana], ela se sente mais livre e mais respeitada aqui. Ela é livre para usar seu *niqab* [véu facial] sem sentir vergonha ou medo de ser assediada por *kuffar* [infiéis] como na França<sup>20</sup>.

Para essas mulheres, os Estados Islâmicos fundados por grupos jihadistas proporcionavam uma oportunidade de fuga de uma sociedade onde, para serem consideradas cidadãs iguais aos demais, deviam-se abandonar seus deveres religiosos (Pere in 2015). Assim, a sociedade estabelecida pelo ISIS fornecia uma oportunidade para essas mulheres escaparem de uma sociedade em que ser uma cidadã exigia, em contrapartida, o abandono dos deveres de sua religião.

---

20 Noor. Em discussão com o autor. 27 de Maio de 2016. Gaziantep, Turquia.

## Considerações Finais

O ISIS pode não ter sido a primeira organização jihadista a tentar estabelecer um estado completo. Entretanto, foi o mais eficaz e prático na tarefa em termos de quantidade de território e tamanho da população controlada. Apesar de sua abordagem brutal em relação às mulheres de minorias religiosas e raciais, o ISIS desafiou as hierarquias de gênero convencionais entre as organizações jihadistas ao fornecer uma plataforma para incorporar um grande número de mulheres, de todo o mundo, em vários papéis sociais. Tal mobilização de mulheres foi única na história das organizações jihadistas. A razão para o sucesso do ISIS no empoderamento de um número substancial de mulheres com pensamentos semelhantes (por meio da incorporação destas em papéis sociais diversificados) contra as interpretações restritivas da jurisprudência islâmica, esteve enraizada na estrutura da organização. Ao contrário de grupos como a Al-Qaeda, o ISIS tinha uma visão clara de governar uma sociedade com base nos princípios da lei sharia postas em prática.

Como resultado, o ISIS transformou-se de uma mera organização militante como outros grupos jihadistas para um construtor de estado. Ao longo dessa metamorfose, os objetivos do ISIS e, portanto, a sua estrutura organizacional, também foram transformados. Enquanto outras organizações jihadistas buscam retirar tropas ocidentais de terras “muçulmanas” e derrubar governos locais apoiados pelo ocidente com planos vagos para a manhã seguinte, o ISIS estabeleceu seu objetivo de revitalizar sua própria interpretação da tradição islâmica do califado. Por esse motivo, a estratégia do ISIS para empoderar as mulheres por meio de sua massiva incorporação foi concebida para enfrentar os desafios de um estado funcional. Esses desafios incluíam o fornecimento de bens e serviços públicos, a manutenção da ordem e segurança e a obtenção de legitimidade.

Para enfrentar esses desafios, as mulheres foram incorporadas por meio de instituições paralelas segregadas por gênero em uma variedade de papéis sociais, alguns dos quais foram discutidos neste artigo. Através da utilização dessas instituições, o ISIS conseguiu administrar a questão do *mahram*, ao contrário de outras organizações jihadistas.

O conceito do *mahram* dificulta a incorporação de números mais expressivos de mulheres para todas as organizações jihadistas. Isso porque é quase impossível garantir que seus membros femininos estejam acompanhados por um *mahram* masculino em todas as ocasiões, especialmente durante as operações militantes. Por esse motivo, a maioria dos grupos jihadistas mostra-

se relutante em relação a ampliação da presença feminina em suas atividades. Isso relaciona-se com o menor número de mulheres nesses grupos em comparação com outros grupos militantes nacionalistas e seculares ao longo da luta contra seus inimigos.

No entanto, após o triunfo da luta e o subsequente estabelecimento do Estado, enquanto os movimentos nacionalistas ou seculares tendem a descartar ou marginalizar seus membros femininos, um grupo jihadista como o ISIS desafia as hierarquias de gênero convencionais das organizações jihadistas, intensificando a utilização de mulheres para enfrentar os desafios administrativos da estrutura estatal.

Novamente, isso deveu-se à capacidade do ISIS no fornecimento de um ambiente propício para a integração das mulheres, resolvendo o impeditivo derivado do *mahram* por meio de instituições paralelas segregadas por gênero. Através deste mecanismo, o ISIS alegou fornecer a plataforma necessária para que as mulheres muçulmanas “reprimidas” no resto do mundo fossem “fortalecidas” e desempenhassem um papel mais ativo na criação de uma nova geração de crentes e em um estado no qual a prática extremista de seus compromissos ideológicos é reconhecida e protegida, diferentemente do ambiente de seus países de origem, de onde migraram para os territórios do ISIS. A segregação de gênero forneceu a justificativa ideológica para muitas mulheres fiéis à ideologia do ISIS participarem mais ativamente dos assuntos sociais em contraste com as hierarquias de gênero estabelecidas entre outras organizações jihadistas.

## REFERÊNCIAS

- Adilah. 2016. In *Discussion with the Author*. May 21, 2016. Kilis, Turkey.
- Ayisha. 2016. In *Discussion with the Author*. May 25, 2016. Sanliurfa, Turkey.
- Baggini, Julian. 2006. “Briefing: Does Social Engineering Work?”. *The Guardian*. Accessed August 17, 2018. <https://www.theguardian.com/society/2006/aug/29/smoking.comment>.
- Barrett, Richard, Jack Berger, Lila Ghosh, Daniel Schoenfeld, Mohamed el Shawesh, Patrick M. Skinner, Susan Sim, and Ali Soufan. 2015. “Foreign fighters: An updated assessment of the flow of foreign fighters into Syria and Iraq”. *The Soufan Group* 4.
- Benotman, Noman, and Nikita Malik. 2016. “The Children of Islamic State”. *The Quilliam Foundation* (2016): 1-100.
- Bloom, Mia. 2012 *Bombshell: Women and Terrorism*. University of Pennsyl-

vania Press.

- Conteh-Morgan, Earl. 2004. *Collective political violence: An introduction to the theories and cases of violent conflicts*. Psychology Press.
- Cook, David. 2005. "Women fighting in Jihad?". *Studies in Conflict & Terrorism* 28, (5): 375-384.
- Creswell, John W., and Cheryl N. Poth. 2017. *Qualitative inquiry and research design: Choosing among five approaches*. Sage publications.
- De Bont, Roel, Daan Weggemans, Ruud Peters, and Edwin Bakker. 2017. "Life at ISIS: The Roles of Western Men, Women and Children". *Security and Global Affairs* (2017): 3-17.
- De Pauw, Linda Grant. 2014. *Battle Cries and Lullabies: Women in War from Prehistory to the Present*. University of Oklahoma Press.
- Diekman, Amanda B., Wind Goodfriend, and Stephanie Goodwin. "Dynamic stereotypes of power: Perceived change and stability in gender hierarchies". *Sex Roles* 50, no. 3-4 (2004): 201-215.
- Duffield, Andrew Scott. 2013. "When Do Rebels Become State-builders? A Comparative Case Study of Somaliland, Puntland, and South-Central Somalia". *Bildhaan: An International Journal of Somali Studies* 13 (2013): 10.
- Eager, Paige Whaley. 2016. *From Freedom Fighters to Terrorists: Women and Political Violence*. Routledge.
- Elder, Sarah, and Gianni Rosas. 2015. "Global employment trends for youth 2015: Scaling up investments in decent jobs for youth". *International Labour Organization* (2015).
- Epstein, Cynthia Fuchs. 2017. "Great divides: The cultural, cognitive, and social bases of the global subordination of women". *American Sociological Review* 72, no. (1): 1-22.
- Esposito, John , and Abdulaziz Abdulhusein Sachedina. 2004. *The Islamic World*. Vol. 3. Oxford University Press.
- Gardner, Frank. 2015. "The Crucial Role of Women within Islamic State". *BBC*. Accessed December 20, 2018. <http://www.bbc.com/news/world-middle-east-33985441>.
- Global Coalition to Protect Education from Attack. 2018. *Education Under Attack 2018 – Iraq*. Accessed 14 September 2018. <https://www.refworld.org/docid/5be9430d4.html>.
- Haaretz. 2014. "Cooking and Killing: Islamic State Opens Finishing School for Girls". *Haaretz*. Accessed September 12, 2018. <http://www.haaretz.com/middle-east-news/1.621380>.

- Helie-Lucus, Marieme. 1999. "Women, Nationalism, and Religion in the Algerian Liberation Struggle". In *Rethinking Fanon: The Continuing Dialogue*, Edited by: Gibson, Nigel. Amherst, NY: Humanity Books.
- Ho, Carolyn. 2015. "The Islamic State (Daesh) healthcare paradox: A caliphate in crisis." *The Journal of Global Health*.
- Hoyle, Carolyn, Alexandra Bradford, and Ross Frenett. 2015. *Becoming Mulan?: Female Western Migrants to ISIS*. Institute for Strategic Dialogue.
- Hunter, Isabel. 2016. "At Least 37 People Are Killed as Three ISIS Jihadis Including a Female Suicide Bomber Launch Co-Ordinated Attacks on a Shia Muslim Shrine North of Baghdad". *Dailymail*. Accessed November 22, 2018. <http://www.dailymail.co.uk/news/article-3680041/At-20-people-dead-car-bomb-tears-mausoleum-north-Baghdad.html>.
- Identity Protected. 2016. In *Discussion with the Author* July 13, 2016. Debaga Camp, Makhmur, Iraq.
- International Labour Organization. 2018. "Global Employment Trends 2017: Risk of a jobless recovery?". *International Labour Organization*. Accessed January 18, 2019. [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms\\_233953.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_233953.pdf).
- Jamal, Bahija. 2018. "Moroccan Counter-terrorism Policy: Case of Moroccan Female Migrants to ISIS". *International Annals of Criminology* 56,(1-2): 145-156.
- Jamilah. 2016. *Phone Interview with the Author*. July 11, 2016. Mosul, Iraq.
- Just, Renee. 2016. "GI Jane: A Comparison of the Legal Framework for Women's Military Service in Israel and the United States". *Creighton Int'l & Comp. LJ* 8 165.
- Kolthum. 2016. In *Discussion with the Author*. July 13, 2016. Debaga Camp, Makhmur, Iraq.
- Kruger, Norma J. 2003. *Guerrilla Veterans in Post-war Zimbabwe: Symbolic and Violent Politics, 1980-1987*. Vol. 105. Cambridge University Press.
- Lahoud, Nelly. 2014. "The Neglected Sex: The Jihadis' Exclusion of Women from Jihad". *Terrorism and Political Violence* 26, (5): 780-802.
- Levitt, Matthew. 2014. "Terrorist financing and the Islamic state". *The Washington Institute for Near East Policy*, Washington (2014).
- Maha. 2016. In *Discussion with the Author*. May 24, 2016. Gaziantep, Turkey.
- Mahmoud. 2016. In *Discussion with the Author*. June 18, 2016. Gaziantep, Turkey.

- Maleevi, Sinia. 2010. *The Sociology of War and Violence*. Cambridge University Press.
- Mann, Michael. 2012. *The sources of social power: Volume 2, the rise of classes and nation-states, 1760-1914*. Vol. 2. Cambridge University Press
- Mohammad. 2016. In *Discussion with the Author*. May 23, 2016. Gaziantep, Turkey.
- Naqibah. 2016. In *Discussion with the Author*. May 22, 2016. Kilis, Turkey.
- Nilsson, Sita Ranchod, and Mary Ann Tetreault. 2000. "Women, States and Nationalism: At Home in the Nation" (2000).
- Noor. 2016. In *Discussion with the Author*. May 27, 2016. Gaziantep, Turkey.
- Omar, Karima. 2004. "National Symbolism in Constructions of Gender: Transformed Symbols in Post-Conflict States". *Seton Hall Journal of Diplomacy and International Relations* 5 (2004).
- Peresin, Anita, and Alberto Cervone. 2015. "The Western Muhajirat of ISIS". *Studies in Conflict & Terrorism* 38, (7): 495-509.
- Perein, Anita. 2015. "Fatal Attraction: Western Muslimas and ISIS". *Perspectives on Terrorism* 9, no. 3.
- Rafik, Haras and Nikita Malik. 2015. "Caliphates: Women and the Appeal of Islamic State" *Quilliam Foundation* (2015).
- Rashid. 2016. In *Discussion with the Author*. May 21, 2016. Kilis, Turkey.
- Reynolds, Sean C., and Mohammed M. Hafez. 2019. "Social network analysis of German foreign fighters in Syria and Iraq". *Terrorism and Political Violence* 31, (4): 661-686.
- Rodriguez-Franco, Diana. 2016. "Internal wars, taxation, and state building". *American Sociological Review* 81, (1): 190-213.
- Russia Today. 2016. "ISIS Using Women in Combat Roles, 3 Dead and 7 Arrested – Libyan Military Leader". *RT News*. Accessed November 23, 2018. <https://www.rt.com/news/333991-isis-women-arrested-combat>.
- Sana. 2016. In *Discussion with the Author*. May 20, 2016. Kilis, Turkey.
- Seidman, Gay W. 1984. "Women in Zimbabwe: Post-independence Struggles". *Feminist Studies* 10, (3): 419-440.
- Sekulow, Jay. 2015. *Rise of ISIS: A threat we can't ignore*. Simon and Schuster.
- Sjoberg, Laura, and Caron E. Gentry, eds. 2011. *Women, gender, and terrorism*. University of Georgia Press.
- Speckhard, Anne, and Ahmet S. Yayla. 2016. "ISIS Revenues include Sales of Oil to the Al-Assad Regime". *ICSVE Brief Reports* (2016).

- Spencer, Amanda N. 2016. "The Hidden Face of Terrorism: An Analysis of the Women in Islamic State". *Journal of Strategic Security* 9, (3): 74-98.
- Staniland, Paul. 2012. "States, insurgents, and wartime political orders". *Perspectives on politics* 10, (2): 243-264.
- Tilly, Charles. 2017. War Making and State Making as Organized Crime. In *Collective Violence, Contentious Politics, and Social Change*. Routledge.
- United Nations. 2006. *Women and Elections: Guide to Promoting the Participation of Women in Elections*. United Nations Department of Publications.
- Webster, Kaitlyn, Chong Chen, and Kyle Beardsley. 2019. "Conflict, Peace, and the Evolution of Women's Empowerment". *International Organization* 73, (2): 255-289.
- Webster, Kaitlyn, Chong Chen, and Kyle Beardsley. 2019) "Conflict, Peace, and the Evolution of Women's Empowerment". *International Organization* 73, no. (2): 267.
- Yunis, Mahdi. 2016. In *Discussion with the Author*. July 12, 2016. Makhmur, Iraq.

## RESUMO

Desde o estabelecimento do Estado Islâmico da Síria e do Iraque (ISIS), houve uma onda de incorporação de mulheres na organização. Tradicionalmente, os movimentos militantes nacionalistas e de esquerda utilizavam as mulheres apenas durante os períodos de mobilização e luta política. Após os períodos de consolidação do Estado, as mulheres foram descartadas e marginalizadas das instituições Estatais. Ironicamente, e contra a tendência estabelecida acima, este artigo demonstra que essa tendência deu-se vice-versa no caso do ISIS. Ao usar o conceito de 'mahram', o artigo também explica a razão pela qual as mulheres estiveram amplamente ausentes no meio do conflito e embates militares do ISIS e foram trazidas ao cerne do movimento somente após o triunfo da organização no processo de estabelecimento do seu Estado. Os resultados desta pesquisa são baseados em fontes secundárias e dados primários pessoalmente coletados em mais de 150 entrevistas por meio de diversas viagens de campo ao Iraque, Turquia, Irã, Afeganistão, Líbano e as fronteiras dos territórios controlados pelo ISIS na Síria entre julho de 2015 e janeiro 2017.

## PALAVRAS-CHAVE

ISIS; Mahram; Empoderamento; Hierarquias de Gênero; Construção do Estado.

*Recebido em 28 de fevereiro de 2020*

*Aprovado em 31 de outubro de 2020*

*Traduzido por Marina Felisberti*

# A TOXICIDADE INSTITUCIONAL EM REFORMAS DO SETOR DE SEGURANÇA: LIÇÕES APRENDIDAS SOBRE O FRACASSO NA CONSTRUÇÃO DAS INSTITUIÇÕES DE SEGURANÇA DO TIMOR-LESTE

Sugito<sup>1</sup>  
Tulus Warsito<sup>2</sup>  
Achmad Nurmandi<sup>3</sup>

## Introdução

A Reforma do Setor de Segurança (RSS) estabelece uma base importante para a construção de uma paz duradoura em países pós-conflito (Schroeder e Chappuis 2014). Essa perspectiva encorajou a Administração Transitória das Nações Unidas no Timor-Leste (ATNUTL) a levar a cabo a RSS como parte da sua missão para estabelecer uma nova nação no Timor-Leste. A ATNUTL, juntamente com as Forças Internacionais do Timor-Leste (Interfet), realizou a RSS, primeiramente, desarmando e desmobilizando as Forças Armadas de Libertação Nacional do Timor-Leste (Falintil) assim como outras milícias pró-independência. Desta forma, a ATNUTL reuniu todos os ex-combatentes da Falintil, em Aileu, com o objetivo de coletar dados e recolher armamentos, mas, fornecendo, também, alimentos, vestuário e serviços de saúde. Além disso, um esforço de reintegração foi realizado pela Organização Internacional para as Migrações (OIM) através do Programa de

---

1 Departamento de Relações Internacionais da Universitas Muhammadiyah Yogyakarta, Yogyakarta, Indonésia. E-mail: sugito@umy.ac.id

2 Departamento de Relações Internacionais, Universitas Muhammadiyah Yogyakarta, Yogyakarta, Indonésia. E-mail: tulusw@umy.ac.id

3 Departamento de Administração e Assuntos do Governo, Jusuf Kallla, Escola do Governo, Universitas Muhammadiyah Yogyakarta, Yogyakarta, Indonésia. Email: nurmandi\_achmad@umy.ac.id

Reinserção e Assistência a Falintil (FRAP), que conseguiu desmobilizar cerca de 1.308 forças da Falintil durante 2001, fornecendo assistência e programas de capacitação para a atividade pecuarista (De Almeida 2017). Um ano depois, o Programa para o Desenvolvimento das Nações Unidas (PDNU) realizou o Programa de Recuperação, Emprego e Estabilidade para ex-combatentes do Timor Leste, conhecido como RESPECT, o qual, de acordo com Peake e Lao Hamutuk, não obteve resultados significativo na solução dos problemas (De Almeida 2017).

Após a conclusão do processo de Desarmamento, Desmobilização e Reintegração (DDR), a ATNUTL começou a construir um conjunto de instituições de segurança do Estado, composto pela polícia, judiciário e forças armadas. Em 2000, a ATNUTL havia estabelecido, pela primeira vez, uma instituição policial estatal denominada Polícia Nacional do Timor-Leste (PNTL). Desde 27 de março de 2000, a nova força policial recrutada continuou trabalhando na sua formação básica. Até o final da missão, a ATNUTL havia estabelecido uma Escola de Polícia que formou 1.552 policiais, dos quais 20% eram mulheres (UNSC, S/2002/432). Oficialmente, o Departamento de Polícia do Timor Leste foi formado em conjunto com a Polícia Civil da ONU (CivPol), em 10 de agosto de 2001, assumindo as suas responsabilidades de segurança completamente em 10 de dezembro de 2003.

A ATNUTL também formou uma instituição judicial através do estabelecimento da Comissão de Transição do Serviço Judicial, em 2000, e emitindo regulamentos sobre a organização da justiça no Timor Leste (UNTAET 2000). A comissão tinha a tarefa de selecionar um corpo judicial inicial composto por 10 juízes e promotores. A Comissão recomendou, também, 6 advogados de defesa do processo de seleção entre 20 timorenses que participaram no programa de formação judiciária em Dezembro de 1999. Em 7 de Janeiro de 2000, juízes e procuradores foram nomeados e mais dois foram recomendados para nomeação enquanto os próximos 20 candidatos continuariam sendo elegíveis para a nomeação até meados de Fevereiro de 2000. Ainda, para melhorar o desempenho dos funcionários do tribunal, a ATNUTL forneceu treinamento em procedimentos operacionais de rotina e de emergência. Especificamente, a Unidade de Direitos Humanos realizou um treinamento com foco nos direitos humanos para agentes penitenciários em Gleno e Becora, usando os padrões da ONU para tratamento de detentos (UNSC, S/2001/983).

A ATNUTL havia preparado as forças armadas, desde Setembro de 2000, para a formação de 1.500 tropas regulares e 1.500 tropas de reserva voluntárias, sendo as Falintil o núcleo das novas forças armadas. O primeiro passo dado nesse sentido foi o estabelecimento do Gabinete de

Desenvolvimento das Forças de Defesa - o GFD foi criado e chefiado por funcionários timorenses sênior, funcionários militares internacionais e civis especialistas na área. Em seguida, o GFD, juntamente com o Comandante das Falintil, foi incumbido de implementar o plano de desenvolvimento das forças armadas de Timor Leste. Entre Dezembro de 2000 e 31 de Janeiro de 2001, foram realizados o recrutamento e a selecção de 600 vagas do batalhão para ex-membros das Falintil. Oficialmente, portanto, as Forças de Defesa do Timor-Leste (FDTL) ou as Forças Armadas do Timor Leste foram estabelecidas pela ATNUTL. A cerimónia de inauguração ocorreu em Aileu em 1 de Fevereiro de 2001 simbolizando, ao mesmo tempo, a dissolução das Falintil e a formação das F-FDTL.

Embora a ATNUTL tenha conseguido estabelecer instituições dedicadas a segurança do Estado, essas instituições não têm se mostrado capazes de fornecer segurança ao povo do Timor-Leste. Em alguns casos, a fonte da insegurança da comunidade provém das instituições de segurança. De Maio a Dezembro de 2002, ocorreram diversos casos de confrontos entre a polícia e grupos de veteranos das Falintil, assim como das F-FDTL, resultando em, pelo menos, duas pessoas mortas e mais de 20 feridas (Rees 2008). De fato, a Polícia Nacional do Timor Leste (PNTL) e as F-FDTL estiveram envolvidas em um sério embate que se desdobrou em conflitos políticos e sociais de 2006 a 2008. Estes conflitos resultaram na morte de 38 pessoas (incluindo a execução de 8 membros da PNTL desarmados por soldados das F-FDTL) e em danos à infraestrutura do país. Ademais, o período de violência generalizada fez com que 150.000 mil pessoas fossem deslocadas de suas casas e vivessem em campos de refugiados por até dois anos. A violência continuou durante as eleições de 2007, destruição de várias instalações, deixando quase 100 pessoas ficaram feridas e 7.000 famílias deslocadas de suas casas. O auge desse conflito foi o ataque realizado pelo Major Alfredo Reinado, tenente Gastão Salsinha e alguns dos seus apoiantes contra o Presidente e Primeiro-Ministro do país em 8 de Fevereiro de 2008. Nesse episódio, Reinado foi morto e o Presidente Ramos Horta foi gravemente ferido. Mais de 200 pessoas morreram durante a crise de 2006-2008 (Valters, Dewhurst e de Catheu 2015).

O fracasso da PNTL e da F-FDTL é prova de que a ONU falhou na execução do seu programa de RSS. Dentre as causas do fracasso da ONU, estudos anteriores destacam três principais fatores causais. O primeiro fator seria a falta de envolvimento da população local no planejamento e implementação dos programas iniciados pelas Nações Unidas (Chopra 2002; Tansey 2014; Uesugi 2014; Simangan 2017). O fracasso no envolvimento dos atores locais deu-se porque a ONU falhou em entender as complexidades

sociais, culturais e históricas da comunidade local (Armstrong, Chura-Beaver e Kfir 2012) além da imprecisão da ONU na seleção de parceiros locais, fazendo com que os processos de RSS e DDR fossem irrelevantes para a realidade e as necessidades da comunidade, fazendo, por fim, com que a questão securitária piorasse (Schroeder, Chappuis e Kocak 2014). O segundo fator seria a falta de coordenação entre as agências doadoras participantes, fazendo com que, muitas vezes, seus mandatos se sobrepusessem (Wassel 2014). Não raramente, a ATNUTL não colaborava e até concorria com o Departamento de Assuntos Políticos (DAP) e o Departamento de Operações de Manutenção da Paz (DOMP) nas Nações Unidas (Armstrong, Chura-Beaver e Kfir 2012). Por fim, o terceiro fator estaria na ampla complexidade dos problemas enfrentados pelo povo do Timor Leste, incluindo uma competição política, uma economia frágil e enfraquecida e baixos níveis gerais de educação (Dolven, Margesson e Vaughn 2012; Kingsbury 2018). Dentro de um período de missão limitado, a complexidade do problema resultou no estabelecimento de prioridades que deveriam ser resolvidas pelas Nações Unidas.

Em estudos anteriores, a contribuição das relações institucionais e fatores associados para o fracasso da missão de SSR da ONU não receberam atenção suficiente. Pesquisadores anteriores não levaram em consideração que a existência de instituições tradicionais (informais) teve um papel importante no desenvolvimento das instituições estatais modernas (formais). Conforme afirmado por Douglas North (1991), as instituições do Estado são a cristalização das instituições tradicionais existentes (Maroevi e Jurkovi 2013), podendo haver um conflito entre as instituições tradicionais e as instituições do Estado devido aos objetivos incompatíveis entre as duas instituições (Helmke, Levitsky e Galvan 2004). Com base no pressuposto de que a posição de poder e legitimidade das instituições tradicionais é superior ao das instituições estatais recém-formadas e que estas têm objetivos incompatíveis, este artigo fornece evidências de que o fracasso da ONU na sua missão de RSS no Timor-Leste deve-se à existência de instituições tradicionais que fragilizaram as instituições de segurança do Estado recém-formadas.

## Fundamentação Teórica

Nos estudos de segurança, a corrente institucionalista tem como base a tradição do pensamento liberal, concebido, inicialmente, por Immanuel Kant em sua obra *Paz Perpétua* (Williams 2008). Segundo Kant, uma república é um país que tem um “procedimento de paz”, por isso é um país que se comporta de forma mais pacífica do que qualquer outro Estado. Este

raciocínio foi posteriormente desenvolvido por Michael Doyle, em 1983, para introduzir o conceito de paz democrática, argumentando que um Estado liberal democrático não lutará contra outros países liberais. Essa observação não significa que os Estados liberais não entrem em guerra ou que sejam menos belicosos em suas relações interestatais com Estados não liberais. O argumento é que os Estados liberais optariam por não fazer guerra e que, se se inclinasse para a democracia, eles teriam pelo menos mais probabilidade de ser estáveis do que os Estados “menos que moderados”, e isso explicaria por que os Estados democráticos têm menor probabilidade de falhar e cair na anarquia (Badmus e Jenkins 2019). Essa abordagem de paz democrática foi, então, usada pela ONU para cumprir sua missão de construção do Estado, buscando tornar os países pós-conflito em Estados democráticos liberais.

A presença de contribuintes, doadores e financiadores faz-se necessária na construção de instituições estatais em países pós-conflito; o setor de segurança<sup>4</sup> é, não raramente, parte desse grupo. A RSS tornou-se um instrumento importante no desenvolvimento de países pós-conflito (Teskey, et. all 2012), especialmente para a construção da segurança do Estado, que se acredita ser uma condição para o seu desenvolvimento sustentável (Beseny 2019). Neste caso, a presença de doadores visa fortalecer a governança e melhorar a prestação de serviços de instituições de segurança e justiça, ao mesmo tempo em que aumenta a liderança local e a sustentabilidade (OECD DAC 2007). Onoma (2014) acrescenta que o processo de RSS é mais do que uma reforma destinada aos sistemas militar, de inteligência, polícia, prisão e justiça, buscando melhorar sua capacidade e responsabilidade, mas, também, destinada à construção de um sistema de vigilância e governança da segurança pelas autoridades civis (Onoma 2014).

Considerando o desenvolvimento de estudos de segurança, a RSS também envolve nos aspectos dos atores e objetos de segurança. No início do seu estabelecimento, a ONU e outras agências doadoras tornaram-se os atores dominantes na RSS já que possuíam recursos humanos, fundos e programas para atuar em países pós-conflito. No entanto, a alta confiança depositada em sua capacidade de ação não se mostrava compatível com o sucesso do programa na criação de paz e segurança nos países no qual atuavam. Mac Ginty et al. (2008) ofereceu 3 críticas ao processo de RSS da ONU e outras agências doadoras. Em primeiro lugar, eles cooptaram os agentes governamentais e não-governamentais para que fossem facilitadores e impulsionadores da adoção de valores de paz liberais, com o dever de, também, transmiti-los

---

<sup>4</sup> O setor de segurança é representado por todas as organizações que possuem autoridade para utilizar (ou ordem para utilizar) a força ou a ameaça para proteger o Estado e a sociedade, assim como as estruturas civis responsáveis pelo gerenciamento da segurança pública (Jackson 2011).

às comunidades locais, eliminando, assim, os valores e normas locais pré-existentes. Em segundo lugar, eles acreditavam que apenas um modelo de governo nacional - a democracia liberal de mercado - seria válida e, portanto, superior a outros modelos. Portanto, uma abordagem não-ocidental ou não-liberal era vista como um obstáculo para a transformação de uma sociedade pós-conflito em uma sociedade mais moderna. Terceiro, o conceito de paz liberal corresponde a fatores específicos e rebuscados, deixando pouco espaço para abordagens alternativas de resolução de conflitos. A imposição deste um modelo nos mostra que os atores locais, tradicionais ou habituais não tinham capacidade de participar na promoção da paz (Mac Ginty 2008). A mesma conclusão também foi tirada por Jackson (2015), que examinou o papel da Grã-Bretanha na RSS em Serra Leoa, por Onoma (2014), que conduziu um estudo comparativo de RSS entre Serra Leoa e Libéria, por Kohl (2014), pesquisando RSS em Guiné-Bissau, e Chopra (2002), Simangan (2017), Tansey (2014) que examinaram a RSS no Timor-Leste.

Vendo o fracasso da ONU e de outras agências doadoras, surgiram demandas para envolver mais efetivamente as lideranças locais na missão de RSS. O envolvimento da liderança local não é mera formalidade, mas, mais importante ainda, é o conteúdo e a ampla inclusão dos “proprietários locais” no programa. Quando esse envolvimento não é substancial e inclusivo, as instituições de segurança e justiça do Estado não são responsáveis ou responsivas no atendimento às necessidades da população, perdendo a confiança pública. A relação entre o Estado e o povo será fraca e a comunidade se sentirá excluída da formulação de políticas relativas à sua segurança. Gordon (2014) sugeriu que, para que a reforma securitária ganhasse a confiança do público, ela deveria cooperar com as estruturas de segurança das comunidades.

Ademais, a liderança local não é apenas um indivíduo ou um grupo de pessoas. A liderança local deve ser interpretada como uma instituição da comunidade local. Peter Hall e Rosemary (1996) definem instituições como procedimentos, rotinas, normas e convenções - formais ou informais - inerentes à estrutura organizacional da formulação de políticas (Azari e Smith 2012). Mais especificamente, Helmke et al. (2004) definem instituições informais como regras socialmente compartilhadas, geralmente não escritas, que são criadas, comunicadas e aplicadas fora dos canais oficialmente sancionadores. As instituições informais fornecem diretrizes para o comportamento dos indivíduos e, às vezes, fornecem penalidades para aqueles que as violam com mecanismos de auto-imposição (Azari e Smith 2012). Portanto, o que se entende por instituições informais de segurança são rotinas, regras ou normas sociais que influenciam o comportamento de seus constituintes para

obtenção de uma sensação de segurança e paz.

A existência de instituições informais influencia, significativamente, nas instituições formais construídas em países pós-conflito. A teoria da mudança institucional de North explica que as instituições formais são a cristalização das informais e que ambas coevoluem por meio da operação de organizações - grupos sociais formais e informais, do núcleo familiar às redes, empresas, partidos e governos (Casson, Della Giusta e Kambhampati 2010). As instituições informais e locais costumam receber mais confiança do povo do que o poder estatal (Rocha Menocal 2011). Portanto, as instituições formais devem ser capazes de refletir a realidade social, formando a coesão e a coordenação entre os indivíduos na comunidade. As instituições formais cujo trabalho é garantir a aplicação dos direitos humanos, o estado de direito e a segurança não existem sem instituições informais, assim, ambas precisam fortalecer, mutuamente, crenças, valores, normas e prioridades na sociedade (Holmes et al. 2013). No contexto da democratização, as funções de reforço mútuo podem assumir a forma de completar, paralelizar e coordenar (Azari e Smith 2012). As instituições informais complementarão as instituições formais existentes, preenchendo as lacunas existente nas instituições formais. Sob essas condições, as instituições informais podem cobrir o déficit daquilo que foi construído por instituições formais e que, muitas vezes, ainda é insuficiente ou ainda não foi concluído. A função paralela é desempenhada quando as instituições informais são agregadas às instituições formais com o objetivo de moldar um comportamento em um campo comum. Ainda, a função de coordenação é realizada por instituições informais quando há sobreposição de funções entre as formais e informais (Azari e Smith 2012).

Helmke, Levitsky e Galvan (2004) fornecem uma explicação mais ampla da tipologia das relações entre instituições formais e informais em 4 categorias: complementares, acomodadoras, substitutivas e concorrentes. Em primeiro lugar, complementar (formal complementar) é quando as instituições formais são eficazes e compartilham os mesmos objetivos com as instituições informais, que se tornam parceiras. Assim, as instituições formais e informais podem coexistir pacificamente e cooperar umas com as outras. Em segundo lugar, acomodação é quando as instituições formais eficazes têm resultados diferentes das instituições informais, limitando assim sua influência e oposição pacífica. Terceiro, substitutiva (substituição) ocorre quando as instituições formais fracas exigem instituições informais para alcançar interesses comuns. Em quarto lugar, competitiva (concorrer) é quando as instituições formais são fracas e têm resultados diferentes das instituições informais, que as fazem competir pelo domínio das instituições (Helmke, Levitsky e Galvan 2004). Segundo os pesquisadores, essa competição

é mais precisamente descrita como uma relação tóxica ou perigosa, por sua tendência a enfraquecer as instituições do Estado no fornecimento de segurança à comunidade. O papel de enfraquecimento (tóxico) torna-se cada vez mais possível devido à posição das instituições informais, que tendem a ser mais fortes e ter a confiança do público quando comparadas com as instituições estatais formais recém-formadas.

**Tabela 1: Tipologia das Instituições Informais**

	Instituições Formais Eficientes	Instituições Formais Ineficientes
Objetivos Compatíveis	Complementar	Substitutiva
Objetivos Conflitantes	Acomodadora	Competidora

Fonte: Helmke, G., Levitsky, S. e Galvan, D. 2004. Politics: Institutions Comparative Agenda. *Perspectives on Politics Political Science* 2 (4): 725-740.

Referindo-nos à tipologia convencionada por Helmke e Levitsky (2004), podemos fazer a seguinte tipologia das relações entre instituições de segurança formais e informais:

1. Complementar: neste caso, as instituições informais fortalecerão as instituições de segurança do Estado porque consideram que a segurança de seus grupos está alinhada e pode ser garantida pelas instituições do Estado.

2. Acomodadora: neste caso, as instituições informais aceitam a presença de instituições de segurança do Estado que são consideradas capazes de substituir as rotinas, regras ou normas sociais nas quais acreditavam até o momento.

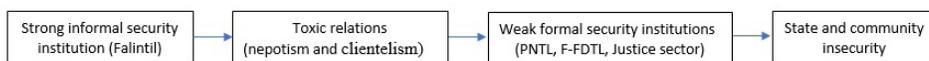
3. Substitutiva: neste caso, a rotina, as regras sociais ou as normas alinhadas aos objetivos das instituições de segurança do estado substituirão as regras de segurança do estado que não são eficazes para proporcionar segurança e paz à comunidade.

4. Tóxica: neste caso, as instituições informais enfraquecem as instituições de segurança do Estado que são ineficazes ou têm objetivos que são contrários ao sentido das rotinas, regras ou normas sociais dentro das comunidades.

A tipologia de relacionamento dos números 1, 2 e 3 têm um impacto

na criação de segurança para a comunidade. No entanto, a tipologia número 4 tem impacto na insegurança pública. Essas formas de relações tóxicas podem ser na forma de nepotismo, na forma de concessão de privilégios a membros da família ou grupos para ocupação de cargos em instituições do Estado, e de clientelismo, que pode ser na forma de obediência dos subordinados aos seus líderes e proteção contra seus líderes. Este estudo fornece evidências de que a existência dessas relações tóxicas enfraquece o desempenho da PNTL, F-FDTL e da instituição judicial, e, por isso, falhou no desempenho das suas funções de segurança.

Figura 1: Modelo de Pesquisa<sup>5</sup>



Fonte: Elaborado pelos autores.

## Objetivo e Metodologia

Usando a perspectiva institucional, este estudo visa identificar o papel das relações tóxicas institucionais que enfraqueceram as instituições formais no fornecimento da segurança ao povo do Timor-Leste, especialmente no período da missão de paz da ONU. O método de pesquisa aplicada foi o método misto (qualitativo e quantitativo) com um desenho metodológico convergente paralelo e misto. Nesta abordagem, os pesquisadores coletaram dados quantitativos e qualitativos, analisados separadamente e, em seguida, comparando os resultados para a confirmação, ou não, das descobertas (Creswell 2014). A pesquisa foi realizada no Distrito de Dili, capital do Timor Leste. A seleção do local foi baseada na consideração de que a cidade foi o centro dos levantes em 1999 e 2006-2008. E, ademais, Dili, como a capital nacional, tem uma heterogeneidade étnica e linguística relativamente altas, com habitantes capazes de falar indonésio, inglês, *tetum* e português.

Os pesquisadores viveram em Dili durante algumas semanas para entrevistar 7 informantes para obtenção de dados qualitativos. Os informantes foram selecionados entre grupos de ex-combatentes das Falintil, *Veterans Management* e pessoas envolvidas na missão RSS da ONU. Para obter

---

5 Da esquerda para direita: Forte Instituição informal de segurança (Falintil) - Relações Tóxicas (Nepotismo e Clientelismo) - Instituições formais de segurança fracas (PNTL, F-FDTL, Setor da Justiça) - Insegurança estatal e comunitária.

informantes, os pesquisadores usaram a técnica de bola de neve, primeiro realizando um Grupo de Discussão com Foco (GDF) aberto com alunos, ativistas de ONGs e acadêmicos na Universidade Nacional do Timor Leste (UNTL). O GDF forneceu informações iniciais sobre informantes relevantes e foi, então, seguido por entrevistas aprofundadas. Para validar os dados, os pesquisadores usaram uma combinação de técnicas de triangulação, comparando as informações de um informante com outros entrevistados, bem como entrevistas com observação. Enquanto isso, os pesquisadores triangularam as fontes de dados por meio do cruzamento de entrevistas com outras fontes de dados, ou seja, declarações das atitudes dos entrevistados em forma de questionários.

Os dados quantitativos foram obtidos a partir da distribuição de questionários a 100 entrevistados com uma técnica de amostragem aleatória intencional. As amostras foram pessoas que experienciaram os conflitos em 1999 e 2006-2008. Com base no gênero, os participantes deste estudo eram 57% homens e 43% mulheres. Enquanto isso, com base na idade, os entrevistados neste estudo variaram de 20 a 59 anos, portanto, eles experimentaram períodos de conflito após o referendo em 1999 e conflitos em 2006-2008. A repartição dos respondentes é baseada na idade, conforme mostrado na Tabela 2 abaixo.

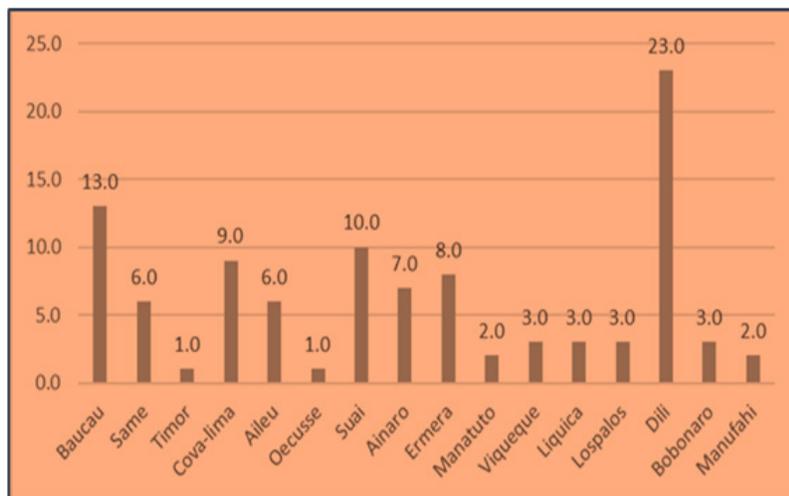
**Tabela 2: Entrevistados por Idade**

Anos	N	Porcentagem
20-29	52	52.0
30-39	23	23.0
40-49	16	16.0
50-59	9	9.0
Total	100	100.0

**Fonte:** Elaborado pelos autores.

Os participantes também representavam 12 distritos no Timor-Leste apresentados na Figura 2 e os dois maiores grupos étnicos geográficos, 81% deles eram loromonu (timorenses ocidentais) e 19% eram lorosa'e (timorenses orientais).

Figura 2: Participantes por Origem



Fonte: Elaborado pelos autores.

## Falintil: Estrutura, Poder e Legitimação

O ímpeto das Falintil não podia ser separado da formação do Partido Político da Frente Revolucionária do Timor-Leste Independente/Frente Revolucionária por um Timor Leste Independente (Fretilin), rumo ao fim da ocupação portuguesa no Timor Leste. A atitude de Portugal em conceder a autodeterminação ao povo timorense foi bem recebida pela população através da constituição de várias organizações políticas. A primeira organização a ser criada foi a União Democrática Timorense (UDT), fundada em 11 de Maio de 1974. Esta organização tinha como objetivo promover a “autonomia progressiva” sob o governo de Portugal. A segunda organização foi a Associação Social Democrata do Timor (ASDT), em 20 de Maio de 1974, que mais tarde mudou o seu nome para Fretilin.

Essa mudança de nome refletiu uma mudança em direção a um movimento mais esquerdista, com slogans contra o colonialismo, anti-imperialismo, nacionalismo e assim por diante. Naquele momento, as figuras da Fretilin eram José Manuel Ramos Horta, Francisco Xavier do Amaral, Mari Alkatiri, Nicolau Lobato e Justino Mota. A Fretilin formou, então, a ala militar das Falintil, em 20 de agosto de 1974, com, aproximadamente, 27.000

combatentes<sup>6</sup> (De Almeida 2017), como um braço da sua luta para libertar o Timor Leste. A terceira organização foi a APODETI (Associação Popular Democrática Timorese), uma organização política cujo manifesto buscava juntar-se à Indonésia, mas com estatuto especial de autonomia.

As três organizações, com objetivos diferentes, acabaram envolvidas em um conflito sangrento. Unilateralmente, a Fretilin proclamou a independência da República Democrática do Timor-Leste (RDTL) em 28 de Novembro de 1975, gerando oposição em vários partidos tanto a nível nacional quanto internacional. APODETI, UDT, KOTA<sup>7</sup> e Trabalhista<sup>8</sup> rejeitaram a proclamação e emitiram a Proclamação de Balibo, em 30 de novembro de 1975, que continha uma declaração atestando que o Timor Português fazia parte do território indonésio, não reconhecendo a proclamação unilateral da Fretilin. O conflito entre os dois lados continuou na guerra civil pelo poder no Timor Leste. Desta vez, forças conjuntas da APODETI, UDT, KOTA e Trabalhista, com o apoio da Indonésia, cercaram a Fretilin derrotando-a em 7 de Dezembro de 1975. A partir de então, o Exército Nacional Indonésio (ENI) desdobrou as suas tropas no Timor Leste para manter o território integrado como a 27ª província da Indonésia.

Após a derrota em 1975, a Frente Revolucionária de Timor-Leste Independente (Fretilin) passou por diversas mudanças na sua estrutura estratégica e organizacional. Antes da derrota em 1975, a Fretilin tinha uma estratégia de resistência para libertar o povo timorense do colonialismo e outras práticas opressivas. Portanto, o Movimento da Fretilin não foi apenas pela resistência armada levada a cabo pelas Falintil, mas também foi acompanhado por esforços de empoderamento político, econômico e social entre a população. A derrota da Fretilin, que resultou na saída de vários líderes do país e na fuga das Falintil para as florestas, fez com que esta estratégia já não pudesse ser executada.

Ademais, foi feita uma mudança de estratégia para transformar o movimento de resistência, que era, originalmente, idêntico à Fretilin e às Falintil, num movimento que abrangia todos os grupos de pessoas no Timor-Leste. A mudança na organização da resistência começou com a Conferência

---

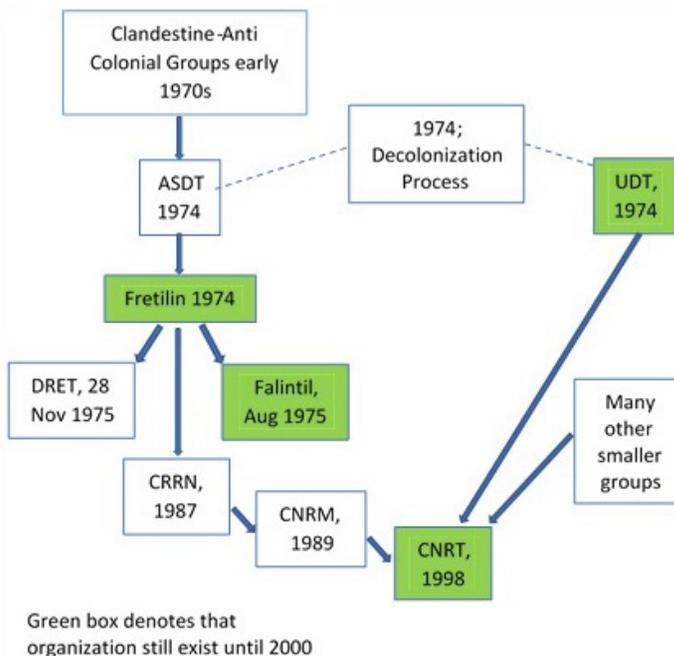
<sup>6</sup> Baseado no relatório CAQR de 2004 (Commission for Matters of Cadres of Resistance), haviam 76.061 antigos membros do Falintil, dos quais 10.337 eram mulheres ou 13,5% do total (Kent e Kinsella 2015).

<sup>7</sup> KOTA (Klibur Oan Timor Aswain/Association of the Sons of the Timor Combatants) é um partido de monarquistas (liurai) fundado por José Martins, um dos fundadores do Apodeti que, um pouco depois, saiu do Apdeti e fundou o partido em 20 de Novembro de 1974.

<sup>8</sup> O Partido Trabalhista foi fundado em Setembro de 1974 e tinha entre os seus objetivos a independência por meio de uma transição federativa com Portugal.

Nacional em Março de 1981, nomeando Xanana Gusmão como Presidente do Conselho Nacional para a Resistência Revolucionária (CNRR) e, ao mesmo tempo, como comandante supremo das Falintil. Mudanças ocorreram novamente em 1987, quando Xanana declarou as Falintil como sendo uma organização não partidária e estabeleceu o Conselho Nacional da Resistência de Maubere (CNRM). Esperava-se que o CNRM se tornasse uma organização que pudesse abranger todos os movimentos de independência do Timor-Leste. A mudança para uma estratégia de movimento de independência mais inclusiva e apartidária continuou com a formação do Conselho Nacional de Resistência Timorense/CNRT em 1998, que foi capaz de facilitar a participação de vários partidos políticos, ideologias, culturas e grupos religiosos tanto nacionais quanto estrangeiros. No final, Xanana Gusmão colocou o CNRT e as Falintil como a base do movimento de independência até a conquista da independência em 1999 (Niner 2000).

Figura 3: As Dinâmicas da CNRT/Organização das Falintil



Fonte: Adaptado de Niner, S. 2000. A Long Journey of Resistance: The Origins and Struggles of the CNRT. Bulletin of Concerned Asian Scholars 32 (1-2):11-18. <https://doi.org/10.1080/14672715.2000.10415775>.

Após a destruição das *zonas libertadas*<sup>9</sup>, a natureza da resistência tornou-se muito militar e baseava-se em operações de guerrilha. A principal atividade dos quadros políticos da Fretilin era formar células clandestinas entre a população que vivia nas aldeias. O quadro político da Fretilin também foi incumbido de ajudar as unidades de guerrilha das Falintil na floresta com apoio logístico e informativo. Na execução da estratégia de guerrilha, o movimento de resistência no Timor-Leste teve três formas de frentes de luta, ou seja, as Forças Armadas, a Frente Clandestina e a Frente Diplomática, dando, ainda, às Falintil a oportunidade de desempenhar o papel de liderança.

Durante a luta, as Falintil mostraram-se solidárias e detentoras de forte espírito de luta. Um informante, que lutou por 24 anos na floresta, conta dá-se essa luta e o espírito guerreiro permanente.

Depois que alguns dos combatentes se renderam, o ataque do TNI foi ainda mais massivo. Mesmo assim, continuamos lutando, mesmo com fome, sem roupa, até bebermos a água da chuva, continuamos convictos de que deveríamos ser independentes, na vida ou na morte (AL, 29/11/2018).

O informante também mencionou como, em 1983, o Major General Lere Anan Timur e os combatentes mobilizaram o poder militar, incluindo pessoas que trabalhavam na Indonésia. A mobilização dos combatentes nas cidades começou por Lauten, Kararas, Luruhun. Esta mobilização mostrou ao governo indonésio que o povo do Timor Leste não queria a opressão do governo indonésio, mas sim o reconhecimento do governo indonésio do direito à autodeterminação, o mesmo que o povo indonésio fez quando resistiu ao colonialismo holandês (AL, 29/11/2018). Esta história é reforçada pela afirmação de Taur Matan Ruak no seu discurso: “Passámos por imensas dificuldades para sobreviver, passámos por dores e lutos terríveis, enterrámos valentes camaradas, assistimos ao massacre de incontáveis milhares de cidadãos da nossa Pátria, todos perpetrados sem piedade ou misericórdia”<sup>10</sup>. Este espírito de luta formou uma elevada solidariedade entre as Falintil (International Crisis Group 2011).

Os serviços de libertação do povo do Timor-Leste tornaram-se um capital legitimador para os veteranos das Falintil no desempenho do seu

---

9 As Zonas libertadas (área libertada) eram o território controlado pela Fretilin entre 1975 e 1978. Nesta região, as Falintil tinham a tarefa de proteger as pessoas que construíam novas vidas livres de opressão, exploração, ignorância e doenças (Leach et al. 2009).

10 Ver em: <http://www.etan.org/et2000c/august/20-26/21falintil.htm>.

papel na era da independência. Embora a organização das Falintil tenha sido oficialmente dissolvida em fevereiro de 2001, os valores e as normas da organização não podem ser facilmente removidos de seus membros e da comunidade. Na verdade, para comemorar as Falintil, foi realizada uma cerimônia em 20 de agosto de 2011, com o objetivo de lembrar o mérito da luta das Falintil e o destino dos veteranos das Falintil na independência. O respeito pelos serviços das Falintil foi validado por uma série de políticas governamentais, como a lei dos veteranos, a formação de organizações de veteranos e a concessão de privilégios, como prêmios, por serviços heroicos, fundos de reforma e projetos de desenvolvimento. O esforço para continuar a respeitar os serviços dos veteranos das Falintil é, também, uma prova de que os seus valores e normas de luta serão sempre lembrados e preservados durante a atual era da independência.

O legado da Falintil fortaleceu aos veteranos nos aspectos sociais, econômicos e políticos. Este poder deriva dos atributos dos combatentes que conseguiram libertar os timorenses da ocupação indonésia. Isto confere uma posição elevada e uma influência significativa na estrutura da sociedade timorense. De forma legítima, recebem um tratamento especial em uma série de questões sociais e estatais. Frequentemente, esse poder é usado para se opor a políticas estatais que não os beneficiam. A sociedade timorense, também, reconhece os privilégios especiais na estrutura da sociedade timorense dados aos veteranos. Isso foi revelado a partir dos resultados de uma pesquisa afirmando na qual 57% dos participantes disseram que concordaram com as políticas do governo que dão privilégios aos veteranos e 16% dos entrevistados declararam concordar totalmente. Essa opinião é reforçada pelo alto respeito dos entrevistados pela luta dos veteranos por meio de seus serviços, conforme mostram resultados de uma pesquisa na qual 54% dos entrevistados concordaram fortemente e 43% concordaram que os serviços dos veteranos devem ser respeitados.

Embora os entrevistados endossem os privilégios dos veteranos nas estruturas sociais e respeitem os valores de sua luta, muitos deles não sentem o papel real dos veteranos na manutenção de sua segurança. A maioria dos entrevistados expressou dúvida (34%), discordou (23%) e até 2% dos entrevistados discordou fortemente em apontar os veteranos como provedores de segurança para eles. Isso ocorre em função das experiências traumáticas dos entrevistados em relação ao conflito de 2006-2008, quando os veteranos se tornaram a causa do conflito. 51% dos entrevistados concordaram e 17% concordaram fortemente com a ideia de que o conflito de 2006-2008 foi desencadeado por uma rivalidade entre veteranos da PNTL e das F-FDTL.

A concessão de privilégios aos veteranos também levanta a questão

igualitária que se pretende construir num Timor Leste democrático. A ATNUTL procurou fomentar e consolidar a democracia novo país, mas os veteranos, na verdade, dominavam a política na sociedade - desde a aldeia até o governo central. Havia uma política de privilégio para os veteranos das Falintil, que, mais tarde, tornaram-se policiais, militares ou mesmo funcionários do Estado. Isso, é claro, está em contraste com a democracia que adota o igualitarismo e, certamente, tem um impacto na estabilidade democrática e na segurança. Um informante, que preferiu não ser identificado, afirmou que:

Às vezes, os veteranos também são obstáculos ao desenvolvimento e a causa de conflitos. Por exemplo, quando o governo prioriza a ação dos veteranos na administração de projetos de eletricidade em uma vila. Estarão lutando entre si, por exemplo, este veterano quer realizar este projeto, enquanto outros veteranos não aprovam porque esta área pertence a outro veterano, ou seja, o projeto não será realizado por causa dessa disputa. Às vezes, há uma espécie de desigualdade social com os “não-veteranos”. Os veteranos já têm salário e ainda mexem com projetos, e, às vezes, outras pessoas sentem que a independência não foi apenas uma luta dos veteranos. O problema nas organizações de veteranos é que há muitos veteranos, mas, na realidade, quando na Indonésia, muitos se tornaram partidários, enquanto, na era da independência, se diziam combatentes. E essa é uma fragilidade da verificação (Anônimo, 24/11/2018).

## **Nepotismo e Clientelismo das Falintil: Toxinas que Enfraquecem as Instituições de Segurança do Estado do Timor-Leste**

As Falintil mostraram a sua força ao impor a formação militar no novo estado do Timor-Leste. A coerção resulta da ameaça das Falintil no processo de formação das novas instituições estatais do Timor-Leste. A eliminação das Falintil foi sentida desde o processo de DDR, em 1999-2001, e até aquele momento, não havia um plano da ATNUTL para o estabelecimento de uma força militar no Timor-Leste. No entanto, havia uma grande esperança de que os veteranos da força pudessem transpor suas habilidades de combate, desenvolvidas sua luta anterior, para a carreira militar profissional. Esta inquietação, promovida pelos integrantes das Falintil, fez com que a ATNUTL estabelecesse as forças armadas, embora isso não estivesse no mandato da ATNUTL. Na posição de alto líder das Falintil, Xanana Gusmão liderou as negociações e os ex-combatentes, inclusive, ameaçaram permanecer em armas e nas suas respectivas posições de combate caso a ATNUTL não formasse as forças armadas do país. O informante declarou que:

Naquela época, a ONU havia construído apenas uma agência policial, não um corpo militar. Isso porque, dadas condições geográficas e os poucos dados demográficos, a ONU não procurava estabelecer um corpo militar. No entanto, isso não foi aprovado por ex-combatentes da Frente Armada, como o Major General Taur Matan Ruak e Xanana Gusmão. Porque, em razão de ser um país independente, mesmo embora as condições geográfica e demográfica sejam pequenas, é claro que requeriria um corpo militar ou soldados. Na nossa opinião, como veteranos, se as Falintil, que durante 24 anos foram um exército guerrilheiro, não estivessem oficialmente envolvidas nas forças armadas, teríamos optado por regressar à guerrilha na floresta. Sentíamos, também, que éramos vítimas do jogo da ONU naquela época (AL, 29/11/2018).

Naquela altura, o processo de negociação entre Xanana e a ATNUTL resultou na decisão de estabelecer uma força armada. Ainda, essa decisão recebeu também certa oposição de alguns veteranos porque não havia garantia sobre o destino dos veteranos na estrutura das Forças Armadas. Os veteranos pressionavam para serem transformados nas forças armadas do Timor Leste. Entre Dezembro de 2000 e Janeiro de 2001, esta insistência resultou na seleção e no recrutamento de veteranos das Falintil para ocupação de 600 vagas do batalhão. Em 31 de Janeiro de 2001, a ATNUTL estabeleceu as F-FDTL. A cerimônia de inauguração deu-se em Aileu em 1 de Fevereiro de 2001 como um sinal da dissolução das Falintil e da formação das F-FDTL (Sedra et al. 2009). Embora alguns membros das Falintil tenham sido aceitos como membros das F-FDTL, alguns dos que não foram aceitos continuaram a exercer funções de segurança informal, especialmente em inteligência e segurança pessoal para funcionários do Estado ou militares. Isso, claro, levou à intervenção de instituições informais na tarefa de inteligência e proteção do Estado, formando duas linhas de comando, uma formal e outra informal (International Crisis Group 2011).

Assim, a existência da instituição policial (PNTL) não pode ser separada da influência da intervenção das Falintil. Os veteranos das Falintil sentiram que havia injustiça na PNTL, onde a maioria dos membros eram ex-Civpol (Polícia Civil da ONU), que também eram membros da Polícia Nacional da Indonésia (Polri) que anteriormente se tinham tornado oponentes das Falintil durante a luta. Na sua declaração, o entrevistado afirmou que o nepotismo no recrutamento de membros da PNTL se deu na forma de recomendação do comandante para os seus subordinados. Afirmou que: “As recomendações vinham do comandante do pelotão; o comandante da equipe que afirmava que aquele subordinado era verdadeiramente um veterano e recomendava a

outro subordinado que o aceitasse (na PNTL)” (AA, 23/11/2018). No entanto, a coexistência das ex-Falintil e da ex-Polri resultou na rivalidade entre o campo nacionalista (veteranos) e a antiga polícia da PNTL. Em seu depoimento, o informante testemunhou como o ex-Polri treinava somente com seu próprio grupo em Barapite assim como o grupo nacionalista somente com os seus (AA, 23/11/2018). As Falintil pressionaram a ATNUTL para aceitarem veteranos das Falintil como membros da PNTL.

As relações de clientelismo desenvolvidas durante a luta armada também prejudicaram o novo padrão hierárquico das organizações modernas na PNTL e nas F-FDTL. A disciplina dos ex-combatentes na PNTL e F-FDTL na nova hierarquia organizacional ainda é, muitas vezes, baseada em senioridade e na duração do tempo de combate. Esta norma tradicional é, obviamente, conflitante com as normas das novas organizações militares e policiais, onde a colocação de líderes/pessoal é baseada no profissionalismo educacional. Como resultado desse choque de normas, os combatentes que lutaram por mais tempo muitas vezes não querem seguir ordens de superiores que não são combatentes ou mesmo de companheiros combatentes, que experimentaram períodos mais curtos de luta. Um caso de insubordinação ocorreu no distrito de Covalima, onde subordinados se opuseram às ordens dos superiores com ameaças. O informante afirmou que:

No meu distrito, Covalima, estava o Titi Dias (um policial que já morreu). Ele era um sargento. O comando diz que ele deve ser transferido de uma área para outra. Ele recusou: “Você não merece me transferir, se você estragar alguma coisa, vou atirar em você “. (Esta conversa é via HT então todos sabem) (AA, 23/11/2018).

Um de nossos informantes também cometeu insubordinação durante a crise de 2006, quando fazia parte de um pelotão com o Major Alfredo e Salsinha. O informante que foi convidado por Alfredo a se rebelar afirmou ser leal a Taur Matan Ruak como comandante das F-FDTL. A obediência do informante foi baseada em uma lealdade anterior, durante um período de luta em que Taur era o superior imediato do informante. Na verdade, naquele momento presente, dentro da estrutura de sua unidade nas F-FDTL, o informante era subordinado direto do Major Alfredo. O informante afirmou que:

Na hierarquia militar, a posição de Alfredo é superior à minha, embora a duração da minha luta seja mais longa do que a de Alfredo Reinaldo. Não quero ser governado por ele na revolta de 2006. Sou mais obediente ao

meu ex-comandante do exército (Taur Matan Ruak) (AL, 29/11/2019).

Nepotismo e clientelismo não ocorrem apenas nos indicadores da luta, mas, também, na etnicidade. A divisão da sociedade timorense entre Lorosa'e e Loromonu, construída pela ocupação portuguesa no passado, continua válida. A contradição entre os dois grupos foi continuada pela ATNUTL ao formar a PNLT, dominada pelo povo Loromonu, e as F-FDTL, dominada pelo povo Lorosaese. O povo Loromonu era identificado como pessoas que não se juntaram à luta armada, ou eram até pró-Indonésia, enquanto Lorosa'e eram as pessoas que lutaram contra a Indonésia. O clientelismo de base étnica e a relação conflituosa contribuíram para o fracasso da PNLT e das F-FDTL na manutenção da segurança e, precisamente, o conflito entre as duas instituições causou uma ameaça significativa à segurança no período 2006-2008. Um informante afirmou:

“A crise de 2006 começou com uma troca de tiros entre a PNLT e a FDTL em Los Palos, e pode-se dizer que a crise de 2006 foi uma crise política dentro da instituição das F-FDTL. O fator subjacente à crise foi o desequilíbrio dentro das F-FDTL em si, onde os membros das F-FDTL que vieram do campo Loromonu, apesar de seu alto conhecimento, sempre foram colocados em uma posição inferior como membros ordinários, enquanto membros das F-FDTL do campo Lorosa'e, embora não tivessem conhecimento, sempre obtinham uma posição superior, como comandante ou general de divisão” (RL, 28/11/2018).

Informações semelhantes também foram relatadas por outros informantes, também ex-combatentes das Falintil.

Em 2006, eu, Alfredo e Salsinha, juntamente com cinco pelotões, todos vindos da F-FDTL, fizemos os motins no Timor-Leste... (houve agitação) Porque Alfredo ouviu demais a influência de outras pessoas (políticos) do que a mim, diziam que o campo Loromonu não guerreou contra o colonialismo, que quem guerreou, ou lutou pela independência, foi o campo Lorosa'e... Alfredo estava preso em questões políticas e, ao mesmo tempo, tinha ambição de tornar-se um líder nas F-FDTL (AL, 29/11/2018).

**Tabela 3: Nepotismo and Clientelismo em Instituições de Segurança**

No	Instituição	Dominância Étnica	Contribuições para a Independência
1.	PNTL	Loromonu	Nenhuma/Luta mínima
2.	F-FDTL	Lorosa'e	Luta

**Fonte:** Elaborado pelos autores.

O nepotismo e o clientelismo também prejudicaram o judiciário na concessão de anistia, ou redução das sentenças, a ex-Falintil envolvidos em processos judiciais. Esta prática foi facilitada pelas Falintil porque conseguiram colocar o seu pessoal nos mais altos cargos de liderança política do país - presidente, presidente do parlamento e primeiro-ministro. Houve 185 sentenças de leniência do presidente para veteranos envolvidos nos conflitos de 1999 e 2006, e 13 sentenças de perdão de 2004-2010 (Sedra e Harris 2011). A intervenção política na decisão do tribunal foi, exclusivamente, para que a lei não fosse aplicada aos veteranos. Os líderes do Timor-Leste argumentaram que os veteranos já haviam feito muito durante a luta pela independência, então, sua punição não seria apropriada. O comandante das F-FDTL, também comandante das Falintil, Taur Matan Ruak, interveio no processo do tribunal que está investigando alegações de contrabando de armas entre veteranos das Falintil e o antigo Ministro da Defesa do Timor-Leste. Ele criticou o processo por estar “criminalizando aqueles que defenderam a nação” (Sedra e Harris 2011). Essa prática de impunidade, sem dúvida, enfraquece a função das instituições judiciais que fazem parte das instituições de segurança do Estado.

O Legado da Falintil é, também, o capital político do poder dos veteranos. A politização dos serviços de luta colocou os veteranos das Falintil como elites no poder político desde o início da independência até hoje. A liderança política do Timor-Leste ainda enfrenta problemas com combatentes de alto escalão, como Xanana Gusmão, Ramos Horta, Lo Ulo Guteres, Taur Matan Ruak e Mari Alkatiri. Com esse poder político, os veteranos podem proteger facilmente os interesses de suas instituições. A proteção dos veteranos das Falintil é realizada através das diversas práticas de impunidade de veteranos envolvidos em processos judiciais.

## Considerações Finais

A devastação das instituições de segurança de ambas as PNTL e F-FDTL, em 2006-2008, e a inadequação da corte, são evidências da existência de instituições de segurança do Estado que não conseguem ser separadas da influência das instituições de segurança informais pré-existentes das Falintil. Em um contexto de desalinhamento dos objetivos e forças, sendo a legitimidade das instituições de segurança informais mais fortes do que a das instituições formais, as instituições informais tenderam a optar por uma toxicidade institucional, visando enfraquecer as instituições formais. Esta relação tóxica pode ser encontrada no Timor-Leste, onde a instituição veterana das Falintil (que durante o período de luta foi uma importante instituição fiadora de segurança comunitária) enfraqueceu as funções da PNTL, F-FDTL e das instituições das cortes estatais.

O enfraquecimento da função da instituição de segurança do Estado foi levado a cabo através do nepotismo e do clientelismo, que manifestou a solidariedade tradicional, levando a insubordinação e impunidade legal para os veteranos das Falintil. Estas práticas surgiram devido à forte influência da solidariedade, hierarquia de comando e formas de violência que costumavam ser a cultura das Falintil, e que ainda eram fortemente defendidas por veteranos que se tornaram elites e funcionários em instituições de segurança do Estado. Ainda, estas práticas de nepotismo e impunidade puderam florescer no Timor Leste porque foram fortalecidas pelo reconhecimento da comunidade aos serviços de luta das Falintil que deveriam ser recompensados pelo Estado através da concessão de privilégios.

O papel dos veteranos das Falintil no enfraquecimento das instituições de segurança do Estado do Timor-Leste serviu de lição para a ONU e para o governo nacional na adequação do papel que os veteranos deveriam ocupar no desenvolvimento do setor de segurança. Além dos esforços para reintegrar as ex-Falintil na sociedade, também é necessário realizar esforços para reintegrar as ex-Falintil às instituições de segurança do Estado. Nesse caso, deve haver um esforço para transformar, de forma persuasiva e contínua, a cultura de luta em uma cultura liberal através de programas sociais e econômicos, fornecendo, também, um guarda-chuva legal adequado para os veteranos. Além dos esforços dos veteranos, é importante que a ONU e o governo nacional multipliquem os padrões de relações institucionais substitutivas para vencer o fracasso das funções institucionais formais. Desta forma, são necessárias mais pesquisas para o mapeamento das instituições de segurança informais no Timor-Leste, capazes de substituir a insuficiência das instituições de segurança formais.

## REFERÊNCIAS

- Almeida, Ursula De. 2017. "Reintegration of FALINTIL, Timor-Lestes Ex-Combatants, Then and Now." *Journal of Peacebuilding and Development* 12 (1): 91–96. <https://doi.org/10.1080/15423166.2017.1286251>.
- Armstrong, Nicholas J., Jacqueline Chura-Beaver, and Isaac Kfir. 2012. "Security Sector Reform in Timor-Leste: Missed Opportunities and Hard Lessons in Empowering the Host-Nation." Carlisle Barracks, PA : *U.S.ARMY Peacekeeping & Stability Operations Institute*.
- Azari, Julia R., and Jennifer K. Smith. 2012. "Unwritten Rules: Informal Institutions in Established Democracies". *Perspectives on Politics* 10 (1): 37–55. <https://doi.org/10.1017/S1537592711004890>.
- Badmus, Isiaka Alani, and Bert Jenkins. 2019. "Basic Concepts and Theories in International Peacekeeping: An Analytic Review". *Austral: Brazilian Journal of Strategy and International Relations* 8 (16): 51–80.
- Beseny, János. 2019. "Barry Buzan's Securitization Theory and The Case of Iraq Kurdish Military Action Againsts ISIS in 2014". *Journal of Security and Sustainability Issues* 8 (3): 295–306. [https://doi.org/http://doi.org/10.9770/jssi.2019.8.3\(1\)](https://doi.org/http://doi.org/10.9770/jssi.2019.8.3(1)).
- Casson, Mark C., Marina Della Giusta, and Uma S. Kambhampati. 2010. "Formal and Informal Institutions and Development". *World Development* 38 (2): 137–41. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2009.10.008>.
- Creswell, John W. 2014. *Research Design: Qualitative, Quantitative, and Mixed Methods Approaches*. New Delhi: SAGE Publication. Inc.
- Chopra, Jarat. 2002. "Building State Failure in East Timor Jarat Chopra". *Development and Change* 33 (5): 979–1000.
- Dolven, Ben, Rhoda Margesson, and Bruce Vaughn. 2012. "Timor-Leste : Political Dynamics , Development , and International Involvement". Washington, DC: *Congressional Research Service*. [www.crs.gov](http://www.crs.gov).
- Ginty, Roger Mac. 2008. "Indigenous Peace-Making Versus The Liberal Peace". *Cooperation and Conflict* 43 (2): 139–63. <https://doi.org/10.1177/0010836708089080>.
- Gordon, Eleanor. 2014. "Security Sector Reform, Local Ownership and Community Engagement". *Stability: International Journal of Security & Development* 3 (1): 25. <https://doi.org/10.5334/sta.dx>.
- Helmke, Gretchen, Steven Levitsky, and Dennis Galvan. 2004. "Politics : Institutions Comparative Agenda". *Perspectives on PoliticsPolitical Science*

2 (4): 725–40.

- Holmes, R. Michael, Toyah Miller, Michael A. Hitt, and M. Paz Salmador. 2013. “The Interrelationships Among Informal Institutions, Formal Institutions, and Inward Foreign Direct Investment”. *Journal of Management* 39 (2): 531–66. <https://doi.org/10.1177/0149206310393503>.
- International Crisis Group. 2011. “Timor-Leste’s Veterans: An Unfinished Struggle?”. *Asia Briefing*. Dili/Jakarta/Brussels.
- Jackson, Paul. 2011. “Security Sector Reform and Liberal State Building”. *Third World Quarterly* 32 (10): 1803–22. <https://doi.org/http://dx.doi.org/10.1080/01436597.2011.610577>.
- Kent, Lia, and Naomi Kinsella. 2015. “The Veterans’ Valorisation Scheme: Marginalising Women’s Contributions to the Resistance”. In *A New Era? Timor-Leste after the UN*, edited by Andrew Mc William Sue Ingram, Lia Kent, 1st ed., 213–23. Canberra: ANU Press. <https://www.jstor.org/stable/j.ctt183q3gn.21%0AJSTOR>.
- Kingsbury, Damien. 2018. “Timor-Leste in 2012: The Harsh Reality of Independence”. *Southeast Asian Affairs* 2013, no. 2013: 307–22. <https://doi.org/10.1355/9789814459563-023>.
- Kohl, Christoph. 2014. “The Reform of Guinea- Bissau ’ s Security Sector: Between Demand and Practice”. *Peace Research Institute Frankfurt & Leibniz-Institut Hessische Stiftung Friedens-und Konfliktforschung*. Frankfurt: <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0168-ssoar-435339>.
- Leach, Michael, Nuno Canas Mendes, Antero Benedito Da Silva, Alarico da Costa Ximenes, and Bob Boughton. 2009. “Hatene Kona Ba / Compreender Understanding / Mengerti Timor Leste”. In *Understanding Timor-Leste Conference*, Universidade Nasional Timor-Lorosa’e, Dili, Timor- Leste, 2-3 July 2009.
- Maroevi, Katarina, and Zvonimir Jurkovi. 2013. “Impact of Informal Institutions on Economic Growth and Development”. *Interdisciplinary Management Research* 9: 701–16. <https://ideas.repec.org/a/osi/journal/v9y2013p701-716.html>.
- Niner, Sarah. 2000. “A Long Journey of Resistance: The Origins and Struggle of the CNRT”. *Bulletin of Concerned Asian Scholars* 32 (1–2): 11–18. <https://doi.org/10.1080/14672715.2000.10415775>.
- OECD DAC. 2007. *OECD DAC Handbook on Security System Reform: Supporting Security and Justice*. Paris: OECD Development Assistance Committee (DAC). [www.oecd.org/dac/conflict/if-ssr](http://www.oecd.org/dac/conflict/if-ssr).
- Onoma, Ato Kwamena. 2014. “Transition Regimes and Security Sector Re-

- forms in Sierra Leone and Liberia". 012. *WIDER Working Paper*. Helsinki : United Nations University.
- Rees, Edward. 2008. "Security Sector Reform (SSR) and Peace Operations: 'Improvisation and Confusion' from the Field". In *International Peacekeeping: The Yearbook of International Peace Operations*, edited by Harvey Langholtz, Boris Kondoch, and Alan Wells, 12:139–66. Amsterdam: Koninklijke Brill N. V. <https://doi.org/10.1163/18754112-90000059>.
- Rocha Menocal, Alina. 2011. "State Building for Peace: A New Paradigm for International Engagement in Post-Conflict Fragile States?". *Third World Quarterly* 32 (10): 1715–36. <https://doi.org/10.1080/01436597.2011.610567>.
- Schroeder, Ursula C., and Fairlie Chappuis. 2014. "New Perspectives on Security Sector Reform: The Role of Local Agency and Domestic Politics". *International Peacekeeping* 21 (2): 133–48. <https://doi.org/10.1080/13533312.2014.910401>.
- Schroeder, Ursula C., Fairlie Chappuis, and Deniz Kocak. 2014. "Security Sector Reform and the Emergence of Hybrid Security Governance". *International Peacekeeping* 21 (2): 214–30. <https://doi.org/10.1080/13533312.2014.910405>.
- Sedra, Mark, Néelson Belo, Geoff Burt, and Carla Angulo Pasel. 2009. "Security Sector Reform Monitor : Timor Leste". *The Centre for International Governance Innovation*. Vol. 1. Waterloo: The Centre for International Governance Innovation. [www.cigionline.org](http://www.cigionline.org).
- Sedra, Mark, Mark Harris, and Geoff Burt. 2011. "Security Sector Reform Monitor : Timor Leste". *The Centre for International Governance Innovation (CIGI)*. Waterloo: [www.cigionline.org](http://www.cigionline.org).
- Simangan, Dahlia. 2017. "A Detour in the Local Turn: Roadblocks in Timor-Leste's Post-Conflict Peacebuilding". *Asian Journal of Peacebuilding* 5 (2): 195–221.
- Tansey, Oisín. 2014. "Evaluating the Legacies of State-Building: Success, Failure, and the Role of Responsibility". *International Studies Quarterly* 58 (1): 174–86. <https://doi.org/10.1111/isqu.12094>.
- Teskey, Graham, Et.all. 2012. "Guidance for Supporting State- Building in Fragile and Conflict-Affected States: A Tool-Kit". *The World Bank Group*. Washington.
- Uesugi, Yuji. 2014. "Security Sector Reform (SSR) in Timor-Leste: The Challenges of Respecting Local Ownership". *Asia Peacebuilding Initiatives*. Tokyo:The Sasakawa Peace Foundation. <http://peacebuilding>.

asia/1057/.

- United Nations. 2010. UN Peacebuilding: An Orientation. *United Nations Peacebuilding Support Unit*, 50(197), 50–51. <https://doi.org/10.1017/S0003598X00101735>
- United Nations Security Council. 2002. *Report of The Secretary General on The United Nations Transitional Administration in East Timor*, S/2002/432, New York: United Nations.
- United Nations Security Council. 2001. *Report of The Secretary General on The United Nations Transitional Administration in East Timor*, S/2001/983, New York: United Nations.
- United Nations Transitional Administration In East Timor. 2000. *Regulation No. 2000/11 On The Organization Of Courts In East Timor*.
- Valters, Craig, Sarah Dewhurst, and Juana de Catheu. 2015. “After the Buffaloes Clash Moving From Political Violence to Personal Security in Timor Leste”. *Case Study Report Security*. London : Overseas Development Institute.
- Wassel, By Todd. 2014. “Timor-Leste : Links Between Peacebuilding, Conflict Prevention and Durable Solutions to Displacement”. *Project on Internal Displacement*. Washington, DC : Brookings Institution.
- Williams, Paul D. 2008. *Security Studies an Introduction*. Edited by Paul D. Williams. 1st ed. New York: Routledge.

## RESUMO

A paz liberal acredita firmemente que a reforma do setor de segurança (RSS) pode fortalecer a estrutura de paz e segurança em países pós-conflito. No entanto, esta abordagem nem sempre é bem-sucedida em vários países, incluindo o Timor Leste. Com base na abordagem institucionalista, este estudo encontrou um fato interessante sobre o papel tóxico dos veteranos das Falintil nas suas relações com as instituições de segurança do Estado, enfraquecendo a função das instituições de segurança do Estado e causando a insegurança do Estado e do povo do Timor-Leste de 2000-2008. Esses resultados foram obtidos por meio de pesquisa de campo usando o método de pesquisa qualitativo-quantitativo baseado em dados primários obtidos de entrevistas, pesquisas e documentos oficiais das Nações Unidas e do governo do Timor-Leste.

## PALAVRAS-CHAVE

Reforma do Setor de Segurança; Timor-Leste; Instituição Tóxica; Falintil.

*Recebido em 7 de fevereiro de 2020  
Aprovado em 31 de outubro de 2020*

*Traduzido por Marina Felisberti*

# A INSEGURANÇA MARÍTIMA NA ÁFRICA SUBSARIANA E OS SEUS REFLEXOS NA ECONOMIA DOS ESTADOS

Damião Fernandes Capitão Ginga<sup>1</sup>

## Introdução

Os problemas de insegurança no continente Africano são mais antigos que a sua constituição enquanto “Unidade Política”, formada por Estados soberanos, na medida em que desde cedo enfrentou obstáculos ao nível da sua integridade territorial, devido a um conjunto de fatores, muitas vezes, externos aos interesses africanos, onde se destacam, as conquistas promovidas por vários povos ao longo de vários séculos, as ocupações levadas a cabo pelas grandes potências durante o século XIX e, nas últimas décadas, a cobiça de vários atores da Política Internacional pelos espaços africanos (Ginga 2014).

Assim, o aumento da importância geopolítica das regiões africanas, nomeadamente as regiões Ocidental e Oriental, tem despertado um maior interesse político e econômico das principais potências mundiais, mormente pelo seu posicionamento no eixo das principais rotas do comércio mundial e pelo potencial em recursos naturais, o que reforça o valor geoestratégico do continente (Beny 2007). Com efeito, embora a relevância dos oceanos no quadro das dinâmicas internacionais seja inquestionável, as ameaças que nele afluem muitas vezes parecem ser menos precisas, pelo que durante várias décadas, a abordagem securitária continental teve um foco predominantemente territorial, uma vez que o principal objetivo dos Estados africanos era o asseguramento das questões consideradas “prioritárias” (fronteiras terrestres), em detrimento de outras questões consideradas “acessórias”, como a segurança marítima<sup>2</sup>.

---

1 Professor Auxiliar Convidado do Instituto Superior de Relações Internacionais Venâncio de Moura, Angola.

2 Ademais e acordo com Therezinha de Castro (1999, 253), “o destino geopolítico de África durante séculos foi de viver atrás da barreira do litoral”, pelo que se infere que a história do continente Berço, por questões de identidade cultural, é marcada pela cultura da territorialidade.

Como resultado, a insegurança nestes espaços continua a fragilizar a soberania e estabilidade local, impedindo o harmonioso e contínuo desenvolvimento das nações, num cenário marcado por mudanças contínuas geradoras de incertezas, que por vezes evoluem para crises múltiplas, associadas a problemas de vária ordem<sup>3</sup> (Keohane 2002). Este contexto, com quadrantes positivos e negativos, tem pesado sobre a evolução política e no desenvolvimento dos Estados africanos, num panorama em que as mais frequentes e principais ameaças à segurança marítima no continente, se têm materializado através de ações de terrorismo marítimo; da pirataria; da pesca ilegal não reportada e não regulada (INN); do contrabando de armas, pessoas e bens; da imigração clandestina; dos derrames de substâncias perigosas; da depredação dos recursos marinhos; entre outras manifestações do crime organizado<sup>4</sup>.

Na realidade, a segurança marítima em África tem também implicações diretas para o resto do mundo, porquanto, em 2007, cerca de 60% da cocaína no mercado europeu (avaliada em 1,8 mil milhões de USD) transitara pela África Ocidental. Grande parte dos carregamentos do narcotráfico chega à África em navios de carga, sendo depois transferida em pequenas embarcações para a sua expedição para outros continentes. Neste particular, dos 775 milhões de USD em cigarros do contrabando e os cerca de 438 milhões de USD em medicamentos contrafeitos para a malária, que passam pela África Ocidental, são transportados por Mar. Associado a tudo isto, estima-se também que a pesca INN, transportada preferencialmente por navios comerciais europeus e asiáticos, custe à África subsaariana mais de 1.000 milhões de USD anualmente (Vogel 2009).

Portanto, a abordagem aqui apresentada visa aprofundar o debate sobre as questões marítimas no seio dos principais interessados em temáticas que versam a causa africana em geral, e as questões da maritimidade em particular, servindo assim de mais um elemento de análise sobre o estado de quase abandono das fronteiras e espaços marítimos dos países africanos, dado ser evidente a postura letárgica das autoridades africanas, no que concerne às questões ligadas aos oceanos. Abordar a insegurança marítima africana não é apenas uma reflexão sociopolítica sobre os fatos, mas também uma

---

3 A saber: de natureza económica social e política; de extremismos e fundamentalismos; de reformas inapropriadas nas estruturas do Estado; da contínua violação dos direitos humanos e da coletividade; da proliferação da criminalidade organizada; entre outros fenómenos geradores de novas ameaças sistémicas e erosivas, que marcam a “Nova Ordem Mundial”.

4 Estas tendem a se alastrar, quer pela permeabilidade das fronteiras desses Estados, com especial referência aos Estados da região subsariana, como pela falta de capacidade em exercer a autoridade do Estado nos seus espaços marítimos (Ginga 2014).

visão economicista e de Desenvolvimento Humano, na medida em que no presente ensaio científico fazemos uma abordagem transversal às questões da insegurança marítima no continente, com um maior enfoque à região Ocidental (Golfo da Guiné), elencando os principais desafios e apontando algumas medidas a adotar, tendo em vista a melhoria no paradigma. Importará por isso perceber, qual o papel dos Estados africanos, enquanto garantes da segurança e defesa marítimas, e promotores do desenvolvimento sustentável no continente, bem como que outras abordagens transversais ao continente podem ajudar a criar um regime de cooperação marítima para toda a África?

## O Dilema da Insegurança Marítima

A situação geopolítica do continente Africano é muito marcada pelo “autobloqueio geográfico”, sendo que cerca de 1/3 do seu território encontra-se bloqueado no acesso aos oceanos pelo restante 2/3, dando a imagem de um continente dentro de outro. Conforme refere Políbio de Almeida (1994, 119), África é um mundo que pelas suas particularidades geopolíticas está intimamente ligado ao mundo marítimo, em que as suas potencialidades em recursos minerais, a componente oceânica de toda a África subsaariana, entre outros fatores relevantes no quadro geopolítico e geoestratégico global, conferem um lugar prestigiado aos seus Estados. Desde logo, quando abordam-se assuntos concernentes ao desenvolvimento do continente Africano ou à segurança das fronteiras dos seus países, não se deve ignorar a vertente marítima, porquanto a maior parte dos Estados africanos são nações litorâneas.

O continente Africano atravessa atualmente a terceira fase da chamada “*Scramble for África*”, motivada por razões geopolíticas, geoeconômicas e geoestratégicas, fazendo com que as maiores potências internacionais estejam cada vez mais atentas às dinâmicas nesta região; no sentido em que os recursos minerais e energéticos ocupam um lugar central neste novo posicionamento (Abegunrin 2009). Estas facilidades continentais, associadas às fragilidades estruturais e sociopolíticas, intensificam o interesse que as regiões africanas despertam para os atores externos, tornando-as “apetecíveis” para as principais potências internacionais, nomeadamente para aquelas interessadas na exploração dos seus recursos naturais, e para os principais agentes do crime organizado.

No quadro das fragilidades, destacam-se a fraca capacidade de guarnecer as fronteiras marítimas e os poucos recursos disponíveis para o exercício permanentemente da autoridade do Estado no mar, onde se incluem

os grandes lagos, rios e vias navegáveis interiores. Portanto, o espaço marítimo e as fronteiras marítimas incluem-se neste sistema cada vez mais permeável e difuso, porquanto a extensa linha costeira dos Estados da região subsariana de cerca de 30.725 km, enfraquece mais ainda a sua condição (Otto 2020). Esta é a face de um continente que tem sido fragilizado pela insegurança marítima, com consequências ao nível do desenvolvimento econômico, onde os países com fracas estruturas enfraquecem muito mais a condição continental.

Estas fragilidades, associadas aos baixos índices de integração e cooperação ao nível regional, têm resultado em entraves no que se refere ao controlo das fronteiras marítimas, seja do mar territorial e da Zona Econômica Exclusiva (ZEE), como das águas internacionais onde estão incluídas as rotas marítimas que por aí passam, o que tem repercutido num atraso ao desenvolvimento dos seus Estados. Neste entendimento, o Presidente dos Camarões, Paul Biya, durante a Cimeira de Chefes de Estado e de governo sobre a Segurança Marítima em Yaoundé (24-25 junho, 2013), defendeu que a insegurança marítima “*poses a serious threat to the peace and stability of African States (as) it undermines the people’s development and well-being*” (UA 2013, 2).

Na verdade, nos últimos anos, o continente que havia evitado o terrorismo e o extremismo religioso por longas décadas transformou-se no novo foco da radicalização marítima, na medida em que “[...] *the competitive advantage generated by the region’s weak state capacity and rule of law, the existence of well-developed smuggling networks, and its geographic location all heighten its appeal to drug trafficking cartels and criminal gangs*” (Marc, Verjee e Mogaka 2015, 33). Neste quadro, as águas do continente, nomeadamente das regiões do Golfo da Guiné (GG) e do Golfo de Adem (GA), têm sido alvos de uma multiplicidade de atividades ilícitas, que minam a segurança marítima e impedem o desenvolvimento econômico.

Como resultado, nos últimos anos o combate à insegurança marítima tem ocupado um lugar central nas principais agendas de desenvolvimento dos Estados africanos, ainda que esta consciência seja pouco materializada pelas dinâmicas políticas aí desenvolvidas. Indubitavelmente, as questões sobre a insegurança marítima no continente Africano, que são transversais a todas suas regiões, são de carácter multidimensional, pelo que por questões de racionalidade de espaço não seria possível analisá-las no âmbito deste artigo, no sentido em que a abordagem centra-se mais detalhadamente ao contexto de insegurança marítima na costa ocidental da região da África Subsariana (GG). Com efeito e reevocando o lado negativo da globalização, as ligações transatlânticas que passam pela costa ocidental do continente, associadas às facilidades em termos de recursos naturais, fazem da região do GG uma autoestrada da criminalidade no mar, vulgarmente denominada

como “*Highway 10*”, atraindo todo tipo de interesses e incluindo atividades ilícitas e ilegais como a pirataria, o narcotráfico, o contrabando de armas e diamantes, a pesca INN, a imigração clandestina, o terrorismo, a deposição de substâncias nocivas ao ambiente marinho, entre outras atividades originadas pela avidez de muitos países, organizações e grupos (Mugridge 2010).

Com doze Estados costeiros, os oceanos têm um valor econômico incomensurável para a região do GG, representando, desde logo, um dos maiores ativos para as suas economias. Contudo, na maior parte dos casos, este potencial econômico continua por explorar, sobretudo devido às inúmeras vulnerabilidades internas, como a fraca autoridade estatal, os escassos recursos existentes e, conseqüentemente, o deficiente patrulhamento dos espaços marítimos (Abegunrin 2009). Esta região, marcada pela guerra, instabilidade sociopolítica e pobreza extrema, confrontada com a porosidade das suas fronteiras e a extensa linha costeira, deficientemente vigiadas, tem enfrentado várias atividades ilegais, onde se destaca: a pirataria; o terrorismo marítimo; a pesca INN; o narcotráfico; o contrabando de pessoas, armamentos, medicamentos e de diamantes; o roubo de petróleo e de carga; os derrames de substâncias; entre outras manifestações da criminalidade no mar.

A “pirataria marítima” tem representado um dos principais “vírus” para o Domínio Marítimo Africano (DMA) e um grande negócio para o mundo do crime organizado, concentrando-se em regiões de considerável importância geoestratégica. Se antigamente a pirataria era fundamentalmente usada como ferramenta para as nações expandirem o seu domínio no mar, hoje, a pirataria moderna tem um efeito contrário no poder dos Estados, contribuindo para o enfraquecimento das suas estruturas e fragilizando o controlo dos seus espaços (Coudenhove-Kalergi 1959). O século XX ficou marcado pela baixa incidência de ataques de pirataria na região, porém, nos últimos anos, assiste-se a um recrudescimento do fenómeno, na medida em que até ao final da 1ª década do século XXI, a África Oriental representava o epicentro do fenómeno a nível global; sendo que de acordo com o relatório anual do “*American One Earth Future Foundation*”, até ao final de junho do ano 2012, a pirataria rendeu cerca de 160 milhões USD a favor dos piratas, tendo custado à economia mundial cerca de 7 mil milhões de USD.

O negócio tem sido fundamentalmente alimentado pelo roubo de carga e pelo resgate de pessoas e bens, com um impacto econômico direto na estabilidade e desenvolvimento regional (Onuoha 2012, 2, Miah 2012). Na atualidade e de acordo com os relatórios anuais do *International Maritime Bureau* (IMB), 2016, 2017, 2018 e 2019, nos últimos anos este fenómeno tomou uma dimensão preocupante, especialmente na costa ocidental do continente, sendo já considerada o “*New Pirate Hot Spot*” (Novo Epicentro

da Pirataria), porquanto os piratas têm desenvolvido o seu modo de atuação e os respetivos instrumentos, o que lhes tem permitido alcançar maiores distâncias (IMB 2020).

Todavia, os dados apresentados pelo relatório do *Oceans Beyond Piracy/American One Earth Future Foundation* de 2017, descreve que “*the number of seafarers affected by piracy and armed robbery in 2017 decreased slightly from 2016 [...] in total, 1,726 seafarers were affected by piracy and armed robbery in 2017 in West African waters, compared to 1,921 in 2016*” (AOEFF 2018, 12), embora que pela primeira vez em dois anos consecutivos, observaram-se incidentes de sequestro no mar na região<sup>5</sup>. Destarte, regra geral, enquanto a pirataria no Corno de África tem vindo a reduzir desde 2012, verifica-se um aumento considerável da pirataria, com assalto à mão armada, e outros crimes marítimos na região do GG, onde há um dos maiores campos petrolíferos *offshore* do mundo, tornando urgente a intervenção dos Estados africanos no combate a este fenómeno (UNODC 2016).

Na região do GG, os piratas fazem parte do grupo de interessados nas explorações de petróleo e gás natural, tirando proveito do aumento da atividade marítima nesta região, no sentido em que no período entre janeiro de 2014 a dezembro de 2018, mais de 200 tentativas de ataques a navios foram perpetradas por piratas na costa ocidental do continente Africano (IMB 2020). Assim, percebe-se que nestas regiões a causa potenciadora da pirataria está sempre associada ao vazio de autoridade dos Estados nos espaços marítimos, concretamente por instabilidade política, guerra civil, políticas públicas ineficazes e falta de recursos em terra.

Como resultado, nos últimos anos, os navios transportadores de petróleo têm sido o alvo preferencial, que de acordo com Assis Malaquias (2012), “*Their main targets are oil tankers. They’re after the oil. They rob the tankers then transfer the oil to smaller ships, which transfer it again to other ships, until you lose track of it. They’re not really after cargo, ships, or anything other than oil*”. Esta atividade vulgarmente conhecida como “*illegal oil bunkering*” tem sido também o motor do fenómeno da pirataria na região do GG, especialmente, porque o assalto de petróleo tem sido muito lucrativo para os grupos criminosos, que usam o mercado negro para o escoamento desta carga, favorecidos por uma máfia poderosa transnacional, que financia e facilita as operações piratas; o que faz com que muitas vezes a pirataria seja confundido com o fenómeno do terrorismo (Baldauf 2012).

---

<sup>5</sup> Embora constituindo uma exceção, em sentido contrário, na margem leste verificou-se um ligeiro aumento dos incidentes com piratas, dentre os quais os sequestros dos navios Aris 13, Asayr 2 e o Al Kausar. Vide: <http://oceansbeyondpiracy.org/reports/sop/east-africa>. Acesso em: 15 de fevereiro de 2020.

De igual modo o “terrorismo marítimo”<sup>6</sup>, que não é facilmente dissociado da pirataria pelo seu caráter complexo e ao mesmo tempo transversal a todas outras manifestações do crime organizado no mar, tem preocupado os Estados africanos. Especialmente, devido a maior dimensão e expressão que alguns movimentos têm adquirido nos últimos anos, tais como o Movimento para a Emancipação do Delta do Níger (MEDN) e o Boko Haram, minando a estabilidade nestes países e contaminando o ambiente sociopolítico regional; porquanto têm-se registado vários atos de terrorismo marítimo, designadamente na indústria petrolífera, resultando em danos nas infraestruturas petrolíferas e prejuízos econômicos e ambientais.

De fato, o terrorismo marítimo é uma ameaça real que tem posto em causa a segurança e a estabilidade do sistema internacional<sup>7</sup>, sendo que as motivações das organizações terroristas têm sido de cariz variado, sendo os principais alvos as cargas preciosas ou as infraestruturas marítimas, com uso ou não de Armas de Destruição Maciça (ADM) (Ridley 2014). Na região ocidental do continente Africano, o roubo de carga e o derramamento de crude no mar têm sido as principais manifestações, desta vertente da criminalidade no mar, expressando o potencial negativo que o terrorismo tem relativamente à economia e ao ambiente marinho, sendo lesivo para o ambiente, economia e soberania territorial, na medida em que este fenómeno é particularmente condenado pela “Convenção SUA 1988” e pelo seu “Protocolo de 2005”.

Assim, os casos da plataforma petrolífera Bonga, atacada a 60 milhas náuticas do Delta do Níger em junho de 2008 pelo MEDN, forçando a paragem nas operações de produção; do desaparecimento do Navio-petroleiro Kerala, de bandeira liberiana, ao serviço da Sociedade Nacional de Combustíveis de Angola, em janeiro de 2014, com perdas de várias toneladas de gasóleo; ou ainda do Navio-graneleiro MV Bonita, de bandeira norueguesa, abordado

---

6 O conceito de terrorismo marítimo difere da noção de pirataria marítima, devido a sua natureza, sendo que o fator diferencial encontra-se nas motivações e no objetivos que encerram um e outro fenómeno, isto é, a pirataria é de uma maneira geral motivada por interesses privados, não estando subjacentes objetivos de caráter político-ideológico, enquanto o terrorismo marítimo é percebido como uma das várias formas de rebelião armada, geralmente de caráter político ideológico, visando a provocação-repressão-desestabilização. A pirataria marítima surge assim como um instrumento do terrorismo marítimo, sendo que o terrorismo abrange todas as atividades ilícitas no espaço marítimo, que tenham motivação político-ideológicas (Cottim 2008).

7 O primeiro acontecimento global marcante de terrorismo marítimo, na história internacional recente, aconteceu em outubro de 1985, onde o navio de cruzeiro italiano Achille Lauro foi sequestrado, no Mediterrâneo, por um grupo de terroristas palestinos, que criou o terror e assassinou Leon Klinghoffer, um passageiro americano. Este evento deu lugar a criação da “Convenção para a Supressão de Actos Ilícitos contra a Segurança da Navegação Marítima” – SUA 1988.

por piratas em novembro de 2019; traduzem o quadro de insurgência dos movimentos terroristas nesta região (Ginga 2014, IMB 2019).

Outrossim e na última década, constatou-se um aumento do “narcotráfico” na região subsariana, o que tem contribuído mais ainda para a sua insegurança marítima. Neste quadro, a situação geográfica da África Ocidental, entre a América Latina e a Europa, associada a permeabilidade das suas fronteiras marítimas, torna estes Estados atrativos para essa atividade, no sentido em que a última década “[...] *has seen West Africa catapulted to global notoriety for its role as a key transit point in the trafficking of narcotics between Latin America and Europe* [...]” (Marc, Verjee e Mogaka 2015, 33).

Desde 2006, os países da África Ocidental têm estado inseridos nas principais rotas utilizadas para o transporte de cocaína da América do Sul para a Europa, na medida em que têm sido confiscadas grandes quantidades de cocaína, representando apenas uma parcela de um grande volume de negócios, transportadas geralmente através de pequenos navios e jatos privados, destinado aos traficantes dos países da África Ocidental, enquanto epicentro da cocaína no continente (UNODC 2018). Neste quadro, a costa ocidental, nomeadamente a região do GG, surge como uma zona preferencial de passagem das rotas marítimas das organizações criminosas, num contexto em que a maior parte da cocaína (60%) transportada pelo mar, com destino a Europa, passa pelo GG. A região representa hoje um “*hub*” para o comando e controlo das cargas ilícitas, originárias na maior parte dos países da América Latina, fazendo com que esta atividade apoie as outras variantes do crime organizado na região (MUGRIDGE 2010).

Consequentemente tem-se observado o aumento dos transbordos do narcotráfico nas águas dos Estados desta região, sendo essas cargas depois transferidas para os países vizinhos, a partir dos quais a maior parte é enviada à Europa e ao Norte de África (UNODC 2018). Tal como defendeu o antigo Secretário-geral das Nações Unidas, Ban Ki Moon, “*drug trafficking does not respect borders [...] the transnational nature of the threat means that no country can face it alone*” (UNODC 2009), pelo que a cooperação deficiente entre os Estados a nível regional tem favorecido largamente as redes do crime organizado, na medida em que segundo as estimativas, os transbordos anuais de cocaína na África Ocidental variam largamente entre as 60 e 250 toneladas, com uma receita situada entre os 3-14 mil milhões de USD anuais.

Assim, tal como a pirataria, o terrorismo e o narcotráfico prejudicam o comércio e tornam o investimento em África mais arriscado e oneroso, a “pesca INN” enfraquece o desenvolvimento económico, agravando os desafios de segurança alimentar no continente. De acordo com as estimativas, atualmente, um em cada quatro peixes em África é capturado ilegalmente.

A pesca INN tem posto em causa a sustentabilidade dos estoques de peixes, prejudicando o ecossistema, privando os governos de renda e os povos africanos de seus meios de subsistência<sup>8</sup>, sendo que segundo Peter Thomson, Enviado Especial das Nações Unidas para o Oceano, o flagelo da INN está afetando a maioria das nações africanas, sobretudo porque 38 dos 54 Estados africanos têm fronteiras costeiras e muitos países do interior têm vastos lagos, que também têm sido afetados pela pesca INN e pelas más práticas de pesca (Holmyard 2018).

Na África Ocidental, as suas práticas custam à região cerca de 1,3 mil milhões de USD anualmente, o que tem suscitado cada vez mais à atenção das lideranças africanas para a dimensão do crime, obrigando a que estes tomem atitudes mais proactivas, com vista a fazer face a este crime. A questão da pesca INN em África foi bem estudada e numerosas soluções foram propostas, dentre as quais o relatório de 2016 do “*Overseas Development Institute*” e do grupo espanhol de pesquisa e jornalismo, que usou o rastreamento por satélite para monitorar os métodos e a escala do problema, destacando que os transbordos, a falta de inspeção de cargas em contentores, os diplomas jurídicos inadequados, a tecnologia deficiente e a falta de vontade política, têm sido os principais causadores deste fenómeno. O relatório estimou que, ao desenvolver e proteger a pesca no continente, cerca de 3 mil milhões de USD seriam poupados e mais de 300.000 empregos criados (Holmyard 2018), num cenário em que de acordo com os dados apresentados pela Comissão Económica das Nações Unidas para África (*United Nations Economic Commission for Africa – UNECA*), “[...] around USD 42 billion per year leaves the continent through illegal fishing and illegal logging, among other causes” (UNECA 2016, 3).

A China é a maior potência pesqueira na África Ocidental, com mais de 500 embarcações de pesca industrial operando nas águas da região, pelo que deve desempenhar um papel maior no que diz respeito à erradicação das práticas ilegais em sua frota, excluindo o uso generalizado de redes com malhas ilegais e a proibição da caça de tubarão, conforme descrevem os relatórios da Greenpeace. Desde 2016, a China cancelou subsídios no valor de 111,6 milhões de USD, para 264 embarcações que praticavam a pesca ilegal, bem como revogou as licenças de pesca em águas estrangeiras de várias empresas, tendo elaborado uma lista negra de navios e profissionais da área<sup>9</sup>.

---

8 Estima-se que a pesca INN representa 40% das capturas anuais da região da África Ocidental, sendo por isso considerada a região onde se regista o mais alto nível de pesca INN (Osinowo 2015, 2).

9 A China pode ter a maior frota operando em África, todavia não é a única que beneficia da pesca INN. Em 2017, o grupo de conservação dos oceanos, OCEANA, revelou que alguns

Paralelamente, existem ainda no continente várias outras manifestações do crime organizado, como a imigração ilegal, o contrabando de pessoas e minerais, o tráfico de armas, o depósito de materiais perigosos, entre outras atividades que fragilizam a segurança marítima, prejudicando o transporte e o comércio marítimo, e motivando uma perturbação crescente no sistema político internacional. Neste íterim e no que diz respeito ao “tráfico de armas”, observa-se que a questão da proliferação de armas pequenas e leves no GG, nos últimos anos, tornou-se uma grande ameaça à segurança marítima, que deve ser resolvida com urgência, sob pena de se perpetuar a instabilidade sociopolítica na região.

Por sua vez e no que diz respeito à “imigração ilegal e ao tráfico de pessoas”, por ou através do mar, tem-se verificado um crescimento deste fenómeno nas águas continentais, constituindo presentemente uma grave ameaça à soberania, concretamente porque põe em causa os direitos humanos. Este fenómeno não pode ser combatido isoladamente, especialmente num contexto local onde se verifica a ineficácia das forças de segurança no mar, tornando-se então necessário que os Estados africanos evoluam as suas doutrinas navais para uma visão marítima mais alargada e partilhada, a fim de em conjunto identificarem os desafios enfrentados e traçarem estratégias de no âmbito da segurança marítima (Baker 2011, 40).

De acordo com alguns observadores das missões de avaliação e de informação do *United Nations Office on Drugs and Crime* (UNODC), na região do GG, atualmente nenhum Estado da região dispõe de uma combinação entre instrumentos jurídicos de legislação penal e de capacidade formal, suficientes para a penalização contra algumas variantes da criminalidade no mar, concretamente a pirataria e o terrorismo marítimo; o que tem promovido o atraso conjuntural nesses Estados, nas matérias ligadas à construção de capacidades locais, no âmbito da segurança marítima<sup>10</sup>, necessárias para contrariar a criminalidade crescente nesta região (UNODC 2016, 26).

Em suma, a insegurança marítima em África tem representado assim

---

países europeus, incluindo a Grécia, Itália e Portugal, tinham incentivado a pesca INN ao longo da costa africana, na medida em que em abril de 2018 identificou e rastreou uma embarcação comercial espanhola que desligou seu sistema de localização automática (AIS) enquanto pescava nas águas africanas (Holmyard 2018).

10 O conceito de Segurança atualmente inclui as matérias no âmbito da “*security*”, associadas à proteção contra as ameaças conscientes aos navios, pessoas, infraestruturas e equipamentos ligados às atividades marítimas, envolvendo instrumentos de força e medidas para proteger a navegação e os recursos do mar e combater a criminalidade nos espaços marítimos; e as matérias relacionadas com a “*safety*”, correspondente à segurança no mar no âmbito da prevenção de acidentes no mar e das ações subsequentes em caso de sinistro, às regras para a condução segura da navegação (Ginga 2014, 54).

uma permanente ameaça transnacional à segurança global, porquanto o fator “segurança no mar” é essencial na consolidação do desenvolvimento em terra e que ambos são elementos estratégicos para o desenvolvimento sustentável do continente e para preservação da estabilidade global. Em função disso, nos últimos anos, os Estados africanos têm apostado em promover e preservar a boa ordem no mar, de forma a melhorar a segurança marítima nas suas águas, fomentando assim o desenvolvimento local.

## Os Desafios e Instrumentos no Âmbito da Segurança Marítima

De acordo com a Fundação Brenthurst Foundation (2010, 10), a Segurança Marítima numa perspectiva africana deve resultar do conjunto de ações “[...] *that creates, sustains or improves the secure use of Africa’s waterways and the infrastructure that supports these waterways*”, particularmente porque a maior parte das ameaças marítimas, sejam elas estruturais ou circunstanciais, se não forem devidamente contrariadas, podem transformar-se em focos de conflitualidade interestadual, pondo em causa à segurança humana e a integridade territorial. Tudo tem sido ampliado, por as fronteiras marítimas serem difíceis de guarnecer, na medida em que as ameaças marítimas não são isoladas, pelo contrário elas reforçam-se mutuamente.

Por isso, seja qual for a forma de manifestação das ameaças, devido a sua magnitude, pelo fato de estarem intimamente interconectadas e de produzirem uma diversidade de impactos, exigem dos Estados africanos uma resposta combinada e contínua das Forças intervenientes nas questões da defesa e segurança marítimas. Isso aplica-se ao nível global, continental, regional e até local, onde as responsabilidades sobre as questões de segurança marítima não devem continuar a ser assunto exclusivo das autoridades governamentais, mas tratadas por todo um conjunto de atores estatais e não estatais, com intervenção direta ou indireta nestas matérias.

Assim, após uma lenta subida na agenda de segurança continental, nos últimos anos, a segurança marítima tem ocupado uma posição central no contexto regional, porquanto existe agora uma consciência crescente sobre as questões da segurança marítima. Por tudo isso e considerando que o DMA tem um elevado potencial para a criação de riqueza e preservação da estabilidade regional, os Estados africanos têm prestado maior atenção aos assuntos relativos ao ambiente marítimo, nomeadamente ao nível da defesa e segurança marítimas, para fazer face aos índices de insegurança nas suas águas.

Surge assim no continente uma nova noção de fronteira marítima,

quanto às questões de segurança e defesa, sendo que a atuação dos Estados africanos nos principais *Fora* de concertação política sobre os assuntos marítimos tem crescido, mormente porque, hoje, a segurança marítima passou a ser encarada como um pilar central nas políticas de desenvolvimento econômico (Adejumobi e Olukoshi 2008). De forma mais articulada, em 2009, o debate sobre a segurança<sup>11</sup> marítima alcança a agenda da UA, por influência de uma série de Resoluções adotadas pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), sendo que durante a 15ª Sessão Ordinária da Assembleia da UA, em julho de 2009, ficou expressa a preocupação dos líderes africanos com a crescente insegurança nos espaços marítimos africanos de forma geral, e da Somália em particular (UA 2009a).

No seu seguimento, o Departamento de Infraestruturas e Energia da UA organizou a 2ª Conferência dos Ministros dos Transportes da União Africana, entre 12-16 de outubro do mesmo ano, tendo sido adotada a “*Durban Resolution on Maritime Safety, Maritime Security and Protection of the marine environment in Africa*”, que vem reafirmar o compromisso dos Estados-membros com a CNUDM; com as iniciativas conduzidas pela OMI e pelo CSNU; com as suas responsabilidades no âmbito da segurança marítima; com a intensificação das dinâmicas de coordenação em busca de respostas conjuntas para fazer face ao flagelo da pirataria e insegurança marítimas; com a criação de uma rede regional para apoiar no combate à criminalidade marítima, entre outros (UA 2009b).

Consciente de que a pirataria marítima, o assalto à mão armada e outras atividades ilícitas, constituem uma séria ameaças ao domínio marítimo da África Central e Ocidental, o CSNU, através das “Resoluções” 2018 (2011) e 2039 (2012), exortou os Estados das comunidades econômicas regionais (CEEAC – Comunidade Econômica dos Estados da África Central; e CEDEAO - Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental) e da região do GG a tomarem medidas imediatas a nível local e regional, conducentes a implementação de um quadro legal e doutrinário para fazer face à insegurança marítima.

Como resultado, entre 24-25 de junho de 2013, em Yaoundé, deu-se a “Cimeira de Chefes de Estados e de Governo sobre a proteção marítima e

---

11 Este debate em torno da segurança marítima em África foi apadrinhado pelas Nações Unidas e pela Organização Marítima Internacional (OMI), sendo que em 14 janeiro de 2009 foi estabelecido o “*Contact Group on Piracy off the Coast of Somalia*” (Grupo de Contato sobre Pirataria ao largo da Costa da Somália), em obediência à Resolução 1851 (2008) do CSNU. A OMI organizou o encontro entre 16 Estados árabes e africanos em Djibuti em 26 de janeiro de 2009, que adotou um Código de conduta relativo a repressão à pirataria e roubo à mão armada contra navios, no Oceano Índico Ocidental e o GA – “Código de conduta de Djibuti - CCD” (IMO 2009).

segurança no Golfo da Guiné”, onde foram aprovados três diplomas no âmbito da segurança marítima, a saber: o “Código de conduta sobre a repressão da pirataria, assalto à mão armada contra navios, e atividade marítima ilícita na África Ocidental e Central” (Código de Conduta de Yaoundé - CCY); a “Declaração dos Chefes de Estado e de Governo dos Estados da África Central e Ocidental” para a segurança marítima e segurança no seu domínio marítimo comum; e o “Memorando de Entendimento” (MdE) entre a CEEAC, CEDEAO e a CGG, sobre a segurança marítima na África Central e Ocidental – ligados à proteção e segurança marítima na África Central e Ocidental, e região do GG<sup>12</sup>.

Neste quadro, a Declaração de Chefes de Estado e de Governo dos Estados da África Central e Ocidental sobre Segurança Marítima no seu Domínio Marítimo Comum de 2013, representa o principal instrumento sufragado deste encontro e um documento pioneiro de cooperação e partilha de informação ao nível da segurança marítima, porquanto manifesta o reconhecimento que os Estados têm vindo a atribuir às questões relativas à segurança no mar. Ao nível nacional, o foco será a coordenação interministerial, os mecanismos de cooperação entre as instituições do Estado e parceiros do setor privado e a preparação de respostas para contrariar a insegurança no mar. Ao nível regional, esta reunião determinou a criação do do conhecido CCY.

Mais tarde, em 5 de junho de 2014, os três organismos assinaram o Protocolo adicional ao MdE entre a CEEAC, CEDEAO e a CGG, que estabelece a criação do *Interregional Coordination Center* (ICC), tendo sido inaugurado em setembro do mesmo ano em Yaoundé (ICC 2014). O ICC é um instrumento a nível estratégico de cooperação, coordenação e comunicação entre os Estados-membros das três organizações, incluindo a partilha de informações, o desenvolvimento de boas práticas e a capacitação na prevenção e combate da pirataria, assalto à mão armada e outras atividades ilícitas no mar. Os 24 Estados signatários do CCY estão agrupados em 5 zonas marítimas, sendo cada uma apoiada por centros de coordenação regional, isto é, uma para a CEDEAO (CREMAO - Centro Regional de Segurança Marítima da África Ocidental) e outra para a CEEAC (CRESMAC - Centro Regional de Segurança Marítima da África Central), sendo coordenados por um Centro de Coordenação Inter-

---

12 No que toca à edificação de uma arquitetura para a segurança marítima regional, a CEEAC foi a primeira a adotar um instrumento conducente a esta visão, através do Protocolo que criou a Estratégia Integrada para a Segurança Marítima (EISM), em 2009; seguida pela CGG que adotou a 10 de agosto de 2013 uma Estratégia Marítima Integrada da região, e por último pela CEDEAO que aprovou a Estratégia Marítima Integrada da região em março de 2014 (ICC 2017).

Regional (ICC), que é supervisionado pelas três organizações regionais (ICC 2017).

O CCY e o ICC, no quadro Estratégia da OMI para reforçar a proteção marítima em África, surgem como uma continuidade ao CCD e um complemento à “Emenda de Jeddah”<sup>13</sup> de 2017, que introduz ao código outras modalidades da criminalidade marítima no Oceano Índico e Golfo do Adem a combater, sendo que de acordo com o almirante Adejimi Osinowo “o principal valor desta iniciativa reside na partilha de informações e no estabelecimento dos protocolos de autorização necessários para perseguir navios suspeitos através das fronteiras marítimas” (2015, 4). De fato, nenhuma região no continente assistiu a um crescimento mais rápido e extenso na arquitetura da segurança marítima ao longo dos últimos anos como a região do GG, com um conjunto de instrumentos e instituições, fazendo com que a Arquitetura de Yaoundé para a Segurança e Proteção Marítimas (*Yaounde Architecture Maritime Safety and Security – YAMSS*) constitua uma história de sucesso, a nível continental.

Paralelamente, em respeito à sua Resolução A.1069(28) (2014), a OMI desenvolveu e implementou um programa de “*tabletop exercises*” para o GG, destinado a promover uma abordagem inter-estadual para proteção marítima e aplicação da lei do mar na África Ocidental e Central. Este programa visa manifestar a necessidade de cooperação entre os departamentos governamentais e agências locais, através de cenários prováveis e simulados, de forma a determinar os melhores métodos, processos e procedimentos, para a operacionalização de uma estratégia marítima conjunta na região (Araújo 2015).

Este quadro surge em convergência com a necessidade de os Estados africanos implementarem uma verdadeira arquitetura de segurança marítima africana, como defende a “Estratégia Africana Integrada para os Mares e os Oceanos 2050”<sup>14</sup> (Estratégia AIM 2050). A AIM 2050 foi desenvolvida como

---

13 Em contraste ao CCD, que centra-se principalmente à pirataria, o CCY contém uma abordagem abrangente de segurança marítima regional, visando combater não apenas a pirataria e o assalto à mão armada contra navios, mas todas outras manifestações da criminalidade no mar, tornando-a muito mais ampla no seu alcance. A “Emenda ao CCD” constitui um acordo não-vinculativo entre 21 países da África Oriental, surgindo como um Código de conduta revisto, referente à repressão da pirataria, assalto armado contra navios e a outras manifestações da criminalidade marítima no Oceano Índico ocidental e na região do GA. O acordo baseia-se em 4 grandes pilares (formação regional; revisão do quadro legal local e regional; partilha de informação e construção de capacidade local), com o objetivo de reforçar a cooperação e coordenação regional e desenvolver a formação e capacidade necessária para que as autoridades locais assumam o seu papel no combate à criminalidade no mar (Araújo 2015).

14 Nascida na 13ª Sessão Ordinária da Conferência da UA, realizada em Sirte, em julho

uma ferramenta para enfrentar os desafios marítimos em África, em ordem a criar riqueza a partir dos oceanos, mares e vias navegáveis interiores de África, através do desenvolvimento de uma economia marítima próspera e da exploração de todo o potencial das atividades marítimas de uma forma ambientalmente sustentável (UA 2012).

Outrossim, a “Carta da União Africana sobre a Proteção e a Segurança Marítimas e o Desenvolvimento em África” (Carta de Lomé), adotada na Cimeira Extraordinária da União Africana a 15 de outubro de 2016, em Lomé, surge também como um instrumento importante, no leque das iniciativas locais que destinam-se a contrariar o dilema da insegurança marítima no continente. A Carta de Lomé visa fazer do espaço marítimo o catalisador principal do desenvolvimento socioeconómico de África, reforçando a necessidade de implementar o MdE<sup>15</sup>, assinado em julho de 2008, entre a OMI e a OMAOC (Organização Marítima da África Ocidental e Central), no quadro da *IMO’s Integrated Technical Cooperation Programme* (ITCP); para estabelecer uma Rede integrada de guarda costeira sub-regional na África Ocidental e Central, e o respetivo quadro de cooperação e orientação para a implementação desta rede integrada (OMAOC 2008, Chatham House 2012, 16).

No que toca à pesca INN e de acordo com a organização “*Stop Illegal Fishing*”, uma organização independente, sem fins lucrativos com sede em África, dedicada a erradicar com a pesca ilegal nas águas do continente, os Estados africanos têm desenvolvidos esforços para refrear com o fenómeno da pesca INN, todavia o fenómeno carece de uma nova abordagem por parte destes. Neste ínterim, o “*Africa’s Blue Economy: a policy handbook*” (Manual sobre políticas para uma Economia Azul Africana) apresenta um conjunto de linhas de ação para mitigar a pesca INN, além de combater a poluição marinha e a pirataria, perspetivando um crescimento económico rápido e diversificado no continente<sup>16</sup> (UNECA 2016).

---

de 2009, formalizada em 2012, e adotada a 31 de janeiro de 2014 em Adis-Abeba. A OMI participou ativamente em colaboração com a UA no desenvolvimento da Estratégia AIM 2050, estando a mesma sediada no continente, através de três escritórios regionais, localizados em Abidjan (Costa do Marfim), Acra (Gana) e Nairobi (Quênia), com base em MdE assinados entre a OMI e os Estados anfitriões. Vide: <http://www.imo.org/en/OurWork/TechnicalCooperation/GeographicalCoverage/Africa/Pages/Default.aspx>. Acesso em 14 de janeiro de 2020.

<sup>15</sup> Assinado por 16 dos seus 20 Estados-membros costeiros, o MdE visou empreender esforços conjunturais no domínio marítimo, com vista a proteger a vida humana, fazer cumprir a lei no mar, contrariar as atividades criminosas no mar, melhorar a segurança marítima e proteger os recursos do mar.

<sup>16</sup> Nos últimos anos, a UNECA começou a fornecer mais apoio local, nacional e regional para apoiar o desenvolvimento da “Economia Azul” africana, trabalhando com outros parceiros

Paralelamente, o “Centro de Partilha de Informação sobre o Comércio Marítimo do Golfo da Guiné” (MTISC GoG - *Maritime Trade Information Sharing Centre Gulf of Guinea*), estabelecido pelo Fórum Marítimo Internacional das Empresas de Petróleo como um projeto-piloto, entrou em operação em outubro de 2014, tendo sido sediado na Universidade Marítima Regional de Acra, no Gana. O MTISC GoG tinha como meta principal, o estabelecimento de um centro regional de partilha de informações marítimas na região. Em 15 de junho de 2016, o MTISC-GoG encerrou após o projeto-piloto ter sido bem-sucedido. Em resposta, as autoridades francesas e britânicas, apoiando-se na experiência alcançada com o MTISC-GoG, lançaram um novo contributo para a rede de partilha de informação marítima no GG, através de um centro virtual de informação.

O novo centro França-Reino Unido, denominado *Marine Domain Awareness for Trade - Golf of Guinea*<sup>17</sup> (MDAT-GoG), iniciou suas operações em junho de 2016, reforçando a capacidade dos Estados da região ao nível do *Maritime Domain Awareness*<sup>18</sup> (MDA), servindo de uma plataforma por excelência de partilha de dados, informação e conhecimento, entre os Estados da região, porquanto destina-se a fornecer um panorama detalhado do domínio marítimo das águas na região da África Ocidental<sup>19</sup>. Esta iniciativa associou-

---

internacionais, incluindo a UA, o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) e o Banco Africano de Desenvolvimento (BAD), que têm a Economia Azul na vanguarda das suas prioridades econômicas para o continente.

17 Além de oferecer assessoria operacional e consciência situacional aos navios mercantes na região, reduzindo o risco de sofrerem ataques dos grupos da criminalidade organizada, a equipa multinacional de vigilância do MTISC-GoG também fornecia apoio aos capitães dos navios e armadores que tivessem sido vítimas de atos criminosos. O MDAT-GoG é atualmente operado remotamente pelas marinhas da França e do Reino Unido, a partir de centros localizados em Brest (França) e Portsmouth (Reino Unido). Vide: <http://www.imo.org/en/OurWork/Security/WestAfrica/Pages/Code-of-Conduct-against-illicit-maritime-activity.aspx>. Acesso em 13 de fevereiro de 2020.

18 O conceito de “Maritime Domain Awareness” (Consciência do Domínio Marítimo) tem origem na doutrina norte-americana do “U.S Homeland Security Department”, que numa melhor tradução significa “Consciência Situacional do Domínio Marítimo”, que traduz um conhecimento continuado e regular sobre o ambiente marítimo, da região em referência. O seu principal objetivo é o de reunir o máximo de informações sobre qualquer navio ou embarcação, numa determinada região; e analisá-las com apoio a um conjunto de meios e recursos de “inteligência” (maritime intelligence), de forma permitir “a compreensão efetiva de qualquer questão associada ao domínio marítimo que pode impactar a segurança, proteção, economia ou meio ambiente” (U.S HSD 2005, ii).

19 O MDAT-GoG administra um esquema de tráfego com uma Área de Notificação Voluntária (Voluntary Reporting Area - VRA), com rotas e pontos de relatório voluntário, pelo que os navios mercantes são encorajados a seguir este esquema enquanto circulam nesta região. Em novembro de 2019, o Navio “NRP Zaire” da Marinha Portuguesa cumpriu uma missão de acompanhamento do navio mercante “Maersk Tema”, que transitava ao largo das águas da

se ao programa criado pela União Europeia, “*the European Union supports the Critical Maritime Routes Programme*”, e implementado em 40 Estados, dentre os quais nos países da região do GG através do CRIMGO (Critical Maritime Routes Gulf of Guinea), durante o período de 2013-2016<sup>20</sup>.

Localmente, reconhecendo que a história da segurança marítima e da proteção do ambiente marinho na sub-região da África Ocidental está repleta de incidentes que expõem a falta de capacidade e de resposta local, o terrorismo marítimo e a pirataria surgem como os principais critérios de avaliação do contexto de insegurança, no sentido em que os Estados continuam a melhorar as suas capacidades de fiscalização e vigilância, quer através da aquisição de novos meios navais, como mediante a implementação de mais exercícios cominados entre as diferentes Forças no âmbito da segurança e defesa marítimas.

Entender as fragilidades marítimas dos Estados africanos permite combater a criminalidade nos espaços marítimos, especialmente porque a quantificação dos custos econômicos, humanos e ambientais, é fundamental para compreender o verdadeiro impacto da criminalidade no mar. Assim e de acordo com o relatório apresentado pela plataforma “*Oceans Beyond Piracy*”, no ano de 2017, o custo econômico total para contrariar os atos de terrorismo e pirataria, na região da África Ocidental, ascendeu os 818 milhões de USD<sup>21</sup>. Em vista disso, nos últimos anos, verifica-se um aumento na ordem dos 27% na taxa de resposta aos incidentes de ataque pelas forças de segurança marítima (Steffen 2016).

Em suma, nos últimos anos, mesmo que de forma pouco ordeira, os Estados africanos têm aprofundado os laços de partilha e cooperação, com vista a melhorar a segurança marítima nas suas águas e garantir a sustentabilidade na exploração dos recursos marinhos nestes espaços; na medida em que infere-se que a criação de capacidade ao nível da proteção e segurança marítimas, para fazer face aos desafios, deve ser uma prioridade continua e abrangente.

Portanto, são várias as manifestações deste maior interesse dos Estados da região pelas questões que envolvem a segurança marítima, sendo que importa realçar: o “MdE operacional” entre as guardas costeiras da Nigéria e do Benin, que visa o patrulhamento das águas para combater o crime

---

República de São Tomé e Príncipe, na sequência de um alerta de ataque de pirataria feito através do MDAT-GoG. Vide: <https://www.noticiasdecoimbra.pt/marinha-portuguesa-procuras-piratas-no-golfo-da-guine/>. Acesso em 19 de fevereiro de 2020.

20 Vide: <https://criticalmaritimeroutes.eu/projects/crimgo/>. Acesso em 16 de março de 2020.

21 Vide: <http://oceansbeyondpiracy.org/reports/sop/west-africa>. Acesso em 23 de março de 2020.

organizado nas águas da região; o Exercício militar de interdição marítima “*Obangame Express*”, com a participação de várias forças navais; a cooperação entre as marinhas da África do Sul, Namíbia e Moçambique; a “Convenção da Corrente de Benguela”, um acordo tripartida entre as Repúblicas de Angola, Namíbia e da África do Sul, para promover uma abordagem regional coordenada para a proteção do grande ecossistema marinho da Corrente de Benguela; entre outras iniciativas de caráter local, regional e internacional.

## Uma visão prospectiva para o continente Africano

A alteração do quadro geopolítico mundial obriga os Estados africanos a encararem com maior seriedade às questões relacionadas à insegurança marítima, tendo em vista a defesa dos interesses nacionais e a promoção do desenvolvimento econômico. Na verdade, começa a existir a consciência de que, a paz e estabilidade política em África resultará essencialmente do incremento da segurança humana, sendo que a mesma não se garante apenas pelo “somatório da segurança de cada Estado”, mas pelo conjunto de sinergias movidas entre Estados e Organizações Regionais Africanas (ORA), visto que estas últimas constituem-se num elo privilegiado entre as Organizações Internacionais e os Estados não-africanos cooperantes, alargando a perspectiva *bimultilateral* da cooperação para as questões de segurança e defesa, na região.

Portanto, hoje, as relações de cooperação transfronteiriça constituem o mais elevado expoente da atuação política no seio das regiões, pelo que as ORA devem continuar a servir de plataforma para a implementação das dinâmicas de cooperação multilateral e os convênios de cooperação *bimultilateral* existentes. Neste domínio, tal como em terra, nos oceanos, as ORA devem constituir a base de manutenção da “Nova Ordem Africana”, devendo partilhar com os Estados a responsabilidade sobre os destinos do continente, designadamente nas questões de segurança marítima; independentemente da arquitetura de segurança marítima no continente (Vines 2013, 93).

Neste quadrante, entende-se que no nível “doméstico” deve existir uma maior partilha de responsabilidades entre os vários atores que, direta ou indiretamente, têm intervenção nos assuntos marítimos, mormente porque os oceanos são, por natureza e dimensão, espaços de cooperação multidimensional, de partilha e de utilização coletiva. Exige-se assim a implementação de instrumentos de gestão e de utilização adequadas à multiplicidade de atividades relacionadas com os espaços marítimos, não apenas pela diversidade de intervenientes que por aí operam, mas porque o

reforço da segurança no mar depende mais de uma gestão estratégica<sup>22</sup> deste espaço, do que do constante empenhamento de Forças navais (Osinowo 2015).

Ao nível regional, esta gestão estratégica deverá ser conduzida sob duas perspetivas. A primeira ligada ao “*software do sistema*”, ou seja, a implementação e viabilização de um conjunto de instrumentos do quadro legal e doutrinário, onde se destaca a harmonização da legislação local dos vários Estados da região, a adequação às convenções e protocolos internacionais, acordos e protocolos *bimultilaterais* no âmbito da proteção, fiscalização, segurança e defesa marítimas, ente outros instrumentos. A segunda relacionada ao “*hardware do sistema*”, correspondente aos recursos físicos e infraestruturais, necessários para a consolidação de qualquer modelo de governação integrada dos espaços marítimos, onde se incluem os meios necessários para o controlo e monitorização permanente do espaço marítimo da região, isto é, os meios navais, os sistema de balizagem, os sistemas de radares em terra (*Vessel Traffic Service* - VTS), os centros de coordenação de informação e operações marítimas, entre outros recursos que reforçam a capacidade regional a nível do *Maritime Domain Awareness*.

Outrossim, para garantir a segurança marítima e a desejada interoperabilidade de Forças no mar, é essencial que os Estados africanos continuem a operar em rede, de forma a garantir a complementaridade entre os meios disponíveis na região, com tripulações treinadas e um sistema de apoio em terra, que garantam o exercício permanente da autoridade do Estado no mar (Mcnicholas 2011). Trata-se, portanto, de promover iniciativas regionais e continentais para fortalecer as capacidades marítimas locais, bem como harmonizar os regulamentos e legislação local<sup>23</sup>, numa perspetiva de partilha de experiências e informações, no quadro da proteção, defesa e segurança marítimas.

Muito ainda há por ser feito, pelo que a vontade política e o desejo de cooperar por parte dos Estados africanos surgirão como fatores decisivos, essencialmente porque as ações desenvolvidas pelos Estados, isoladamente, são insuficientes, a médio e longo prazos, para combater as redes do crime organizado, num contexto em que a criminalidade no mar resulta de uma ação

---

22 Os Estados africanos, de forma geral, devem definir e identificar corredores de navegação seguras, com ancoradouros, zonas de boias de amarração de navios, entre outros pontos essenciais, para proteger o comércio marítimo que circula dentro das suas águas territoriais e ZEE, como uma reprodução e extensão do modelo implementado pelas marinhas da França e do Reino Unido, o MDAT-GoG, que definiu um “Corredor de Tráfego Internacionalmente Recomendado” na região da África Ocidental.

23 Uma questão central tem sido a falta de julgamento e condenação dos piratas e outros envolvidos na criminalidade marítima, como consequência da ausência de legislação interna necessária para a criminalização das atividades ilícitas no mar (Osinowo 2015).

concertada entre as comunidades criminosas locais, associados a entidades locais, e financiados por redes da criminalidade transnacional organizada.

## Considerações Finais

Na perspectiva de realçar as principais linhas de pensamento traçadas ao longo deste artigo científico sobre a conjuntura marítima Africana, onde se provou que a insegurança marítima no continente tem fortes impactos econômicos para os seus Estados, porquanto a sua estrutura econômica encontra-se fortemente dependente da exploração dos recursos marítimos e do comércio marítimo. A insegurança marítima permitiu o florescimento de atividades ilícitas para dentro das fronteiras dos Estados africanos, que somadas aos problemas de instabilidade interna, têm resultado no surgimento de Estados falhados no continente.

Na realidade, o “domínio marítimo africano” tem sido uma fonte de insegurança regional, afectando a estabilidade continental. A pirataria, o terrorismo marítimo, o narcotráfico, a pesca INN, a imigração ilegal, o contrabando de armas e outras ameaças que se desenvolvem nas águas africanas, têm prejudicado o exercício da autoridade do Estado e impactando negativamente na economia continental, porquanto para os Estados costeiros não haverá desenvolvimento econômico sustentável sem que se garantam níveis mínimos de segurança marítima.

Abordar a insegurança marítima em África significa reportar sobretudo o atual contexto, onde os Estados africanos atribuem maior importância às questões inerentes a segurança marítima, na medida em que, nos últimos anos, tem-se verificado uma maior preocupação por parte desses Estados com as questões ligadas à segurança marítima no continente. Embora haja algum progresso no tocante à forma de abordar a questão da insegurança marítima, a escassez em termos de recursos tem afetado a implementação das principais Estratégias de segurança marítima, traçadas no quadro local, regional e continental. De fato, tanto os esforços de segurança marítima como o desenvolvimento de uma governança corporativa dos assuntos marítimos têm sido dificultados pela falta de capacidade dos Estados africanos.

Portanto, considera-se que os Estados e as ORA precisam melhorar a sua abordagem integrada e coordenada relativamente aos assuntos marítimos, porquanto devem adequar as suas agendas de segurança para mitigar as principais ameaças à segurança marítima continental, porque, em larga escala, permitirá uma melhor exploração dos benefícios e das oportunidades econômicas dos oceanos. Especialmente, porque o futuro

continental, tanto em termos de oportunidades como de desafios, encontra-se associado aos mares e oceanos, porquanto o vasto domínio marítimo africano contém inúmeros recursos que, se sustentavelmente explorados, fornecerão, às gerações africanas, recursos significativos para fortalecer os seus esforços contínuos de crescimento e desenvolvimento.

## REFERÊNCIAS

- Abegunrin, Olayiwola. 2009. *African in Global Politics in the Twenty-First Century*. Nova Iorque: Palgrave Macmillan.
- Adejumobi, Said & Olukoshi, Adebayo. 2008. *The African Union and New Strategies for Development in Africa*. Nova Iorque: Cambria Press.
- Almeida, Políbio de. 1994. *Ensaio de Geopolítica*. Lisboa: ISCSP / IICT.
- American One Earth Future Foundation [AOEFF]. 2018. *The State of Maritime Piracy 2017*. Broomfield: AOEFF/ Oceans Beyond Piracy.
- Araújo, Gisela. 2015. *Atuação da IMO para o desenvolvimento de medidas de Proteção Marítima*. Rio de Janeiro: IMO.
- Baldauf, Scott. 2012. “Next pirate hot Spot: The Gulf of Guinea”. *The Christian Science Monitor*. Acesso em 6 mar. 2020: <<http://www.csmonitor.com/World/Africa/2012/0228/Next-pirate-hot-spot-the-Gulf-of-Guinea>>.
- Baker, Michael. 2011. “Toward an African Maritime Economy. Empowering the African Union to Revolutionize the African Maritime Sector”. *Naval War College Review* 64 (2): 39-62.
- Beny, Eduardo. 2007. *A Nova Geopolítica do Petróleo: do Golfo Pérsico ao Golfo da Guiné*. Lisboa: Novo Imbondeiro.
- Brenthurst Foundation. 2010. *Maritime Development in Africa*. An Independent Specialists Framework. Joanesburgo: The Brenthurst Foundation.
- Castro, Therezinha de. 1999. *Geopolítica: princípio, meios e fins*. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército.
- Chatham House. 2012. “Angola e o Golfo da Guiné. Rumo a uma Estratégia Marítima Integrada”. *Relatório da Conferência do Angola Fórum a bordo do HMS Dauntless a 29 de junho em Luanda*. Londres: Royal Institute of International Affairs.
- Coudenhove-Kalergi, Count. 1959. *From War to Peace*. Trad. C. Fitzgibbon. Londres: Jonathan Cape.
- Coker, Christopher. 2007. “Strangers at the gate: Africa, the challenge of China and the eclipse of the West”. In: *Estratégia e Segurança na África Austral*, Coord. M Franco. Lisboa: Fundação Luso - Americana.
- Cottim, Armando. 2008. “Terrorismo no Mar de um Mundo Globalizado”.

- Nação e Defesa* 3 (120): 127-143.
- Duarte, António. 2011. “As Fronteiras Marítimas, a Segurança e a Cooperação Internacional”. *Maria Scientia – Revista Científica Electrónica Cientific e-Journal* 1 (1): 2-34.
- Ginga, Damião. 2014. “Angola e a Complementaridade do Mar: O mar enquanto fator geoestratégico de segurança, defesa e de afirmação”. *Tese de doutoramento*. Lisboa: Universidade Lusófona de Humanidades e Tecnologias de Lisboa.
- Holmyard, Nicki. 2018. “African countries fighting back against illegal fishing”, *Sea Food Source*. Acesso 20 Jun. 2020: <<https://www.seafoodsource.com/news/environment-sustainability/african-countries-fighting-back-against-illegal-fishing>>.
- ICC. 2014. *Protocolo adicional ao memorando de entendimento* entre a Comunidade Económica dos Estados da África Central (CEEAC), Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental (CEDEAO) e a Comissão do Golfo da Guiné (GGC) sobre segurança marítima e segurança na África Central e ocidental do espaço marítimo. Yaoundé: ICC.
- ICC. 2017. *Presentation to the Interregional Coordination Center for the execution of the regional strategy on maritime safety and security in the Gulf of Guinea*. Yaoundé: ICC.
- IMB. 2019. *Piracy and Armed Robbery Against Ships*, Report for the Period 1 January – 31 December 2018. London: IMB.
- IMB. 2020. *Piracy and Armed Robbery Against Ships*, Report for the Period 1 January – 31 December 2019. London: IMB.
- IMO. 2009. *Code of Conduct Concerning the Repression of Piracy and Armed Robbery Against Ships in the Western Indian Ocean and the Gulf of Aden*. Djibuti: IMO.
- Keohane, Robert. 2002. *Power and Governance in a Partially Globalized World*. Nova Iorque: Routledge.
- Malaquias, Assis. 2012. “Ask the Expert: The Growing Threat of Oil Pirates in West Africa’s Gulf of Guinea”. *Africa Center for Strategic Studies*. Acesso em 10 jul. 2020: <<http://africacenter.org/2012/03/ask-the-expert-the-growing-threat-of-oil-pirates-in-westafrica%E2%80%99s-gulf-of-guinea/>>.
- Marc, A, Verjee, N e Mogaka, S. 2015. *The Challenge of Stability and Security in West Africa*. Washington: Banco Mundial.
- Mcnicholas, Michael. 2011. *Maritime Security: An Introduction* Butterworth-Heinemann homeland security series. Oxonia: Butterworth-Heinemann.
- Miah, Seth. 2012. “Pirates on the Gulf of Guinea”. *Modern Ghana News*. Acesso em 22 mar. 2020: <<http://www.modernghana.com/news/427026/1/>>

pirates-on-the-gulf-of-guinea.html>.

- Mugridge, David. 2010. "Piracy Storm Brews in West Africa: Gulf of Guinea Under Maritime Siege". *Defence IQ*. Acesso em 18 abr. 2020: <<http://www.defenceiq.com/naval-and-maritime-defence/articles/piracy-storm-brews-in-west-africa-gulf-of-guinea-u/>>.
- OMAO. 2008. *Memorandum of Understanding on the Establishment of a Sub-Regional Integrated Coast Guard Network in West and Central Africa*. Abidjan: OMI/OMAO.
- Onuoha, Fredom. 2012. *Piracy and Maritime Security in the Gulf of Guinea: Nigeria as a Microcosm*. Doha: Al Jazeera Center for Studies.
- Osinowo, Adeniyi. 2015. "O Combate À Pirataria no Golfo da Guiné". *Africa Security Brief* (30): 1-9.
- Otto, Lisa (Eds.). 2020. "Global Challenges in Maritime Security: An Introduction". *Advanced Sciences and Technologies for Security Application*. Gewerbestrass: Springer International Publishing AG.
- Ridley, Nick. 2014. *Terrorism in East and West Africa: The Under-focused Dimension*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Steffen, Dirk. 2016. "West African Navies Coming Of Age?". *Center for International Maritime Security Home Page*. Acesso em 4 mar. 2020: <<http://cimsec.org/coming-of-age-of-the-west-african-navies/22919>>.
- União Africana [UA]. 2009a. *Report of the Chairperson on the Activities of the Commission Covering the Period January to June 2009*. Fifteenth Ordinary Session of the AU Executive Council, Sirte, 24-30 June. Sirte: UA.
- UA. 2009b. *Durban Resolution on Maritime Safety, Maritime Security and Protection of the marine environment in Africa*. Durban: UA.
- UA. 2012. *Estratégia Marítima Integrada de África 2050*. Addis Abeba: UA.
- UA. 2013. *2050 Africa's Integrated Maritime Strategy*. Summit Of Heads of State and Government of ECCAS, ECOWAS and GGC. Adis Abeba: UA.
- UA. 2016. *Carta da União Africana sobre a Proteção e a Segurança Marítimas e o Desenvolvimento em África* (Carta de Lomé). Adis Abeba: UA.
- United Nations Economic Commission for Africa [UNECA]. 2016. To order copies of *Africa's Blue Economy: A policy handbook by the Economic Commission for Africa*. Adis Abeba: UNECA.
- UNODC. 2009. "Security Council Debates Devastating impact of Drug Trafficking". *UNODC Home Page*. Acesso em 18 jan 2020: <<http://www.unodc.org/unodc/en/frontpage/2009/December/security-council-debates-devastating-impact-of-drug-trafficking.html>>.
- UNODC. 2016. *Programa Regional para a África Ocidental 2016-2020*. Nova Iorque: Escritório Regional para a África Central e Ocidental.

- UNODC. 2016. *World Drug Report 2018: Executive Summary*. Conclusions and Policy Implications. Viena: Nações Unidas.
- U.S. Homeland Security Department [U.S. HSD]. 2005. “The National Plan to Achieve Maritime Domain Awareness”. *For the National Strategy for Maritime Security*. Washington: U.S HSD.
- Usoigwe, Godfrey. 2010. “Partilha europeia e a conquista da África: apanhado geral”. In: *História geral da África VII: África sob dominação colonial, 1880-1935*. 2nd Ed. Rev., Ed. A. Boahen, 21-50. Brasília: UNESCO.
- Vines, Alex. 2013. “A decade of African Peace and Security Architecture”. *International Affairs* 89 (1): 89-109.
- Vogel, Augustus. 2009. “Navies versus Coast Guards: Defining the Roles of African Maritime Security Forces”. *Africa Security Brief* (2): 1-7.

## RESUMO

Parece claro que as lideranças africanas não têm noção da dimensão marítima dos seus Estados, o que tem originado numa subalternização dos assuntos marítimos comparativamente às questões terrestres, na medida em que torna-se essencial que os Estados africanos comecem a dar passos concretos para que se estabeleça, no continente, uma verdadeira arquitetura de segurança e defesa marítimas, tendo como fim o melhor aproveitamento das oportunidades oferecidas pelos oceanos, em nome dos interesses desses Estados. A abordagem foi possível, com recurso a uma revisão bibliográfica e documental, através de uma metodologia qualitativa, seguindo um raciocínio dedutivo.

## PALAVRAS-CHAVE

África; Oceanos; insegurança marítima.

*Recebido em 21 de outubro de 2020  
Aprovado em 16 de novembro de 2020*

# A EFICÁCIA ESTRATÉGICA DOS DRONES PARA A GRANDE ESTRATÉGIA DOS ESTADOS UNIDOS

Francis N. Okpaleke<sup>1</sup>  
Al Chukwuma Okoli<sup>2</sup>

## Introdução

As consequências dos ataques de 11 de setembro levaram à proliferação e ao aumento da implantação de drones como estratégia de contraterrorismo dos Estados Unidos para a eliminação de lideranças e assassinatos seletivos de terroristas e seus cúmplices em todo o mundo. Analistas e estudiosos (Strawser 2013, Boyle 2015b) apresentaram fortes argumentos para a continuidade dessa estratégia com base em uma série de razões, incluindo: o custo mais baixo da guerra com drones, sua precisão à distância, sua exatidão em comparação com aeronaves tripuladas, seus efeitos perturbadores em organizações terroristas e o salvamento de vidas de soldados americanos. No entanto, apesar desta dependência de ataques de drones até o momento, pouco se sabe sobre sua eficácia como um instrumento estatal para alcançar os objetivos da grande estratégia dos EUA. Isso ocorre porque os dados sobre os alvos, as localizações, o número, a quantidade exata de terroristas mortos, os ataques frustrados e o número de mortes não intencionais de civis<sup>3</sup> após ataques de drones são classificados como confidenciais pela Agência Central de Inteligência (CIA) (Hazelton 2017). Assim, a avaliação empírica do efeito real dos ataques de drones é especulativa devido às limitadas evidências

---

1 Departamento de Política e Políticas Públicas, Universidade de Waikato, Nova Zelândia.

2 Departamento de Ciência Política, Universidade Federal de Lafia, Nigéria. E-mail: okochuo07@yahoo.com

3 A maioria dos dados sobre ataques aéreos foram publicados por outras fontes que não a CIA e o JCOS. Essas fontes, que incluem o American Investigative Journal e o Bureau of Investigative Journalism, muitas vezes contam com as informações transcritas dos moradores locais após os ataques de drones. Embora forneçam os dados mais próximos para avaliar a guerra de drones dos EUA, eles podem não refletir alvos e números precisos após os ataques.

confiáveis do governo americano<sup>4</sup>.

Aspectos controversos do uso de drones desde 11 de setembro também colocaram em questão os benefícios políticos e estratégicos (táticos e militares) dos ataques letais de drones para o governo dos EUA. Até agora, a moralidade dos ataques de drones, a morte não intencional de não-combatentes, a geração de sentimentos antiamericanos, a alienação dos EUA perante o mundo islâmico, o abalo da imagem global dos EUA e a possibilidade de que ataques de drones facilitem o recrutamento de combatentes colocam em questão a utilidade dos drones.

Dentro dos círculos políticos e da opinião pública dos EUA, uma forte oposição contrária ao uso contínuo dos drones como uma tática de hard power para os assassinatos seletivos colocou em pauta a política da guerra de drones e como isso potencialmente molda e afeta o apoio do Congresso, a legitimidade do governo e a conquista dos corações e mentes do povo americano para o “Guerra mundial contra o Terror”. A respeito disso, o uso contínuo de ataques com drones gera impactos secundários doméstica e nacionalmente para o governo americano, o que em última instância afeta os objetivos de segurança nacional (Hazelton 2013).

Adicionalmente, embora os drones tenham sido usados até então como ferramenta para facilitar a aliança e apoiar Estados como o Iêmen e o Paquistão, não está claro se os ataques com drones podem ter os mesmos efeitos políticos para os EUA em outros países. Além de violar a soberania territorial dos países onde são efetuados, a questão da constitucionalidade em relação ao uso de ataques de drones contra cidadãos americanos que vivem no exterior e a quantidade de drones do poder executivo conferidos ao presidente para questões de segurança nacional também ocuparam o primeiro plano do debate sobre os fins políticos que esse tipo de ação atinge (Taggart et al. 2017). Do ponto de vista estratégico, ataques letais de drones aumentam potencialmente a possibilidade da sua proliferação em concorrentes próximos dos EUA, como Rússia, China e até atores não-estatais, ameaçando a hegemonia militar americana no ambiente securitário pós-11/9, gerando um dilema de segurança - drones engendrando uma corrida armamentista entre poderes revanchistas e ressurgentes, semelhante à Guerra Fria.

A Grande Estratégia reflete como um Estado pensa para garantir sua própria segurança ou como o instrumento militar deve ser empregado para atingir as metas do Estado (Art 2013, Posen 2014). Os elementos subjacentes da Grande Estratégia dos EUA desde o fim da Guerra Fria tem sido de que

---

4 A administração do presidente Trump afrouxou as restrições associadas às regras da era Obama sobre ataques de drones.

os “EUA devem permanecer sendo a potência militar dominante do mundo, construir alianças, distribuir forças ao redor do mundo, gerenciar instituições globais e estar prontos para intervir em qualquer lugar para garantir estabilidade e promover a democracia liberal” (Miller 2010). Sucessivos governos dos EUA têm usado versões concorrentes da grande estratégia dos EUA desde 11 de setembro, com os ataques de drones, entre as opções da tática ofensiva, apresentando-se com destaque para o cumprimento de objetivos militares. No entanto, a extensão e a precisão com que os drones são usados para a promoção dos objetivos de segurança nacional americana fora dos teatros de guerra e perante a visão da sua Grande Estratégia permanece discutível.

Por um lado, há o debate se os drones são meios militares cruciais que criam oportunidades operacionais para os EUA que, embora longe de serem politicamente livres de custos, são menos controversos do que aeronaves tripuladas, tanto para os alvos quanto para os países visados (Fortmann and von Hlatky 2009, Mayer 2015). Por outro lado, há o questionamento se os drones são simplesmente uma “nova” ferramenta tecnológica do arsenal militar americano úteis para uma diplomacia coercitiva (ameaça ou o uso da força por um Estado para atingir certos objetivos) fora dos espaços aéreos contestados em uma guerra assimétrica (Hennigan 2011, Morris 2018) ou se servem como um instrumento distinto, disponível para os tomadores de decisões promoverem uma gama de objetivos estratégicos (Knopf 2010).

Não está claro, portanto, qual é exatamente o papel que os drones cumprem para os EUA em relação a sua Grande Estratégia. Os debates atuais entre acadêmicos e políticos supõem que as táticas criam estratégias e que a dependência de drones para ataques específicos cria efeitos políticos benéficos ou adversos para a segurança e para os interesses dos EUA (Art 2013, Hazelton 2013). A questão é que, ao analisar o uso atual de drones pelos EUA, não é claro se eles são usados como instrumento de força ou como um elemento da estratégia defensiva ou ofensiva dos EUA nos Estados-alvo. Ou ainda, se os drones estimulam o imperialismo, impondo o unilateralismo e a hegemonia dos EUA em Estados terroristas e “vilões” no ambiente de segurança pós 11 de setembro.

Da mesma forma, não está claro se eles servem principalmente como tática para facilitar a aliança com Estados fracos ou dissuasão contra o terrorismo em geral. Embora possa ser argumentado que os drones facilitam a estratégia de contraterrorismo dos EUA e aumentam sua projeção de poder e hegemonia militar, o argumento principal deste artigo é que o uso de drones após o 11 de setembro enfraquece os objetivos estratégicos dos EUA, evidenciados pelo aumento do antiamericanismo no mundo muçulmano,

pela proliferação de drones por concorrentes próximos dos EUA, pelo número de civis mortos e pelo enfraquecimento do apoio aos EUA em países alvo (Hazelton 2017b).

Isto ressalta a necessidade de uma avaliação mais profunda da justificativa e da confiabilidade dos ataques com drones e do que estes conseguem para os EUA fora da sua utilização em estados-alvo. Para este fim, a utilidade dos drones é analisada dentro das tipologias existentes da Grande Estratégia americana desde 11 de setembro, a fim de determinar dedutivamente os papéis políticos e estratégicos que eles desempenham para os EUA. Colocando, então, os ataques de drones dentro da perspectiva adequada: como uma ferramenta política de segurança nacional, em vez de uma ampla solução de contraterrorismo.

Para obter uma melhor visão sobre o papel dos drones na grande estratégia dos EUA, os ataques com drones serão avaliados a partir das funções politizadas do uso da força: *compellence*<sup>5</sup>, dissuasão, defesa e *swaggering*<sup>6</sup> (Hazelton 2017b).

A *compellence* justifica o uso da força como estratégia para evitar que alvos inimigos entrem em ação e pressupõe a demonstração ao adversário da capacidade de causar duras penas se não mudar sua ação. A *compellence* põe em questão o contexto ético e legal dos ataques com drones por parte dos EUA e exclui a possibilidade de que as autorizações concedidas pelos decisores políticos sejam para infligir danos a suspeitos terroristas ou causar intencionalmente a morte de civis (Miller 2008). O uso dos drones, como uma tática de *compellence*, serve como uma estratégia preventiva para alertar o inimigo, no entanto, ao causar dor, morte ou ameaça, pode não alterar o comportamento visado (Hazelton 2013).

Dissuasão, por outro lado, é o uso do poder militar para impedir o adversário de agir por ameaça de retaliação (Boyle 2013). Como tática de dissuasão, os drones podem ser utilizados diretamente, indiretamente ou por negação. Como dissuasão direta, os ataques com drones previnem futuros ataques negando aos terroristas abrigos seguros e a capacidade de realizar próximos ataques aos interesses dos EUA. Como tática indireta, os drones são usados para pressionar os facilitadores e cúmplices do terrorismo ao invés dos próprios terroristas (Miller 2010). A dissuasão por negação vê o uso de drones como uma tática para impedir a coesão organizacional terrorista e degradar suas capacidades.

Como tática de defesa, os ataques com drones são considerados

---

5 Nota do editor: no sentido de compelir, obrigar o outro a fazer alguma ação.

6 Nota do editor: No sentido de demonstração clara e manifesta de força e superioridade.

ferramentas para a prevenção de futuros ataques à pátria dos Estados Unidos e para assassinatos seletivos de líderes e afiliados de grupos terroristas. *Swaggering* é o uso direto e a projeção de força bruta para intimidar ou coagir adversários (Zegart 2018). Drones como uma tática de “*swaggering*” implica que seu uso contra terroristas e seus cúmplices é principalmente para mostrar o poder dos EUA e para alertar ainda mais seus adversários de suas capacidades ofensivas. Essas possibilidades sobre o uso da força enfatizam a necessidade de avaliar o uso de drones a partir de um contexto político teórico. Analisar ataques com drones dessa forma permite uma avaliação do emprego de drones nos campos de batalha, declarados ou não declarados, onde já foram utilizados. Do mesmo modo, isto inclui teatros em que os EUA têm permissão nacional ou internacional para atacar, teatros em que não o têm, e assim por diante.

Este artigo está estruturado em seis partes. A primeira parte fornece o contexto e os temas-chave. A segunda parte descreve o pós-11 de Setembro e o aumento do armamento letal dos drones nas operações de contraterrorismo dos EUA em estados-alvo. A terceira parte analisa a Grande Estratégia dos EUA antes e depois do 11 de Setembro. A quarta parte examina o papel dos drones na estratégia ofensiva unilateral de Bush. Na quinta parte, os dilemas da guerra com drones para a Grande Estratégia dos Estados Unidos sob Bush são explorados. A última parte é uma análise das implicações políticas e estratégicas do uso dos drones.

## O Pós-11 de Setembro e a Ascensão dos Drones

Assim como os aviões armados pilotados, os drones - um termo coletivo para veículos aéreos não tripulados, veículos pilotados à distância e sistemas militares não tripulados - fornecem inteligência, reconhecimento, vigilância, e também capacidade de ataque. Eles são controlados remotamente por pilotos em terra ou de forma autônoma com base em uma missão pré-programada e alcançam uma variedade de efeitos militares como outras plataformas aéreas. Eles podem matar, incapacitar, apoiar os combatentes no solo, destruir, devastar, obstruir, negar acesso, observar e rastrear (Hazelton 2013). Tal como os pilotos que fornecem apoio aéreo próximo, disparando mísseis, ou lançando bombas, espera-se que os operadores dessas aeronaves respeitem as leis de guerra, atacando com base em informações claras, incluindo a avaliação dos custos humanos potenciais. Os drones, contudo, parecem distanciar a brutalidade da humanidade, criando uma “nova espécie de guerra” ao desumanizar a morte (Heyns 2013) quantificando vidas civis nas

mãos dos operadores de drones e contribuindo para o que Heather descreve como a “gamificação da morte” (Heather 2013).

Após o colapso da União Soviética no início dos anos 90, os EUA emergiram como a potência unipolar ou hegemônica com domínio geral dos recursos de poder, especialmente na esfera militar, incluindo uma capacidade única de projeção de poder global (Miller 2010). O período que marcou a transição da Grande Estratégia dos Estados Unidos da contenção para o realismo defensivo foi caracterizado pela ausência de qualquer grande potência disposta e capaz de ameaçar os Estados Unidos, no Sistema Internacional. O declínio no nível de ameaça externa permitiu aos EUA o luxo de propor uma estratégia liberal defensiva em vez de ofensiva. Sob a doutrina liberal defensiva, os EUA colocaram forte ênfase no multilateralismo e uma disposição para empreender intervenções humanitárias limitadas (Brooks, IkenberryWohlforth 2013).

O impacto dos ataques de 11 de setembro, contudo, mudou a postura defensiva dos EUA no ambiente internacional, resultado de novas e emergentes ameaças que desafiavam a sua unipolaridade e segurança. Isso culminou com uma segunda mudança na Grande Estratégia dos EUA para uma estratégia liberal mais ofensiva com base na promoção da democracia pela força nos Estados pária ou terroristas e uma disposição para declarar o unilateralismo dos EUA, conforme expresso na Doutrina Bush e executado na invasão do Iraque em 2003. Essa mudança também alterou a estratégia de contraterrorismo dos EUA, com a inclusão de ataques letais com drones no arsenal americano de armas de combate.

## **A Grande Estratégia dos EUA antes e depois do 11 de Setembro**

Antes dos eventos do 11 de setembro a grande estratégia inicial dos EUA, pode ser descrita como ancorada no globalismo democrático - estabelecendo que os interesses políticos e de segurança dos EUA podem ser mais bem alcançados através da promoção de instituições políticas liberais e da aplicação do poder militar e político dos EUA em intervenções democráticas em todo o mundo (Jervis 2003, Miller 2010). Muitos, incluindo Art e Cronin (2003) e Hurst (2005), argumentaram que a Grande Estratégia de Bush durante esse período era desprovida de elementos de liberalismo ofensivo ou, mais precisamente, de planos para afirmar o unilateralismo dos EUA e capacidade única de projeção de poder global - alcançada como a potência hegemônica emergente após o colapso da União Soviética - em Estados pária ou naqueles que forneciam refúgios seguros para os terroristas. Isso foi expresso pela

ambivalência de Bush em efetuar uma mudança de regime no Iraque ou ordenar uma ação militar ofensiva contra o governo baathista.

Da mesma forma, a orientação de política externa inicial de Bush, ou a ‘Primeira Doutrina Bush’ como foi descrita por analistas, concentrou-se em fortalecer o poder militar dos EUA e equilibrar a competição entre grandes potências. Isso ficou evidente na objeção de Bush à implantação de militares dos EUA em intervenções humanitárias, conforme declarado durante sua campanha presidencial de 1999 (Leffler 2011). Efetivamente, a Grande Estratégia inicial da era Bush pode ser resumida como centrada na mudança da estratégia liberal defensiva da era Clinton para uma abordagem realista defensiva mais humilde focada no multilateralismo: intervenções humanitárias limitadas com pouca inclinação para tendências liberais ofensivas<sup>7</sup>.

O resultado dos ataques de 11 de setembro, no entanto, causou uma mudança de paradigma na Grande Estratégia dos EUA, de uma que se focava no globalismo democrático para uma Grande Estratégia inflexível que expressava a fungibilidade do poder americano. Os ataques de 11 de setembro alteraram a percepção do ambiente securitário e aumentaram as preocupações de que grupos terroristas possam ser encorajados a realizar mais ataques de represália contra o território Estados Unidos (OkpalekeBurton 2020). Formando a base da era Bush, guerra preemptiva e preventiva, e levando à mudança nas prioridades da segunda doutrina Bush.

A forte tradição de contraterrorismo pós 11 de setembro foi mantida na administração Obama. Embora a Grande Estratégia de Obama seja ligeiramente diferente da de Bush em termos de seus princípios (ao exaltar as restrições, o multilateralismo e o uso do *soft power* de Washington para tratar de questões de âmbito global), manteve a intensificação dos ataques de drones em estados-alvo, defendeu o envio de militares dos EUA para a região da Ásia-Pacífico a fim de desafiar a postura militar da China e suas reivindicações territoriais no Mar do Sul da China e além de facilitar o aumento do envio de tropas para o Iraque, Afeganistão, Norte da África e Síria. Em suma, Lofflman conceituou a Grande Estratégia de Obama como um “discurso híbrido” que enfatizava:

que os EUA continuaram a ser o poder dominante mundial encarregado de exercer a liderança global, mas também de subverter o unilateralismo de Bush e a visão neoconservadora da primazia com uma abordagem mais

---

<sup>7</sup> Embora houvesse sinais claros de perigo, incluindo os ataques contra o USS Cole e o precedente ataque ao World Trade Center, a administração Bush tratou a iminente ameaça da Al-Qaeda como benigna.

conciliadora de cooperação e consulta multilateral (Lofflman 2017, 17).

Tal como Obama, a Grande Estratégia de Donald Trump também manteve a tradição pós 11 de Setembro da guerra com drones e uma vigorosa estratégia de contraterrorismo. A grande estratégia de Trump pode ser resumida como um “realismo com princípios” com conotações nacionais isolacionistas combinado a uma visão de mundo de soma zero com base em uma concepção materialista de poder e ordem internacional além de um reaparecimento da soberania populista. Hal Brands (2017, 10) a vê como uma visão “nativista, protecionista e nacional-isolacionista para os EUA sob o slogan populista ‘*American First*’, que desafia o consenso de Washington pós-Guerra Fria da hegemonia liberal”. A ampliação dos ataques dos EUA com drones fora dos campos de batalha tradicionais durante a administração Trump evidenciou a continuidade no padrão de mudança da grande estratégia dos EUA após o 11 de Setembro. A seguir, examinaremos a utilização de drones na Grande Estratégia de Bush.

## A Utilidade dos Drones na Estratégia Ofensiva Unilateral de Bush

Após os ataques de 11 de setembro, a administração Bush iniciou um plano de transferências de indivíduos alegadamente terroristas, não identificados (com o envolvimento dos Estados Unidos ou de seus agentes), em circunstâncias que levantam a probabilidade de que fossem submetidos a tortura ou a tratamentos cruéis e degradantes, para centros de detenção secretos em Estados estrangeiros ao redor do mundo (Sadat 2006). Nesse programa, reconhecido publicamente por Bush em 6 de setembro de 2006, os suspeitos eram vendados, algemados, sedados, detidos ilegalmente, torturados por qualquer meio necessário e, em alguns casos, mortos na distante Baía de Guantánamo ou na prisão de Abu Ghraib (Sadat 2004).

Devido à reação pública e ao debate do Congresso sobre a natureza doentia dessa política controversa, o governo dos Estados Unidos, com base em um memorando de 30 de dezembro de 2004, suspendeu o programa. Com a redução da atenção dessa política da administração Bush, o foco deslocou-se para a utilização de drones para as operações de ataques a suspeitos de terrorismo como prevenção de ataques ao solo americano. Portanto, é fundamental ressaltar como os ataques letais com drones serviram aos objetivos estratégicos militares dos Estados Unidos.

Os drones serviram para uma série de propósitos para a estratégia ofensiva unilateral de Bush como para o abate de lideranças, para assassinatos

direcionados, e para a promoção da democracia nos estados “vilões”, entre outras funções. Após o 11 de setembro, enfoque nas lideranças das organizações terroristas se tornou uma característica fundamental das políticas de contraterrorismo. A Estratégia Nacional de Combate ao Terrorismo (NSCT) de 2003 afirma que as lideranças são essenciais para a atividade terrorista e que sua eliminação pode resultar um colapso organizacional.

Assim, o foco principal do uso dos drones para Bush era a eliminação dos líderes associados a Al-Qaeda global e suas afiliadas, baseado na ideia de que uma vez que a liderança seja morta, a estrutura organizacional do terrorismo seria desmontada (Reymond 2012). Os drones, devido à sua precisão e à capacidade letal de suas armas, eram, portanto, adequados para esse propósito já que graças aos recursos que os permitem identificar os alvos remotamente e eliminá-los assim que a inteligência corresponda à “ordem para matar”.

Isso explica por que, imediatamente após a morte de Abu Musab al-Zarqawi, o presidente anunciou que os EUA haviam desferido um “duro golpe” à Al-Qaeda (citação de Bush em Flibbert 2006). O evento demonstrou que o sucesso do programa de drones durante sua primeira etapa, definido pela capacidade de matar outros alvos de alto valor como Harethi e Nek Mohammad, deu ao governo Bush a impressão de que se limitados ataques de drones foram bem-sucedidos, um maior número de ataques seria ainda melhor.

Outro uso de drones na era Bush foram os assassinatos pré-definidos direcionados à rede de líderes da Al-Qaeda e do Taleban no Afeganistão, nas remotas regiões tribais do Paquistão e depois expandido para a Somália e o Iêmen (Walsh 2018). Nos dois mandatos de Bush, 53 ataques de drones foram autorizados em Estados-alvo, particularmente no Paquistão e no Afeganistão, com a maioria desses ataques (48) ocorrendo no último ano de seu governo. A base legal interna para as operações de contraterrorismo dos EUA e para o assassinato seletivo de membros do Talibã e da Al-Qaeda e seus afiliados em todo o mundo é a Autorização para o Uso de Força Militar (AUMF), que o Congresso dos EUA aprovou poucos dias depois do 11 de setembro.

O estatuto confere ao presidente o poder de “usar toda a força necessária e apropriada” na perseguição dos responsáveis pelos ataques terroristas (Flibbert 2006). Embora o uso de assassinatos de alvos específicos em tempos de paz seja uma prática ilegal nos Estados Unidos desde 1976, na era Bush, a Casa Branca sustentou que os EUA, de acordo com o Artigo 51 da Carta da ONU, permitem o assassinato seletivo de pessoas, como as do alto escalão da Al-Qaeda, que estejam planejando ataques, tanto dentro quanto fora dos teatros de guerra declarados (Ronald, Shaw e Ahkter 2012).

Dessa forma, os drones foram usados na era Bush como uma prerrogativa para perseguir alvos unilateralmente em Estados sem consentimento prévio daquele país caso não quisesse ou não pudesse lidar de forma eficaz com a ameaça. Gallarotti (2010), descreve os complexos processos envolvidos no uso de drones para os assassinatos seletivos de alvos específicos por parte dos Estados Unidos: (i) decidir se o alvo é uma ameaça significativa aos interesses dos EUA, (ii) estar ciente das questões de soberania do Estado, (iii) ter a certeza da identidade do alvo (iv) e garantir que civis inocentes não serão feridos e (v) realizar um processo de revisão adicional se o indivíduo for um cidadão americano. Contudo, essa prática tem sido criticada devido às mortes de civis e a outros efeitos colaterais (Bergen e Tiedemann 2011, Qadir 2014).

Para Bush, os drones também serviram como a arma liberal preferida para minimizar as baixas civis e obedecer às leis do conflito armado enquanto, ao mesmo tempo, tentava internamente obter o *soft power* do Congresso e do público americano. Isso se deve à sua capacidade única de satisfazer a regra da “guerra de transferência de risco”, ao respeitar as leis do conflito armado e limitar os gastos ao mesmo tempo (Boyle 2013, 10). Assim, os drones serviram como a arma preferida na era Bush para a mudança da estratégia dos EUA do realismo defensivo para o liberalismo ofensivo. Como Sauer e Schornig (2012) observam, “ataques letais com drones parecem um ajuste perfeito para a guerra democrática por meio de seu apelo às características utilitárias e normativas das democracias”. Entretanto, a argumentação a favor do uso de drones para a promoção da democracia no Afeganistão, no Paquistão ou Irã é limitada, uma vez que a utilização de estratégias ofensivas gerou efeitos democráticos contrários. Isto é, os drones parecem piorar ao invés de promover a democracia em Estados pária e terroristas.

## **As Implicações da Guerra de Drones para a Grande Estratégia dos EUA: a Era Bush**

Os ataques com drones sob Bush, apesar de seus sucessos ao eliminar lideranças, assassinar alvos específicos e reduzir o envio de tropas e o número de baixas, pareceram enfraquecer, em vez de fortalecer, os EUA (Okpaleke e Burton 2020). Em primeiro lugar, para além do Iraque, a cruzada militarista dos EUA sob Bush para cumprir os pilares de sua doutrina pareceu ser autodestrutiva e enfraquecedora. As táticas militares ofensivas implantadas, como ataques com drones para erradicar os terroristas em suas células ocultas, aumentaram fora do Oriente Médio a militância antiocidental e alienavam o

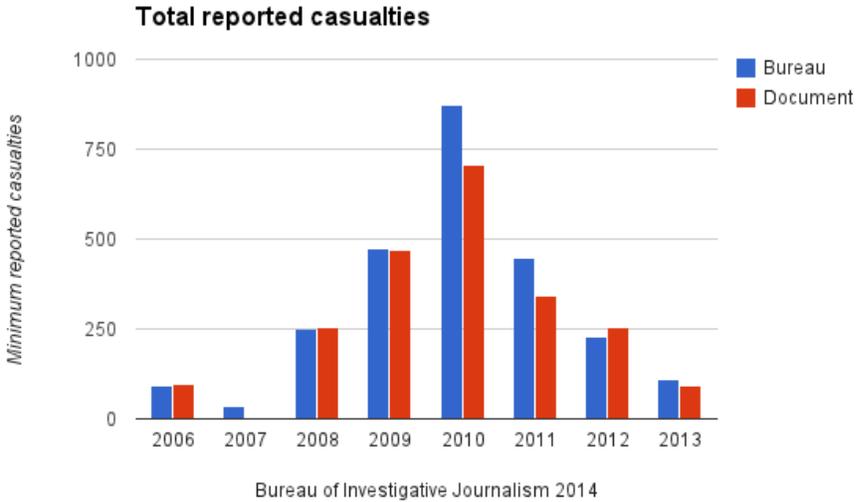
governo das nações-alvo, como é evidente no Paquistão e no Iêmen (Gallarotti 2010, Bergen e Rowland 2013). Dessa forma, Jervis (2005) afirma que o uso das capacidades dos EUA na guerra contra o terrorismo na verdade aumentou a vulnerabilidade americana ao estimular o terrorismo e mobilizar o apoio a movimentos antiocidentais nos países onde ocorreram os ataques de drones. Betts acrescenta:

Os ataques com drones pareceram inflamar os inimigos americanos anteriores ao 11 de Setembro e os assassinatos seletivos da segunda fase da autorização do uso de drones por Bush, em consonância com a AUMF, criou uma teia de medo e maiores inimigos nos territórios invadidos (Betts 2002, 12).

Um estudo recente de Shah (2018) sobre o impacto dos drones no que ele descreveu como “territórios perpetrados”, demonstrou resultado negativo em países muçulmanos sobre a percepção da imagem dos EUA como uma ameaça militar após os ataques com drones durante a era Bush. Esta conclusão é análoga a uma pesquisa do instituto Pew Research conduzida em 2003 avaliar a percepção sobre os EUA. A pesquisa indicou que em sete de oito nações muçulmanas, a existência de coalizões hostis aos EUA aumentou em áreas onde antes eram mínimas. Estudos realizados em países muçulmanos como os de Jervis (2005) e Raymond (2012) demonstraram que a hostilidade dos EUA serviu de catalisador para perpetrar atos de coerção em vez de eliminá-los. Assim, a dependência excessiva do hard power (e dos drones) para lidar com o terrorismo na era Bush mostrou ter sido muito contraproducente para melhorar a imagem dos Estados Unidos como defensores da democracia.

Pesquisas sobre radicalização e recrutamento terroristas entre 2004 e 2008 mostraram que houve um aumento dramático nas mortes por atentados suicidas no Afeganistão e no Paquistão - que foram os dois principais alvos dos ataques com drones da era Bush (Leffler 2011, Bergen e Rowland 2013). Embora seja impossível provar a causalidade direta apenas com os dados, devido ao sigilo sobre os dados sobre o uso de drones, as informações disponíveis fornecem uma estimativa próxima do total de mortes de civis. Por exemplo, como mostra a Figura 1, há discrepâncias evidentes entre os números de vítimas publicados pela Agência Central de Inteligência (CIA) e pelo *Bureau of Investigative Journalism*.

**Figura 1: Comparação do relatório da CIA e do Bureau of Investigative Journalism de 330 ataques de drones de Bush em 2007-2008 no Paquistão**



Fonte: Bureau of Investigative Journalism (2014).

Portanto, é provável que os ataques de drones forneçam motivação para retaliação e que haja uma relação substantiva entre o número crescente de ataques de drones e o número crescente de ataques de retaliação (Gallarotti 2010). Como os dados publicados pelo Bureau of Investigative Journalism (2014) mostram, para cada ataque proposital e de grande importância dos EUA, muitos outros ataques menos chamativos ocorrem. Esta situação foi enfatizada no relatório sobre alvos de elevado interesse publicado pela CIA (2004, 104):

Os potenciais efeitos negativos das operações sobre alvos de elevado interesse incluem o aumento do nível de apoio aos insurgentes, o fortalecimento dos laços de grupos armados com a população, a radicalização dos restantes líderes de um grupo de rebeldes, a criação de um vácuo no qual grupos mais radicais podem entrar, e a escalada ou redução da escalada de um conflito de forma a favorecer os insurgentes.

Esses tipos de ataques podem ser explicados pelo que os estrategistas militares David Killcullen e Andrew Exum chamam de síndrome de “guerrilha

acidental” - na qual as forças de ocupação confundem os movimentos de resistência locais e regionais que lutam por seus interesses como parte de uma organização maior (Killcullen e Exum 2009). Isto é, uma rejeição local de forças externas. Assim, para o governo Bush, o uso da guerra de drones como a única ferramenta política na região do Território Federal das Áreas Tribais (FATA), no Paquistão, para prevenir refúgios terroristas sem qualquer envolvimento político local, sem dúvida acabou criando guerrilhas acidentais que minaram a promoção da democracia americana e a estratégia de contraterrorismo na região. Esses ‘novos combatentes’ contribuíram para o crescimento de células terroristas, o que levou ainda mais a dificultar as operações dos EUA de contra insurgência. Dessa forma, Shah escreve:

Os novos combatentes incapazes de retaliar os EUA dentro do FATA, ou cruzam a fronteira para o Afeganistão, onde as tropas dos EUA, as forças da OTAN e as forças de segurança afegãs estão concentradas e são alvos facilmente identificáveis ou se juntam às fileiras de grupos como o Taleban paquistanês, cujos ataques dentro do seu próprio país desestabilizam a aliança EUA-Paquistão (Shah 2014, 65).

Além disso, embora a noção de ataque dos céus, sem agência direta ou responsabilidade parecesse ser, na teoria, um veículo atraente para o contraterrorismo dos EUA durante a era Bush, teve um preço alto para a Grande Estratégia dos EUA ao complicar a missão estratégica dos EUA no Afeganistão, bem como a frágil relação com o Paquistão (Qadir 2014). A razão para isso é que os drones representavam uma ameaça à soberania nacional desses países devido a uma espécie de guerra não declarada, resultando, de acordo com Gallarotti (2010, 20), em uma “enorme pressão sobre as estruturas governamentais nesses países, ao mesmo tempo em que piorava a volatilidade social na área alvo com efeitos imprevisíveis”.

O dano colateral resultante, composto por mortes extrajudiciais, danos materiais e efeitos traumáticos após ataques de drones, alimentou a instabilidade e aumentou a retaliação violenta contra alvos convenientes, criando ainda mais uma crise de legitimidade nos estados-alvo, manifestada em protestos anti-drones da oposição, como visto no Paquistão, Iêmen e outros locais. Esse resultado inesperado foi denominado como efeito “*blowback*”<sup>8</sup>, ao demonstrar como os drones causam descontentamento doméstico e nacional devido à vulnerabilidade assimétrica de indivíduos em Estados-alvo e a impossibilidade do governo em proteger seus cidadãos de seu impacto.

Indiscutivelmente, a estratégia de confronto de Bush com drones para

---

<sup>8</sup> Nota do editor: Efeito bumerangue e/ou de um tiro pela culatra.

livrar os EUA das ameaças do terrorismo e das armas de destruição em massa parece ter tornado as ameaças ainda maiores por causa da reação negativa gerada por ataques com drones nos Estados-alvo (Okpaleke e Burton 2020). Com respeito aos três principais objetivos do governo, um dos efeitos mais devastadores dessa postura de *hard power* da Doutrina Bush foi a diminuição da capacidade dos EUA de atingir esses objetivos, como resultado desse feedback negativo que minou o aspecto de *soft power* da política externa de Bush (Miller 2006).

As razões para isso derivam do fato de que antes do 11 de setembro, as políticas de contra-insurgência existentes nos Estados Unidos se concentravam no uso da força para evitar o surgimento de novos insurgentes e mortes de civis. No entanto, no governo de Bush, essas políticas foram marginalizadas por uma política de assassinatos seletivos de alvos específicos utilizando drones. Esses ataques letais de drones não conseguiram eliminar efetivamente a liderança de grupos terroristas anti-EUA com base em evidências do Paquistão e Iêmen (BIJ 2013), em vez disso, resultaram na morte de centenas de combatentes, mas que posteriormente foram apontados como civis (Ronald, Shaw e Akhtar 2014). Portanto, a grande quantidade de sobreviventes e testemunhas destes ataques brutais possui os incentivos sociais para se juntar às fileiras dos grupos que visam e atacam alvos dos EUA no Afeganistão através da fronteira porosa que, por si só, resultou na insatisfação política latente devido aos contra-ataques nas cidades onde é usada (Boyle 2016). Portanto, devido à política de contra insurgência na fronteira do Afeganistão, que depende de “corações e mentes” e de tropas vivendo no solo lado a lado com civis, os danos a essa campanha de alto custo são ainda mais evidentes.

## As Implicações Políticas e Estratégicas de Ataques com Drones para a Grande Estratégia dos EUA

O existente uso de drones pelos EUA, no entanto, levanta uma série de considerações críticas para a Grande Estratégia dos EUA com implicações políticas e estratégicas subjacentes. A primeira consideração vem do descontentamento interno nos EUA e os sentimentos antiamericanos gerados internacionalmente nos países onde os drones têm sido utilizados até agora. Nos EUA, o apoio do Congresso e do público à continuidade do uso de drones tem sido fomentado por escassez de informação e transparência a respeito dos ataques cirúrgicos nos Estados-alvo (Strawser 2012). Considerando a importância do apoio doméstico para o exercício do poder militar no exterior, a expansão da política de drones pelas sucessivas administrações americanas

pode ter o mesmo destino que a política da era Bush de extradição forçada e das escutas telefônicas sem fio — o desmantelamento das políticas, apesar de seu modesto sucesso inicial como tática preventiva e defensiva contra a Al-Qaeda e suas afiliadas, graças à unipolaridade, à rejeição pública e à ilegalidade.

Internacionalmente, as crescentes objeções e frustrações públicas dos países anfitriões (Iêmen e Paquistão) e outros parceiros de contraterrorismo dos EUA a respeito da continuidade da política de drones contra seus cidadãos, e a oposição contra bases em territórios de parceiros contraterroristas não-anfitriões dos EUA impõe restrições adicionais à política de drones dos EUA, particularmente no Oriente Médio, colocando em questão a utilidade política dos drones como ferramentas políticas no exterior.

A segunda consideração de risco é a proliferação de drones. Até então, o atual uso de drones provoca o que Micah Zenko denomina a “Terceira Guerra da América” (Zenko 2013). Essa guerra, definida por ser remota e de precisa pontaria aos combatentes inimigos, tem sido a característica definidora da ofensiva militar dos EUA no Afeganistão, Paquistão, Iêmen, Somália e Líbia e, mais recentemente, na Síria (Chamayou 2015). No entanto, o quase monopólio dos EUA para o uso de ataques letais de drones desde 2002 pode se desgastar à medida que mais países reconhecem e desenvolvem drones como um valioso recurso militar.

Recentemente, potências militares modernas, como a Alemanha e Israel, anunciaram planos para adquirir drones de combate, enquanto vários outros países têm capacidades crescentes em matéria de drones armados, sobretudo os chineses, iranianos e russos (Zen 2015, Boyle 2016), dos quais a China representa a ameaça mais significativa em termos da capacidade letal dos seus drones, potencialmente ameaçando as capacidades militares e de operações aliadas dos EUA quando desenvolvidas por concorrentes próximos (Kirton 2015). De acordo com Kilcullen e Exum, “a ameaça à vantagem tecnológica dos EUA não deriva da superioridade numérica dos adversários, mas da aplicação crescente de tecnologias que até então eram exclusivas da superioridade tecnológica dos EUA” (Kilcullen e Exum 2009). Embora o uso contínuo de drones e suas tecnologias aliadas aumentem as perspectivas de os Estados Unidos reafirmarem sua superioridade tecnológica no ambiente de segurança pós 11 de setembro, isso pode gerar efeitos que minam o poder de sua tecnologia e o alcance militar. Como descreve David Kilcullen:

Nós [os EUA] matamos um grande dragão, mas vivemos agora em uma selva repleta de uma variedade desconcertante de cobras venenosas, ao lidar com estas cobras, como é evidente na utilização tecnológica dos EUA no Afeganistão, Paquistão, e Iraque, demonstramos como combatemos

nas guerras modernas e, conseqüentemente, demos aos potenciais concorrentes próximos um plano de como contrapor as capacidades essenciais que sustentam a superioridade militar dos EUA (Kilcullen 2010, 40).

Portanto, o mundo no qual os EUA respondem com a maior proliferação de drones pode ser aquele no qual podem não ter mais a escolha de optar por se recusar em lidar com ameaças potenciais, mas um mundo no qual potenciais competidores podem cada vez mais desenvolver meios para conter vantagens militares chave dos EUA, dificultando seus objetivos estratégicos. A iminência de uma corrida armamentista devido à proliferação de drones já está próxima, podendo ser percebida em desenvolvimentos recentes de sistemas de defesa anti-drones e drones furtivos (que têm sido usados pelos EUA há quase uma década, mas agora também estão nos arsenais de potências ressurgentes e revanchistas, como Rússia e China). Com países como Paquistão, Irã, Turquia e Israel também investindo em seus próprios programas de drones militares, os riscos de proliferação por meio do mercado internacional de armas também aumentam o risco de que Estados pária e atores não estatais possam capitalizar essa tecnologia no planejamento de retaliações e ataques contra os EUA.

O terceiro risco é a morte de civis após ataques de drones e seu impacto na noção dos civis nos territórios visados. Esta consideração é baseada no argumento de que os drones atualmente possuem a capacidade de atingir seus alvos pretendidos com o mínimo de danos colaterais, dependendo de seu sistema de precisão (Sauer e Schoring 2012) através de três maneiras: primeiro, ataques de drones são baseados na confirmação de que o alvo pretendido está engajado no comportamento que o colocou na lista de alvos, reduzindo assim a probabilidade de ataques com base em inteligência falha. Em segundo lugar, os drones estabelecem o “padrão de vida” do alvo pretendido, o que permite aos operadores prever quando o alvo estará suficientemente isolado para permitir um ataque que provavelmente não ferirá civis (Hollis 2016). Em terceiro lugar, os drones são controlados remotamente, de modo que a decisão de empregar uma arma pode ser revisada em tempo real por advogados, analistas de inteligência e comandantes seniores sem qualquer preocupação (na maioria dos casos) de que uma hesitação em agir possa custar vidas (Hazelton 2010).

Contudo, os dados disponíveis publicados pelo Bureau of Investigative Journalism, pela Air Wars e pela New America Foundations sobre as consequências de ataques de drones mostram que entre 2002 e 2020 cerca de 1850-2840 combatentes morreram em ataques de drones no Afeganistão,

Paquistão, Líbia, Somália, Iêmen, Síria e Iraque. Embora a CIA forneça estimativas mais baixas de mortes, os números publicados nem sempre consideram o número exato de mortes não intencionais após ataques de drones. Além disso, não há base empírica para determinar com precisão o número preciso de alvos não intencionais mortos, pois essas informações são frequentemente confidenciais.

Desde 2017, durante o governo do presidente Donald Trump, parece haver uma continuação dos ataques de drones como uma política de contraterrorismo para os EUA e a expansão dos ataques de drones, não apenas contra Al-Qaeda e do Talibã, mas especificamente contra o Estado Islâmico na Síria (ISIS) também. Os dados disponíveis até agora da Missão de Assistência das Nações Unidas no Afeganistão (UNAMA 2017) documentam que, no primeiro semestre de 2017, as campanhas de ataque aéreo (incluindo com drones) resultaram em 43 por cento das vítimas civis. Além das implicações legais, morais e éticas das mortes de civis (que não são o foco desse artigo), os ataques com drones geram resultados contraproducentes na política interna desses países, que não apenas inibem a agenda liberal internacional dos EUA, mas também alimentam o apoio à política linha-dura antiocidental no mundo islâmico. No Paquistão, por exemplo, sob a administração Obama, a expansão dos ataques com drones e o aumento das mortes de civis provocou tensões políticas contra o governo paquistanês, que tinha uma aliança com os EUA ao permitir que os ataques com drones dizimassem os refúgios dos terroristas na região do FATA e em locais remotos no Paquistão (Shah 2014).

A quarta consideração são os efeitos do *blowback* - isto é, os ataques de drones inflamam o sentimento nacional contra os EUA e facilitam o recrutamento de combatentes e retaliação (Hudson, Owens e Flannes 2012). Isso implica que a continuação dos ataques com drones potencialmente saia pela culatra para os EUA, semeando descontentamento em vez de dizimar organizações terroristas, pode ser um catalisador para mais convulsões, para a perda de apoio dos EUA e para produzir o que Gallarotti, (2010) denominou como “desempoderamento” da política externa dos EUA no Oriente Médio. Portanto, além dos objetivos de curto prazo que os ataques com drones tem para os Estados Unidos uma consideração crítica reside na implicação a longo prazo da sua utilização contínua caso os sucessivos governos continuem a usar seu arsenal para o estadismo.

Assim, à medida que a utilização de drones continua aumentando, bem como seu uso nas operações de contraterrorismo adotadas pela sucessiva administração dos EUA, as questões não respondidas sobre a utilidade política e estratégica dos drones aumentam potencialmente as vulnerabilidades e incertezas a longo prazo para os EUA. Com o armamento da inteligência

artificial (IA), o uso de drones potencialmente provoca um dilema de segurança na esfera internacional com impacto no equilíbrio militar, concorrência das grandes potências, que os EUA podem não ser capazes de dispensar.

## Considerações Finais

Este artigo revisou a guerra de drones dos Estados Unidos, explorando-a dentro do contexto da grande estratégia dos Estados Unidos, com foco na era Bush. O argumento de que os drones serviam como ferramenta para facilitar as estratégias ofensivas unilaterais dos EUA baseava-se no uso letal de ataques de drones para eliminar lideranças, assassinar alvos específicos e promover a democracia limitada. No entanto, esse artigo examinou o efeito adverso dos drones para a doutrina Bush, à luz da Grande Estratégia. Demonstrou que os drones não apenas produziram uma política externa limitada baseada na projeção e coerção, mas também causaram efeitos que eram antitéticos para os EUA, ao gerar antiamericanismo, reação internacional para mortes de civis após ataques de drones e ao conferir aos EUA poderes “imperiais” já que as operações de drones potencialmente descon sideraram a soberania territorial nesses países e, no caso de haver cooperação formal do estado (como no Paquistão e no Iêmen), os ataques foram envoltos em segredo e os alvos confidenciais. Também determinou que o sucesso inicial das mortes por drones em desorganizar organizações estratégicas gerou sua própria obsolescência, pois quanto mais os ataques se concentram na parte menos relevante da hierarquia militar, menores são os efeitos críticos sobre a organização do grupo por serem alvos de menor importância.

## REFERÊNCIAS

- Art, R.J. and Cronin, P.M. eds. 2003. *The United States and coercive diplomacy*. US Institute of Peace Press.
- Art, R.J. 2013. *A grand strategy for America*. Cornell University Press.
- Bergen, P. and Rowland, J. 2013. “Drone wars”. *The Washington Quarterly* 36 (3): 7-26.
- Bergen, P. and Tiedemann, K. 2011. “Washington’s Phantom War: The Effects of the US Drone Programs in Pakistan”. *Foreign Affairs* 90: 12.
- Boyle, M.J. 2013. “The costs and consequences of drone warfare”. *International Affairs* 89 (1): 1-29.
- Boyle, M.J. 2015. “The legal and ethical implications of drone warfare”. *Orbis* 59 (1): 76-94.

- Boyle, M.J. 2015b. "The race for drones". *Orbis* 59 (1): 76-94.
- Boyle, M.J. 2016. "Drone wars: transforming conflict, law, and policy". Edited by Peter L. Bergen and Daniel Rothenberg; *Drone theory*. By Grégoire Chamayou.
- Brands, H. 2014. *What good is grand strategy? Power and purpose in American statecraft from Harry S. Truman to George W. Bush*. Cornell University Press.
- Brands, H. 2018. *American grand strategy in the age of Trump*. Brookings Institution Press.
- Brooks, S.G. Ikenberry, G.J. and Wohlforth, W.C. 2013. "Lean forward: In defense of American engagement". *Foreign Aff.* 92, p.130.
- Bush, G.W. 2009. *National strategy for combating terrorism*. Wordclay.
- Chamayou, G. 2015. *Drone theory*. Penguin UK.
- Cohen, H. 2004. "The Bush Doctrine of Strategic Preemption: A Revolutionary Upheaval or a Predictable Evolution of the International System?". *American Foreign Policy Interests* 26 (2): 123-128.
- Cronin, A.K. 2013. "Why drones fail: when tactics drive strategy". *Foreign Aff.* 92: 44.
- Enemark, C. 2011. "Drones over Pakistan: secrecy, ethics, and counterinsurgency". *Asian Security* 7 (3): 218-237.
- Flibbert, A. 2006. "The road to Baghdad: Ideas and intellectuals in explanations of the Iraq War". *Security Studies* 15 (2): 310-352.
- Gallarotti, G.M. 2010. *The power curse: influence and illusion in world politics*. Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- Gardner, L.C. 2005. "Damned high wire, on the special relationship that unites Bush and Blair in Iraq". *Journal of Transatlantic Studies* 3 (S1): 43-62.
- General, U.S. 2017. *Special Report on the Strategic Review of the United Nations Assistance Mission in Afghanistan*. US.
- Gray, C.S. 2013. *War, peace and international relations: an introduction to strategic history*. Routledge.
- Gusterson, H. 2016. *Drone: remote control warfare*. MIT Press.
- Hazelton, J.L. 2013. "Drones: what are they good for?". *Parameters* 42 (4/1): 29.
- Hazelton, J.L. 2017. "The 'Hearts and Minds' Fallacy: Violence, Coercion, and Success in Counterinsurgency Warfare". *International Security* 42 (1): 80-113.
- Hazelton, J.L. 2017b. "Drone Strikes and Grand Strategy: Toward a Political Understanding of the Uses of Unmanned Aerial Vehicle Attacks in US Security Policy". *Journal of Strategic Studies* 40 (1-2): 68-91.
- Hennigan, W.J. 2011. "Civilian Use of Tiny Drones May Soon Fly in US". *Seattle Times*.
- Heyns, C. 2013. *Extrajudicial*, summary or arbitrary executions.
- Hollis, D.B. 2016. "Setting the Stage: Autonomous Legal Reasoning in International Humanitarian Law". *Temp. Int'l and Comp. LJ* 30: 01.
- Hudson, L. Owens, C.S. and Flannes, M. 2011. "Drone warfare: Blowback from the

- new American way of war". *Middle East Policy* 18 (3): 122-132.
- Hurst, S. 2005. "Myths of Neoconservatism: George W. Bush's 'Neo-conservative' Foreign Policy Revisited". *International Politics* 42(1): 75-96.
- Jervis, R. 2003. "Understanding the Bush doctrine". *Political Science Quarterly* 118 (3): 365-388.
- Jervis, R. 2005. "Why the Bush Doctrine cannot be sustained". *Political Science Quarterly* 120 (3): 351-377.
- Jervis, R. 2013. *American foreign policy in a new era*. Routledge.
- Kilcullen, D. and Exum, A.M. 2009. "Death from above, outrage down below". *New York Times* 16: 529-35.
- Kilcullen, D. 2010. *Counterinsurgency*. Oxford University Press.
- Kirton, J. 2015. "'The Only Game in Town'—But is it a Legal One? American Drone Strikes and International Law".
- Knopf, C. 2012. "Free Expression, Information Superiority, Image, and Operation Security: Crafting a Military Communication Model for the Cyber Age". In *APSA 2011 Annual Meeting Paper*.
- Layne, C. 2008. "Security studies and the use of history: Neville Chamberlain's grand strategy revisited". *Security Studies* 17 (3): 397-437.
- Löfflmann, G. 2017. *American Grand Strategy Under Obama: Competing Discourses*. Edinburgh University Press.
- Mayer, M. 2015. "The new killer drones: Understanding the strategic implications of next-generation unmanned combat aerial vehicles". *International Affairs* 91 (4): 765-780.
- Miller, B. 2006. "Balance of power or the state-to-nation balance: Explaining Middle East war-propensity". *Security Studies* 15 (4): 658-705.
- Miller, B. 2008. "US management of Middle East war and peace: Between defensive realism and offensive liberalism". In *US-Israeli Relations in a New Era* (23-46). Routledge.
- Miller, B. 2010. "Explaining changes in US grand strategy: 9/11, the rise of offensive liberalism, and the war in Iraq". *Security Studies* 19 (1): 26-65.
- Miller, B. 2010b. "Democracy promotion: Offensive liberalism versus the rest (of IR theory)". *Millennium* 38 (3): 561-591.
- Morris, Z. 2018. "US Drones: Smaller, Less Capable Drones for the near Future". *Military Review* 98 (3): 38.
- Okpaleke, F. and Burton, J. (2020). "9 US grand strategy and the use of unmanned aerial vehicles during the George W. Bush administration". *Emerging Technologies and International Security: Machines, the State, and War*, 153.
- Posen, B.R. 2014. *Restraint: A new foundation for US grand strategy*. Cornell University Press.
- Qadir, A. and Alasuutari, P. 2013. "Taming terror: domestication of the war on terror

- in the Pakistan media". *Asian Journal of Communication* 23(6): 575-589.
- Reymond, M. 2012. *The United States and its lethal drone policy in Pakistan/Afghanistan: Targeted Killings Polemics*. GRIN Verlag.
- Roff, H.M. 2014. "The strategic robot problem: Lethal autonomous weapons in war". *Journal of Military Ethics* 13 (3): 211-227.
- Ronald G, Shaw, I.G. and Akhter, M. 2012. "The unbearable humanness of drone warfare in FATA, Pakistan". *Antipode* 44 (4): 1490-1509.
- Sadat, L.N. 2004. "Terrorism and the Rule of Law". *Wash. U. Global Stud. L. Rev.* 3: 35.
- Sadat, L.N. 2006. "Extraordinary rendition, torture, and other nightmares from the war on terror". *Geo. Wash. L. Rev.* 75: 1200.
- Sauer, F. and Schörning, N. 2012. "Killer drones: The 'silver bullet' of democratic warfare?". *Security Dialogue* 43 (4): 363-380.
- Schmidt, B.C. and Williams, M.C. 2008. "The Bush doctrine and the Iraq War: Neoconservatives versus realists". *Security Studies* 17 (2): 191-220.
- Shah, A. 2014. "Constraining consolidation: military politics and democracy in Pakistan (2007-2013)". *Democratization* 21 (6): 1007-1033.
- Shah, A. 2018. "Do US drone strikes cause blowback? Evidence from Pakistan and beyond". *International Security* 42 (04): 47-84.
- Sloan, E.C. 2012. *Modern military strategy: an introduction*. Routledge.
- Strachan, H. 2005. "The lost meaning of strategy". *Survival* 47 (3): 33-54.
- Strawser, B.J. 2013. "More Heat than Light: The Vexing Complexities of the Drone Debate". 3 *Quarks Daily*.
- Von Hlatky, S. and Fortmann, M. 2009. "The nuclear question and the Obama presidency". *International Journal* 64 (1): 173-181.
- Zegart, A. 2018. "Cheap fights, credible threats: The future of armed drones and coercion". *Journal of Strategic Studies*: 1-41.
- Zenko, M. 2013. *Reforming US drone strike policies* (No. 65). Council on Foreign Relations.

## RESUMO

Este artigo avalia o papel dos drones em promover ou enfraquecer a Grande Estratégia dos EUA. O pano de fundo do artigo avalia o pensamento de que o uso contemporâneo de drones, no contexto do pós-11/09, enfraquece os objetivos estratégicos das sucessivas administrações dos Estados Unidos, conforme evidenciado pelo aumento do antiamericanismo no mundo muçulmano, proliferação de drones pelos concorrentes próximos, número de civis mortos e enfraquecimento do apoio aos EUA nos países-alvo. Isso implica que, embora os drones tenham desempenhado um papel histórico e significativo para os EUA na projeção de poder, afirmando seu unilateralismo e hegemonia militar ao lidar com Estados pária e grupos terroristas após o 11 de setembro, a utilidade política e estratégica dos ataques com drones para a grande estratégia dos EUA não é clara. Assim, este artigo defende que, embora os drones armados tenham desempenhado um papel fundamental como instrumento-chave da política para facilitar a estratégia ofensiva dos EUA em estados-alvo, as consequências dos ataques de drones e seus aspectos controversos geram resultados hostis que servem para prejudicar os objetivos estratégicos dos EUA. Com base na análise qualitativa de dados secundários, o documento questiona a conveniência e os benefícios da utilização e do aumento da dependência dos drones armados, como caminho para promover a Grande Estratégia dos EUA.

## PALAVRAS-CHAVE

Drones; Grande Estratégia; Estados Unidos.

*Recebido em 1 de junho de 2020*

*Aprovado em 30 de novembro de 2020*

*Traduzido por Felipe Werner Samuel*

# OS TRIÂNGULOS COMPETITIVO-COOPERATIVOS NAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS: UMA CONTRIBUIÇÃO TEÓRICA DO PODER A PARTIR DO ESTUDO DE CASO DAS FORÇAS POLÍTICAS INTERNAS E EXTERNAS NA AMÉRICA DO SUL

Bernardo Salgado Rodrigues<sup>1</sup>

## Introdução

A América do Sul se encontra entrelaçada diante dos interesses de acumulação de poder e riqueza dos dois maiores centros de poder mundiais: Estados Unidos e China. Estes realizam uma disputa pelo controle monopólico dos seus mercados e das fontes de recursos naturais estratégicos, incorporando a região num centro gravitacional do funcionamento e expansão do sistema. Assim, pressões econômicas e políticas são crescentes, tanto internas quanto externas, possibilitando uma revalorização sul-americana e expansão sino-americana.

No século XXI, os projetos de poder na América do Sul constituem uma arena de disputas que compreende uma correlação dialética entre Forças Políticas Internas e Externas. Neste sentido, o presente artigo visa realizar um debate inovador a partir da formulação teórica denominada de Triângulos Competitivo-Cooperativos de poder, tomando como estudo de caso a região sul-americana. A partir de uma visão realista das relações internacionais e utilizando uma metodologia empírico-dedutiva, objetiva-se atingir uma construção epistemológica referente ao poder no sistema internacional, explanando os desafios e as possibilidades das Forças Políticas Internas Sul-

---

<sup>1</sup> Professor Substituto do Instituto de Relações Internacionais e Defesa da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IRID/UFRJ).

Americanas.

O trabalho está dividido em duas seções, além desta introdução e das considerações finais: na primeira, será realizado uma elucidação da formulação teórica das Forças Políticas Internas e das Forças Políticas externas, e como estas interagem reciprocamente no contexto geopolítico e geoeconômico sul-americano. A segunda seção se encontra subdividida em três partes: primeiramente, breves comentários acerca do poder nas relações internacionais serão definidos; subseqüentemente, o objetivo central da definição conceitual dos triângulos competitivo-cooperativos será apresentado; na última parte, propõe-se demonstrar casos empíricos dessa nova formulação epistemológica na América do Sul.

## **Os Projetos de Poder para a América do Sul – Forças Políticas Internas (FPI).e Forças Políticas Externas (FPE)**

### **As Forças Políticas Internas (FPI): Privatismo Exogenista, Hibridismo Sazonal e Nacionalismo Popular**

Primeiramente, é de fundamental importância a realização da definição conceitual das Forças Políticas Internas (FPI). Segundo Rodrigues (2020a, 121), elas são definidas como “grupos que visam o poder, domínio ou influência a partir do estabelecimento de forças centrípetas, impelindo os agentes a se aproximarem do centro em torno do qual se movem”. Em outros termos, as FPI são capazes de produzir ou acelerar movimentos políticos, determinando o deslocamento dos agentes através de um consenso que origina uma ação social e política específica, de acordo com seus princípios. Logo, são poderes fraturados pela dissensão, cuja capacidade endógena de influenciar os blocos de poder é exercida entre os atores que compõem o sistema, haja vista que uma das principais características do mundo contemporâneo é a guerra entre blocos de capitais.

Fiori resume com precisão o ponto central para a análise de Forças Políticas Internas:

Em todos os casos de sucesso econômico também se identifica a existência de um núcleo estratégico unido e coeso dentro do próprio Estado, que foi o grande responsável pela definição e sustentação dos objetivos estratégicos que se mantêm constantes durante longo tempo, apesar das eventuais mudanças de governo ou de regime político. Esses núcleos, ou centros

de poder, demonstram sempre – em todos os casos estudados – grande flexibilidade e grande capacidade na configuração do sistema de poder em que estão inseridos (Fiori 2014, 40).

Primeiramente, é importante frisar que os modelos de FPI, que serão posteriormente apresentados, não podem ser considerados herméticos e impassíveis de contradições internas. Eles constituem a busca de delimitação de um objeto de pesquisa a partir da observação empírica e histórica, um conceito que visa destacar um projeto representativo de certos setores sociais, construída sob uma interpretação da realidade concreta. Além disso, conformam tendências de médio-longo prazo e, por isso, são passíveis de uma análise mais duradoura e fidedigna.

Em segundo lugar, é necessário esclarecer que as Forças Políticas Internas estão presentes em todos os países do sistema mundial, haja vista a impossibilidade de existência da harmonia de poder *vis-à-vis* as disputas de poder. Entretanto, ressalta-se que a concepção dessas FPI consiste numa observação empírica e materialista específica, relacionada ao estudo da América do Sul no século XXI. Estas forças conformam uma geometria de poder determinada de modo espacial e histórico, o que não inviabiliza, particularmente, a constatação dessas Forças Políticas Internas em outras regiões do mundo, nem outras concepções em distintos períodos históricos.

Um terceiro ponto consiste na ratificação de que a constituição destes modelos nomeados de Forças Políticas Internas constitui uma abstração a partir da realidade concreta e, como construção subjetiva e particular do autor, possui alto grau de generalização e, com isso, alta probabilidade de críticas. Em outros termos, ao conformar tipologias das FPI, o intuito é o estudo dos traços característicos de um conjunto que busca determinar tipos e/ou sistemas de poder, caracteres tipográficos de forma sistematizada a partir da geopolítica, do desenvolvimento e da integração.

Finalmente, ratifica-se a dificuldade de construir coalizões de classes na América do Sul, principalmente devido a desigualdade social profunda, divergência de interesses e formação histórica dos blocos de poder. Portanto, ensejou-se a conformação da terminologia de Forças Políticas Internas, uma vez que, ao trabalhar com esse conceito, podem-se concatenar princípios e diretrizes que, a princípio, constituem uma “orquestra política, econômica e social onde soam elementos de campos variados” (Vadell; Carvalho 2014, 103). A contradição que porventura possa ocorrer no interior das FPI nada mais é do que a própria contradição existente no interior dos Estados, cuja ossatura institucional é uma arena de luta de interesses.

Desta forma, visualiza-se que a América do Sul se encontra numa

encruzilhada oriunda das crises e contradições de modelos sociopolíticos e, “posteriormente, na vigência ou não do neoliberalismo como corpo ideológico hegemônico após a crise de 2001 na região” (Vadell; Carvalho 2014, 76):

Sai de uma crise de seu balanço de pagamentos de 1999 a 2009, amortizada pela reversão da deterioração dos termos da troca, e ingressa, a partir de 2010, num período cíclico de expansão de entrada de capitais estrangeiros, onde o eixo do crescimento econômico mundial se desloca dos países centrais para o leste asiático, em particular a China, e os países periféricos. Essa situação abre a uma janela de oportunidade e uma nova perspectiva para a região (Martins 2011, 273-274).

A partir dessa janela de oportunidades, é fundamental a compreensão das Forças Políticas Internas a partir de uma base geopolítica, desenvolvimentista e integracionista, e sua correlação de poder com as Forças Políticas Externas. Cada modelo de inserção propõe relações entre as distintas frações de classe e do Estado num projeto determinado, que podem ser determinadas, no caso sul-americano, em três concepções: privatismo exogenista, hibridismo sazonal e nacionalismo popular.

### **Privatismo Exogenista**

O privatismo exogenista é uma vertente política e uma ideologia social e econômica que tende a valorizar a iniciativa privada, a propriedade privada e as privatizações, principalmente com a venda e gestão de ativos nacionais a setores externos. Ele é orientado e conduzido diretamente pelos setores empresariais privados internacionais, cujo “empreendedor nacional deveria associar-se ao internacional ou concorrer obrigatoriamente com ele” (Traspadini 2014, 40-41).

Portanto, é um privatismo de procedência/influência exógena, que se desenvolve a partir de temas estabelecidos fora dos espaços nacionais dos países sul-americanos, e cujas economias nacionais se encontram totalmente pautadas pela globalização e pelos interesses dos grandes centros de poder que provém do exterior. Basicamente, pauta-se em três pilares: a escassez de bens e recursos deve ser gerida pelas instituições privadas transnacionais; o capital internacional é o instrumento social que facilita e movimenta o sistema; e toda instituição que iniba o mercado racional globalizado deve ser limitada (Vadell e Carvalho 2014, 82).

Assim, não há somente uma prerrogativa de venda de ativos do Estado e favorecimento do mercado cosmopolita, mas uma prioridade, implícita ou

explícita, de fortalecimento de atividades privadas administradas por setores externos aos países sul-americanos, cuja eficácia e eficiência pode, ou não, levar em consideração as reais necessidades das economias nacionais. “*Los teóricos de este giro asumieron una reivindicación pragmática del capitalismo. Presentaron la globalización como un rumbo inexorable que exigía mayor apertura, eficiencia y competitividad*” (Katz 2016, 99). Em outros termos, não é unicamente o privatismo que se encapsula numa transformação orgânica interna com mudanças nas relações políticas, na organização produtiva e social sob a liberal, mas a desnacionalização irrestrita em detrimento de um mercado globalizado de domínio dos capitais internacionais e transnacionais.

Percebe-se a influência de uma tendência liberal nas linhas que correspondem ao núcleo básico do privatismo exogenista. No conjunto das Forças Políticas Internas, o privatismo exogenista comporta grupamentos que convergem entre si, estabelecendo blocos de poder que transitam entre si, influenciando uns aos outros reciprocamente, mas tendo como base a valorização da iniciativa privada exógena.

## Hibridismo Sazonal

O hibridismo sazonal é característico da Força Política Interna que provém de naturezas políticas e econômicas distintas, possuindo dois ou mais lados que se manifestam em determinado período e conjuntura, além de realizarem movimentos isócronos em contradição tanto no plano de sua própria segmentação, como em relação às outras forças. É o cruzamento de vários fluxos de poder que se interrelacionam sazonalmente, ocorrendo num momento temporal específico e que, posteriormente, engendra uma nova configuração de correntes parcial ou totalmente distintas. Exemplifica-se a proximidade (hibridismo) entre o Estado e o capital financeiro, cuja relação dialética apresenta um movimento por vezes contrário ao princípio do mercado autorregulado, com diferentes níveis de intervenção estatal, mas que não abandona todas as medidas propostas pela ortodoxia liberal nem os vínculos dos Estados ao sistema capitalista internacional.

O hibridismo sazonal favorece uma adaptação pragmática às exigências da conjuntura, e por isso incorporam fórmulas que contêm múltiplos elementos, sem definir primazia clara; num momento, advogam um progressismo social, em outro, um progressismo liberal, “*suelen convocar a fortalecer el mercado y el Estado, a reforzar la centralización y la descentralización, a potenciar lo público y lo privado, y a desenvolver políticas austeras y activas*” (Katz 2016, 143). Na América do Sul, constitui uma modalidade de projetos

periodicamente adotados pelas elites, as altas burocracias e/ou os grupos capitalistas desses países, cuja defesa sintoniza as conseqüências danosas de certos modelos, mas aceitam os critérios da eternidade capitalista como único modo de produção possível. Logo, *“al concluir una experiencia fallida emerge la amnesia social que hace olvidar ese fracaso, pero al mismo tiempo se preparan las condiciones para repetir el experimento”* (Ouriques apud Katz 2016, 177).

Entretanto, uma variável da Força Política Interna a qual se denominou hibridismo sazonal permanece constante: a luta entre frações do capital, mas que, em certo sentido, convergem as propostas para incorporar maior regulação estatal ao capitalismo neoliberal, a fim de estabilizar seu funcionamento; em outros termos, uma relação harmônica entre o capital e o social. Em outros termos, há um amplo conjunto de possibilidades na FPI denominada de hibridismo sazonal, justificado pelo fato de incorporar distintas ideologias, teorias e práticas políticas, constituindo-se como a FPI mais heterogênea. Logo, o hibridismo sazonal é a FPI que mais frequentemente possui mudanças em seus direcionamentos políticos, econômicos e ideológicos, uma vez que agrega uma multiplicidade de correspondências apresentadas no presente trabalho. Por conta disso, os blocos de poder competem e cooperam entre si no interior da institucionalidade estatal, a partir dos vários fluxos de poder que se interrelacionam sazonalmente na luta entre as distintas frações do capital.

## Nacionalismo Popular

O nacionalismo popular é considerado uma ideologia ou um idealismo que exalta e prioriza o Estado nacional como organismo político da gestão e salvaguarda dos interesses nacionais, levando os cidadãos a retomarem algumas das tradições e princípios fundadores dos seus países sul-americanos que despertam a simpatia e afeto popular. Esta FPI é considerada o antônimo do cosmopolitismo globalista, uma vez que este último engendra a perda do conceito de nação e aparta das decisões substantivas os anseios sociais da população. Ressalta-se a priorização do termo popular em detrimento de populista; entretanto, ambas possuem um caráter convergente quando relacionadas com a definição de Laclau (2013), de que a construção do populismo seria um processo de demanda democrática num momento histórico de ruptura popular.

É imprescindível ressaltar que há inúmeras manifestações contraditórias de renascimento nacional, tais como xenofobia, projetos elitistas de acumulação nacional, políticas subimperialistas de opressão,

dentre outras. Desta forma, cabe frisar que a expressão destacada é a de resistência popular no âmbito nacionalista, que se constitui como um modelo orientado por uma vontade política que expressa a potência das forças sociais populares, vinculadas ao sistema de poder estatal, e que com ele compartilhem a condução do processo de desenvolvimento das forças produtivas.

Entretanto, a efetivação do nacionalismo popular exige a criação de bases sustentáveis de expansão do empoderamento econômico, social, político e cultural de seus povos, tendo como condição necessária o “enfrentamento dos seus problemas estruturais de exclusão interna (pobreza e miséria sob diversas formas).e externa (periferização)” (Martins 2011, 273-274).

Enfim, se efetivamente queremos construir um projeto nacional-popular [...] a tarefa intelectual decisiva é a superação do “apagão mental” que tantas limitações impôs ao ambiente universitário e político [...]. Neste contexto, podemos ou não compartilhar o ceticismo em relação as insuficiências teóricas nos programas destinados a superar a dependência e o subdesenvolvimento, mas não temos o direito de esquecer e menos ainda alterar os termos do debate de décadas passadas (Ouriques 2014, 198).

Esta configuração constitui a mais complexa e incompreendida no âmbito regional, uma vez que as experiências de nacionalismo popular na América do Sul são corriqueiramente sabotadas, prejudicadas e impedidas, tanto por FPI contrárias, como por FPE que visualizam nesta corrente a impossibilidade de disseminação de suas práticas e ideais. Logo, o nacionalismo popular se configura como o mais homogêneo das FPI, uma vez que se propõe a ser o anti-sistema, uma corrente contrária aos preceitos vigentes e, por isso, necessita de esferas de domínio mais coesas e convergentes. Ainda, todos esses blocos alinham-se à priorização da gestão do Estado nacional pela via popular, em menor ou maior grau.

Estas três tipificações apresentadas consistem em projetos geoeconômicos distintos na América do Sul, constatados a partir de uma análise empírica dos principais grupos de poder presentes na região no período entre 2001-2020. Com obviedade, tal sistematização é passível de modificações, uma vez que há uma mutabilidade transformadora e constante da realidade, que influencia os blocos de força políticas endógenos nesta complexa e dinâmica geometria de poder.

## As Forças Políticas Externas (FPE): Estados Unidos e China

Da mesma forma que fora realizado uma breve sistematização teórica acerca das FPI na América do Sul, as Forças Políticas Externas (FPE) são definidas como:

forças exógenas que buscam estabelecer e exercer o poder, controle e intervenção através de forças centrífugas, impedindo os agentes de se afastarem da órbita gravitacional do seu centro de irradiação. Diferentemente das Forças Políticas Internas, as Forças Políticas Externas necessitam de um agente externo a ele para exercer o poder, atuando de fora para dentro do sistema, ou seja, é um tipo de força exercida sobre esse sistema. Rotineiramente, as FPE formam compromissos com determinadas FPI, que passam a tomar decisões estabelecidas e referenciadas às primeiras; i.e., as Forças Políticas Externas visam sempre influenciar as Forças Políticas Internas que melhor reproduzam seu sistema interno de acumulação de poder e riqueza (Rodrigues 2020a, 122).

Uma vez mais, Fiori (2014, 30) elucida a questão ao afirmar que :

essas grandes potências se protegem coletivamente, impedindo o surgimento de novos estados e economias líderes, pela monopolização das armas, da moeda e das finanças, da informação e da inovação tecnológica. Por isto, o aparecimento de uma potência emergente é sempre um fator de desestabilização e mudança do sistema mundial, porque sua ascensão ameaça o monopólio das potências estabelecidas (Fiori 2014, 30).

O estudo das Forças Políticas Externas na América do Sul será focado nos principais agentes externos na região no século XXI, Estados Unidos e a China, que intensificam um caleidoscópio de projeções de poder que influencia diretamente a correlação de forças das FPI.

No que tange à atuação das FPE dos Estados Unidos na América do Sul, um cenário inédito é apresentado: o relativo desengajamento estadunidense diante de seu entorno estratégico imediato através de um vácuo de poder originado pelos ataques de 11 de Setembro, uma vez que ocorreu um redirecionamento da totalidade de esforços econômicos e militares para o Oriente Médio e no combate a Guerra ao Terror.

Associado em um primeiro momento às atitudes unilaterais de Bush filho, os ataques tinham um contexto mais amplo: a contestação da dominação

hegemônica, cuja supremacia militar não poderia ser combatida, mas cuja sociedade apresentava fissuras. Para explorar estas fissuras, o foco de 11/09 foram símbolos do poder social e econômico do país (as torres gêmeas do World Trade Center em Nova Iorque) e estratégico-político (Pentágono e prédios públicos em Washington, DC) (Pecequillo 2012, 20).

Tal acontecimento propiciou dois fatos que iriam marcar substancialmente a política estadunidense no governo Bush (2001-2009) e no início do século XXI: a sistematização do *Patriot Act* e a intensificação do *Project for the New American Century*. Ambos surgem como desdobramentos dos ataques de 2001 e influenciam, direta ou indiretamente, a política interna e externa dos Estados Unidos, possibilitando uma reinterpretação do seu papel no sistema internacional.

Alinhado a este fator, desde sua eleição, o governo Bush indicava uma expressiva retórica do unilateralismo (Pecequillo 2012, 19-20), fato este que, coadunado com os ataques de 11 de setembro e a janela de oportunidade de maior assertividade no plano militar internacional justificado pelo combate ao terrorismo, possibilitou a ativação de um projeto surgido em *think tanks* neoconservadores do Partido Republicano na década de 1990, exercendo forte influência no setor militar e na política externa do presidente. O Projeto para o Novo Século Americano (PNAC) consistia em implementar uma *full spectrum* dominance dos Estados Unidos, uma consolidação e ampliação da sua hegemonia no sistema internacional como única superpotência,

e, conquanto algumas vezes hesitasse, conservou os Estados Unidos em um *perpetual wartime footing, a forever war, war on terror*, formalizada em 2001, com autorização do Congresso, para combater um inimigo invisível, não identificado, sem nome e sem parâmetros, dando-lhe continuidade e escalando, inconstitucionalmente, os ataques e assassinatos extrajudiciais de terroristas ou supostos terroristas, mediante a tática de *targeted killing* (Bandeira 2016, 93-94).

Apesar desses fatores, o critério central na ação internacional da administração Bush colocou a América do Sul fora do radar de Washington (Colombo, Frechero 2012, 190-191), o que, na visão de Kelly (1997, 190), “*political vacuum in Latin America pose potential threats to the United States*”. Alinhado a esta visão, este vácuo de poder relativo possibilitou a ascensão de distintos atores na região durante este período, tanto internos como externos. Logo,

a ausência de políticas positivas à região após a ofensiva dos anos 1990, a dificuldade em acomodar parceiros bilaterais emergentes, a crise econômica e a paralisia de um sistema político e social cada vez mais polarizado em Washington são indicadores do esvaziamento da presença no hemisfério. E, mais ainda, uma perda de espaços que se estende a distintos cenários geopolíticos e aos processos de desconcentração de poder globais (Pecequilo 2012, 54-55).

Os últimos anos do governo Bush ficaram marcados pela eclosão da crise financeira de 2008, ponto de inflexão paradigmático dentro dos Estados Unidos e em todo o sistema internacional. Tal acontecimento incentivou a retórica da refundação hegemônica dos Estados Unidos com a eleição de Barack Obama (2009-2017), modificando a política externa estadunidense e, concomitantemente, sua relação com a América do Sul (Pecequilo 2012, 25). Destarte, ainda que tenha perdurado e, inclusive, se intensificado a tentativa de governança global baseada no domínio de espectro total dos Estados Unidos, constata-se um retorno do direcionamento geoestratégico para o seu entorno imediato, através de distintas ações no campo econômico e, de forma mais arguta, no militar.

A atuação da administração Obama consistiu basicamente na tentativa de petrificação da ordem mundial e implantação da dominação totalitária dos Estados Unidos, corroborando com seu antecessor, uma vez que buscou a “*full-spectrum dominance*”, almejada, ardentemente, desde a decomposição da União Soviética” (Bandeira 2016, 145). Essa dominação de espectro total possui como objetivos conquistar posições estratégicas e condicionar guerras em busca de mercados e/ou acesso a recursos naturais, mesmo que inclua a interferência direta em outros países a partir de operações de *regime change*. Além disso, tal governança global possui relação direta com o projeto *The New American Century*, adaptando-o aos novos imperativos do sistema internacional e adequando-o às novas modalidades de guerra.

Deve-se destacar que o ano de 2008, aqui identificado como de retomada estadunidense, coincide com a eclosão da crise econômica global nos países desenvolvidos, reforçando ainda mais a concepção de que as FPE dos Estados Unidos na América do Sul ganham força como válvula de escape às tensões econômicas neste país. Isto é, não emergem de uma política construtiva para o continente ou que visasse o aprofundamento da colaboração, mas sim de uma necessidade de preservar a zona de influência hemisférica e conter o avanço dos novos polos de poder nesta região e em escala mundial (Pecequilo 2013, 112).

A revalorização de países sul-americanos no tabuleiro geopolítico

global, como Brasil e Venezuela, e regiões, como o Atlântico Sul, possui relação diretamente proporcional ao ajustamento das FPE estadunidense diante de novos fenômenos regionais e globais. Em outros termos, quanto maior for a margem de autonomia desses e outros Estados, mais elevadas as chances de choque de interesses com a hegemonia.

Diante deste cenário, as reações norte-americanas à expansão dos emergentes na América do Sul (e também na África e no Atlântico Sul), iniciaram-se de forma mais sistemática em 2008, atingindo maior intensidade a partir de 2009, com a chegada de Barack Obama ao poder na Casa Branca. Obama não só deu continuidade às políticas lançadas por Bush filho no campo geopolítico, como inseriu componentes geoeconômicos na agenda de contenção de Brasil e China. Stallings (2008) aponta que mesmo que a postura brasileira e chinesa não seja confrontacionista diante da hegemonia, o fato de sua projeção de poder começar a chocar-se com a norte-americana na economia e na dimensão política-estratégica impôs uma necessidade de resposta aos Estados Unidos (Pecequillo 2013, 112).

Portanto, a atuação dos Estados Unidos consiste em impedir o surgimento de uma possível potência, assim como prevenir que qualquer poder hostil domine ou exerça qualquer tipo de influência, uma “meta de estabilidade regional, que busca impedir ameaças aos interesses vitais dos Estados Unidos diante de ‘países desestabilizadores’ na região” (Bruckmann 2011, 207). Para tal finalidade, mantêm mecanismos para dissuadir os competidores potenciais de aspirarem a um papel regional ou global, intervindo político, militar e economicamente. Especificamente para a América do Sul, os objetivos da estratégia hemisférica dos EUA são manter sua supremacia e presença militar, reduzindo as forças militares dos países da região; difundir a agenda de liberalização econômica ampla, através de acordos bilaterais ou regionais; domínio sobre os recursos e mercados do hemisfério; contrapor a expansão chinesa e a ascensão do Brasil na região, minando seus projetos (MERCOSUL, UNASUL e BRICS).

A elevação do prestígio brasileiro e as questões energéticas (as reservas do pré-sal brasileiro e no Atlântico Sul) levam à reativação da Quarta Frota do Atlântico Sul, a continuidade do Plano Colômbia e as pressões sobre a Tríplice Fronteira, considerada zona de risco terrorista. A reativação da Quarta Frota responde aos avanços chineses e indianos na América Latina, e ao incremento da cooperação militar entre Venezuela e Rússia (e da aproximação da Venezuela com o Irã). Mais adiante, a constituição do Conselho de Segurança da UNASUL (CDS) torna-se fonte de preocupação para os norte-americanos (Pecequillo 2012, 53-54).

Conforme afirma Fiori (2007; 2014), a projeção de poder de todo e qualquer país hegemônico no sistema internacional, historicamente, abrange uma dicotomia sincrônica entre o poder das armas e das moedas, ou seja, o poder militar e o poder econômico. No que se refere às Forças Políticas Externas dos Estados Unidos na América do Sul pós-Guerra Fria, visualiza-se essa dualidade de forma explícita referente ao poder econômico, exemplificado nos projetos da ALCA e Tratados de Livre-Comércio (TLC's), TPP, TTIP e TISA, e implícita no poder militar, via concretização da denominada guerra híbrida (Korybko 2018; Rodrigues 2020b).

Do outro lado da balança de poder internacional, a América do Sul é considerada uma região geoestratégica para a China no começo do século XXI. Como salientam Tsai e Liu (2012), desde iniciativas como a visita do Ministro das Relações Exteriores chinês, Tang Jiaxuan, em 2001 no Chile, e as duas visitas do presidente Hu Jintao ao continente, em 2004<sup>2</sup> e 2008, a China vem apregoando a cooperação Sul-Sul e preparando terreno para o fortalecimento das trocas inter-regionais: “em pouco mais de uma década a China migra da quase ausência para a posição principal nas relações econômicas com a ALC” (Vadell e Neves 2018, 208). Em outros termos, tais fatos colocaram a América do Sul como um dos espaços geopolíticos fundamentais para as Forças Políticas Externas chinesas.

Ainda em 1999, o governo chinês lançou uma estratégia, em conjunto com o Conselho Chinês para Promoção do Comércio Internacional (*China Council for the Promotion of International Trade – CCPIT*), denominada “going out” ou “going global” (Shambaugh 2013, 174). Em geral, vem consistindo numa política de investimentos externos, incentivada e realizada pelo Estado, voltada para a expansão e intensificação do processo de internacionalização das empresas chinesas (Economy; Levi 2014, 49), tornando-as competitivas para operacionalizar e alcançar os mercados globais. Assim, a peça-chave da estratégia *Going Out* consiste em “financial support by the CDB and the China Export-Import Bank (CHEXIM), at least when it comes to the activities of large state-owned and state supported firms that make up the bulk of China’s overseas foreign direct investment (FDI)” (Gallagher 2016, 51).

Em 2001, essa política foi incorporada no 10 Plano Quinquenal (2000-2005), baseando-se em cinco objetivos: elevação dos investimentos chineses no exterior; diversificação da produção; racionalização dos processos

---

2 “Em 2004, segundo Johnson e Wasson, o presidente chinês Hu Jintao anunciou um plano de investimentos para a região e o interesse em ampliar o comércio entre o país e a América Latina. Naquele momento, a atenção já se concentrava na região sul do continente – Brasil, Chile e Argentina – expandindo-se posteriormente” (Pecequillo 2013, 109).

administrativos (com incremento do nível e qualidade dos projetos); aperfeiçoamento dos canais financeiros para o mercado nacional; e promoção das marcas chinesas nos mercados internacionais, principalmente americanos e europeus (Leite e Ramos 2016, 169-170).

*By the early 1990s, there was a conscious government policy launched to encourage Chinese commercial firms to “go out” and for Chinese localities and organizations to more generally “go global”. The encouragement to Chinese companies did not really begin to materialize until around 2007, but by the mid-2000s considerable international initiatives were being launched by a wide variety of Chinese organizations, localities, and individuals (Shambaugh 2013, 5).*

Outro caráter determinante é que essa trajetória de reformas, somada ao aumento das cadeias de valor e à crescente atualização tecnológica, finalmente permite com que a China seja admitida na OMC, no final de 2001, após anos de intensas negociações, tendo que se adaptar a algumas regras do mercado privado com uma abertura comercial inédita, ainda que com forte controle sobre o câmbio (Vadell 2011, 99). Como contrapartida, se beneficiaria de um amplo acesso aos mercados ocidentais (Sevares 2015, 27). Portanto, tal evento causou um salto gigantesco no volume do comércio exterior chinês, estendendo sua integração à globalização e contribuindo decisivamente para um ciclo expansivo da economia mundial que duraria até 2008.

Da mesma forma, as relações econômicas sino-sul-americanas vêm se intensificando desde 2001. Conforme dito anteriormente, tanto a entrada na OMC quanto as visitas de Estado em 2004 e 2005 ensejaram a assinatura de acordos de comércio, investimento e de cooperação em distintas áreas (Vadell; Ramos; Neves 2016, 81; Leite e Ramos 2016, 172-173). Além disso, o 11 Plano Quinquenal (2006-2010) estabeleceu como imperativo o incremento da ajuda a outros países em desenvolvimento, inclusive como forma de colaborar com a estratégia *going global*: “*en este sentido, es importante tener presente que la cooperación china se rige por la norma del beneficio mutuo y la ganancia compartida hacia los destinatarios de la ayuda*” (Brutto 2018, 115).

Com o ponto de inflexão ocasionado pela crise financeira de 2008, tanto a política interna quanto a externa da China sofrem consideráveis mudanças, desencadeando uma nova etapa após o longo ciclo de globalização benéfico desde os anos 1970. Em certo sentido, tais mudanças são percebidas como uma oportunidade para a economia doméstica chinesa, uma vez que a vulnerabilidade dos distúrbios internacionais alertou o Estado chinês para a necessidade de construir um mercado consumidor doméstico mais

robusto (Niu 2013, 203), além de fornecer vigorosa política fiscal anticíclica, sustentando o nível de atividade econômica (Naughton 2015) baseado, principalmente, no uso intensivo de mão-de-obra, na medida em que o país se aproxima do status de “renda média” (Jaguaribe 2011; Perkins 2013).

Entre 2008 e 2016, a China vem sofrendo mudanças substanciais, com menores taxas de expansão econômica somadas às políticas e diretrizes que visam um crescimento mais “sustentável”. Isso explica, em certo sentido, o menor ritmo chinês, com um novo paradigma denominado de “Novo Normal” (Naughton 2017, 21; Perkins 2013; Pereira e Ribeiro 2016), onde as exportações e o mercado externo perdem relativa centralidade nas diretrizes do governo diante da expansão do consumo e da demanda doméstica. Tal direcionamento para o mercado doméstico, presente inclusive no 12 Plano Quinquenal (2011-2015), auxilia na compreensão do drástico resfriamento do preço das *commodities* (Naughton 2015), gerando consequências para a dinâmica global e regional ao fechar um ciclo exógeno benigno para os termos de troca da América do Sul (Pereira e Ribeiro 2016).

Portanto, ao passar pelas etapas de regionalização e globalização, a China também desenvolveu sistematicamente relações comerciais, de investimentos e diplomáticas mais profundas com a América do Sul no período de 2001 a 2020, visualizando-se uma crescente interdependência política e econômica entre esses países em relação à China, denominada de geoeconomia híbrida, haja vista que consiste na:

utilização de instrumentos econômicos a partir de uma dualidade multiforme e assimétrica que, quando empregados em determinados países ou regiões, apresentam tanto vantagens quanto desvantagens. É um processo de atuação econômica com finalidades geopolíticas, realizado pela junção de elementos que trazem consigo tanto o desenvolvimento quanto a dependência, o progresso e o atraso, o bônus e o ônus, caracterizando-se, expressando-se ou manifestando-se pela composição de elementos díspares, ambíguos e em diversas modalidades político-econômicas (Rodrigues 2020a, 188).

Em suma, após a definição tanto das Forças Políticas Internas quanto das Forças Políticas Externas, assim como a sua visualização empírica na América do Sul do século XXI a partir da metodologia empírico-dedutiva, propõe-se a discussão do objetivo central do presente trabalho: a construção teórica dos Triângulos Competitivo-Cooperativos (TCCs) de poder nas relações internacionais.

## Os Triângulos Competitivo-Cooperativos de Poder

### O Poder nas Relações Internacionais

As Forças Políticas Internas e as Forças Políticas Externas são configurações de poder nas relações internacionais. No caso específico dos países da América do Sul, dos Estados Unidos e da China, permite a avaliação de diferentes geoestratégias em cenários distintos, a partir de uma dialética materialista que se modifica temporalmente. Por conseguinte, a variável do poder é imprescindível para o estudo desse conjunto de países selecionados.

Há uma relação dialética entre o Estado, as Forças Políticas Internas e as Forças Políticas Externas; ambas se influenciam reciprocamente, exercendo pressões que modificam as conjunturas internas dos países, os arranjos regionais e o próprio sistema internacional. Assim, é essencial o estudo de tais conceitos na realidade prática sul-americana e mundial, uma vez que o modelo proposto engendra competição, contradição e acumulação de poder e riqueza, características basilares do sistema interestatal capitalista e que, intuitivamente, influenciam diretamente os atores citados.

Consequentemente, determinando o Estado como elemento agregador do poder nos tópicos apresentados, é essencial a racionalização teórica do próprio poder. No âmbito das relações internacionais, este é um dos temas mais intensamente debatidos. Desde Maquiavel (2012), ao demonstrar que a acumulação de poder era essencial para o Príncipe, com a preparação permanente para a guerra através da resiliência política (virtú) ou da sorte (fortuna), os diversos atores políticos visam quantificar e qualificar as capacidades e possibilidade do exercício do poder. Outros clássicos das relações internacionais também esquadrinharam a temática: segundo Morgenthau (2003), o poder é definido como a força de um homem sobre as mentes e as ações de outros homens; para Aron (2002), no sentido mais geral, poder (ou potência) é a capacidade que tem uma unidade política de impor sua vontade às demais; na visão de Nye (2004, 2), o poder é “*the ability to influence others to get the outcomes one wants*”; de acordo com Lukes (1980), existiriam quatro abordagens fundamentais sobre o poder na filosofia política<sup>3</sup>.

Portanto, poder é a habilidade, a força que atua sobre certa realidade;

---

<sup>3</sup>São elas: 1) substancialista, que se remete a meios, como exercício ou domínio; 2) subjetivista, referente a capacidades, a competência do ator para exercer o domínio e legitimação; 3) relacional, alinhado à dominação direta, a capacidade de influenciar atores de uma forma que não agiria caso não fosse exercido o controle; e 4) estrutural, relacionado ao constrangimento, controle do contexto da tomada de decisão.

é toda a probabilidade de impor a própria ambição numa relação social contra resistências, seja qual for o fundamento dessa probabilidade; é a capacidade de impor sua vontade, que tem como consequência a obtenção de algo concreto ou subjetivo. Assim, estuda-se o poder para a ação, para se criação, construção ou destruição; quando o poder é orientado, visando um objetivo, é usado para modificar a estrutura, as relações existentes.

Poder, Estado e classe conformam a principal relação de forças no seio do sistema internacional. As Forças Políticas Internas orientam o poder do Estado em seu seio institucional, e a forma como se prolongam para fora. Em outras palavras, um Estado forte é aquele que exerce seu poder, tanto no plano externo quanto no interno, sendo uma entidade parcialmente autônoma que requer uma classe social cujos interesses diretos se encontram a serviço da entidade, tanto por parte dos administradores do Estado e quanto pela burocracia do Estado. Naqueles Estados no qual o aparato estatal é fraco, os administradores públicos não intervêm no papel de coordenar o poder a partir de um complexo de forças políticas.

Ainda, é importante ressaltar que Estado e poder, em si, são abstrações que ganham concretude a partir da disputa das classes sociais distintas. Ao agregar a perspectiva das classes sociais – no presente trabalho conformado como Forças Políticas Internas – ratifica-se que a perspectiva única e exclusiva dos Estados oculta o papel das classes nas estratégias de poder. O papel das FPI é condicionante nas estratégias assumidas pelos Estados, assim como na orientação das estratégias específicas de poder. Em outros termos, o Estado e o poder correspondem a uma abstração cuja concretude é realizada pelas classes sociais e/ou Forças Políticas Internas; as suas definições são sempre concretas, condicionadas a existência da luta das classes.

Nesta mesma linha de raciocínio, a definição de poder realizada por Fiori (2007, 16-19; 2014, 18-22) é uma das mais interessantes. Segundo o autor, “o poder é uma relação que se constitui e se define, tautologicamente, pela disputa e pela luta contínua pelo próprio poder” (Fiori 2014, 18). Logo, por

definição, o poder é assimétrico<sup>4</sup>, relativo<sup>5</sup>, heteroestático<sup>6</sup>, fluxo<sup>7</sup> e expansivo<sup>8</sup>, em que o sistema internacional consiste num choque de vontades constituídas por relações entre Estados visando a acumulação de poder e riqueza.

Para o escopo da presente pesquisa, as definições de poder triangular e poder sistêmico são as mais elucidativas, principalmente no que tange a ulterior formulação teórica sobre o denominado Triângulo Competitivo-Cooperativo (TCC). Para Fiori (2014, 19), poder triangular é aquele em que:

toda relação de poder envolve pelo menos dois vértices internos e um limite externo que pode ser representado na forma de um ponto ou de um vértice externo, onde se dá a interseção entre  $P_1$  e  $P_2$ , por exemplo. Nesse sentido, pode-se dizer que o limite de toda e qualquer unidade de poder  $P_n$ , sempre estabelecido por outra unidade de poder  $P_{n-1}$ , terá as mesmas características de  $P_n$ , e, portanto, também terá seu limite traçado por mais uma unidade de poder  $P_{n-2}$ , e assim infinitamente, com relação a  $P_{n-3}$ ,  $P_{n-4}$  etc. (Fiori 2014, 19).

Em outros termos, a relação de poder possui sempre, pelo menos, uma e qualquer fronteira, uma vez que o poder de  $P_1$  exerce influência até o ponto em que se inicia o poder de  $P_2$ , espaço no qual não se consegue obter eficácia. Ademais, qualquer recorte que se realize do poder consiste num triângulo, uma vez que toda e qualquer elo possui uma relação entre mais de dois atores, caracterizando-se, portanto, o poder com inúmeras fronteiras

---

4 “Se todos tivessem o mesmo poder, não haveria disputa nem haveria ‘relações de poder’” (Fiori 2014, 18).

5 “O poder envolve uma hierarquia e um cabo de guerra permanente entre algum vértice que tenha mais poder e outro que terá necessariamente menos poder. Se um desses vértices aumentar seus graus de liberdade, algum outro perderá poder, inevitavelmente, com relação ao que se expandiu” (Fiori 2014, 18).

6 “Qualquer uma dessas variações de poder provoca sempre uma reação mais ou menos imediata das partes desfavorecidas, visando a recompor e manter a mesma correlação de forças anterior à situação prévia à mudança inicial” (Fiori 2014, 18).

7 “Poder é ação e movimento, e só existe enquanto exercido de forma contínua. Não há como conceber um poder estático nem como conceber logicamente a possibilidade de um poder desativado ou neutro” (Fiori 2014, 19). Em outros termos, “o poder político é fluxo, mais do que estoque. Para existir, precisa ser exercido. E o ato da conquista é a força originária que instaura e acumula o poder” (Fiori 2007, 17).

8 “Cada unidade de poder ( $P_1$ ,  $P_2$ ,  $P_3$  etc.) exerce uma pressão competitiva sobre si mesma, e todas essas unidades exercem a mesma pressão umas em relação às outras. Como consequência, o sistema, como um todo, também se expande de forma contínua” (Fiori 2014, 19). Ainda, “nesse tipo de sistema, portanto, todos os poderes soberanos são e serão sempre expansivos, propondo-se em última instância a conquista de um poder cada vez mais global” (Fiori 2007, 18).

e relações de poder entre inúmeros triângulos. Assim, “todas as relações humanas envolvem uma ‘estrutura triangular’, mínima e irreduzível, e ao mesmo tempo assimétrica e hierárquica” (Fiori 2016, 15).

Ainda, no que tange ao poder sistêmico, Fiori ratifica a impossibilidade de “pensar uma unidade de poder sem supor logicamente a existência de um conjunto de outras unidades de poder que se multiplicam na forma de triângulos que supõem outros triângulos, e assim sucessivamente” (Fiori 2014, 19). Isto é, P envolve um sistema de P’s, que conformam infinitos triângulos conflitivos, competitivos, sobrepostos, cuja relação de poder é infinitamente elástica e atemporal.

Se as relações de poder fossem binárias e fechadas sobre si mesmas, se transformariam num jogo de soma zero e tenderiam a desaparecer de forma autofágica. Isso só não acontece porque o poder é triangular e sistêmico, e todas as suas unidades podem se expandir para fora de si mesmas, pela conquista do poder ou de alguma parcela de poder das demais unidades do sistema (Fiori 2014, 19).

Fiori teoriza uma fenomenologia do poder que instiga o seu estudo dentro do arcabouço das relações internacionais, debruçando-se sobre como se comporta a sua lógica no sistema interestatal. É interessante notar que se configura como uma linha de raciocínio inédita e complexa e que, ainda que abstrata, enseja múltiplas interpretações na tentativa de análise da realidade concreta.

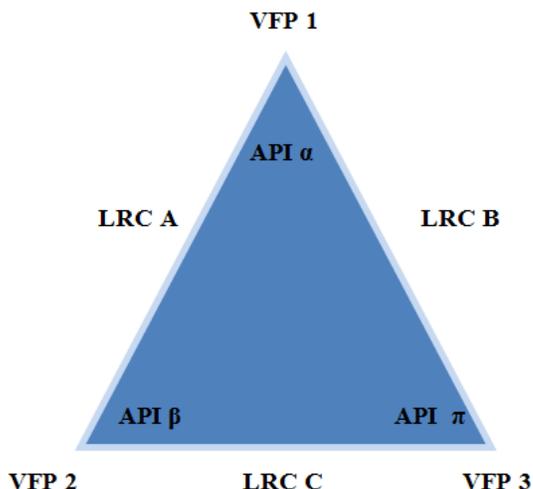
## **A Definição Conceitual dos Triângulos Competitivo-Cooperativos nas Relações Internacionais**

A partir do que fora exposto acerca das Forças Políticas Internas na América do Sul (*i.e.*, privatismo exogenista, hibridismo sazonal e nacionalismo popular), das Forças Políticas Externas mundiais (*i.e.*, Estados Unidos e China) e da teorização acerca do poder triangular e sistêmico, é possível realizar a definição de Triângulos Competitivo-Cooperativos. Eles são estruturas geométricas de poder formadas por três vértices de Forças Políticas, três lados de relações competitivas ou cooperativas e três ângulos políticos internos, cuja disputa para igualar, superar ou conquistar benefícios geopolíticos e geoeconômicos apresenta uma triangulação assimétrica, hierárquica e, obviamente, competitiva ou cooperativa.

As Forças Políticas Internas e as Forças Políticas Externas são

configurações de pode

**Figura 1: Triângulo Competitivo-Cooperativo**



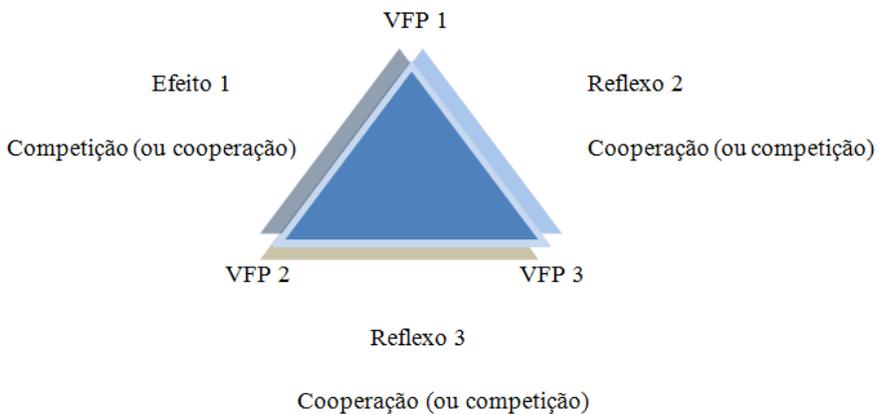
Legenda:		
Vértice de Força Política (VFP 1)	Vértice de Força Política (VFP 2)	Vértice de Força Política (VFP3)
Lado de Relação Competitivo-Cooperativa (LRC A)	Lado de Relação Competitivo-Cooperativa (LRC B)	Lado de Relação Competitivo-Cooperativa (LRC C)
Ângulo Político Interno (API $\alpha$ )	Ângulo Político Interno (API $\beta$ )	Ângulo Político Interno (API $\gamma$ )

**Fonte: Elaborado pelo autor.**

Na figura acima, o triângulo competitivo-cooperativo apresenta uma estrutura em que a representação do Vértice de Força Política (VFP 1) estabelece um Lado de Relação Competitivo-Cooperativa (LRC A) com o Vértice de Força Política (VFP 2), que constitui um Lado de Relação Competitivo-Cooperativa (LRC C) com o Vértice de Força Política (VFP 3), encerrando a triangulação pelo Lado de Relação Competitivo-Cooperativa (LRC B) com o Vértice de Força Política (A). Da mesma forma, cada Vértice possui um Ângulo Político Interno (VFP 1-API $\alpha$ ; VFP 2-API $\beta$ ; VFP 3-API $\gamma$ ), representando as disputas internas de forças de cada vértice, além de serem passíveis de mudança de acordo com variações nos Lados de Relações Competitivo-Cooperativas.

É interessante notar a justificativa da concepção dos TCCs. A priori, pode parecer uma incongruência lógica a correlação entre competição e cooperação numa mesma concepção teórica. Tal fato não somente é possível, como racional, ao se considerar dois fatores: o primeiro, no sistema internacional, não existe vácuo de poder e, uma vez que o poder é fluxo, ação e movimento, exercido de forma contínua, não existe a possibilidade de idealizar um poder estático, desativado ou neutro. Em outros termos, se existe algum espaço para a efetivação do exercício do poder em qualquer uma de suas formas, ele prontamente será ocupado por algum poder. O segundo fator é que o poder triangular se trata de encadeamentos com três pontos, em que a relação, competitiva ou cooperativa, entre dois vértices (VFP 1 e VFP 2) forma um lado (LRC A), mas reflete e influencia, direta ou indiretamente, em termos competitivos ou cooperativos, na relação dos demais vértices como um todo (VFP 1 e VFP3, com LRC B; e VFP 2 e VFP3, com LRC C).

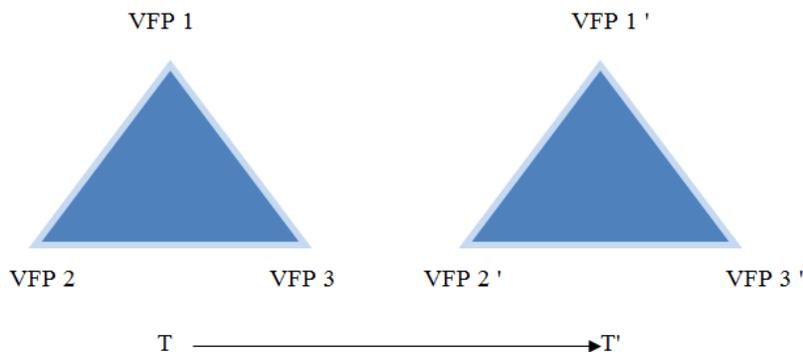
**Figura 2: Triângulos Competitivo-Cooperativos - Efeito e Reflexos**



**Fonte: Elaborado pelo autor.**

Outra abstração que pode ser executada a partir de um TCC se relaciona com seu marco temporal. Em outros termos, uma vez que a natureza do sistema internacional, assim com dos próprios Estados, é um fluxo constante de competições, cooperações e transformações, uma relação triangular intertemporal sofre alterações ao longo do tempo, seja na correlação de forças entre as Forças Políticas, nas Relações Competitivo-Cooperativas entre elas e nos seus Ângulos Políticos Internos, como fica demonstrado na figura 3.

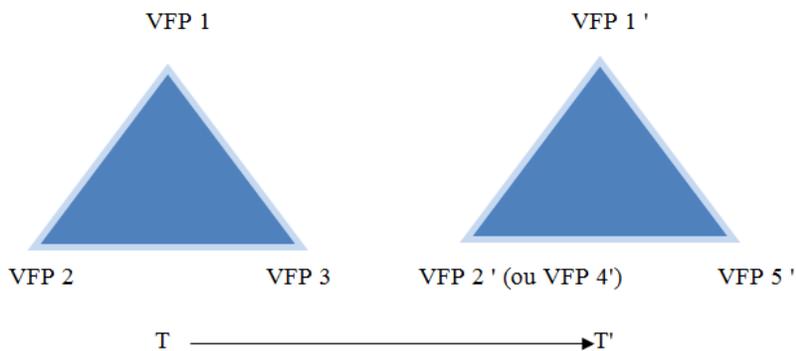
Figura 3: Triângulos Competitivo-Cooperativos - Relação Intertemporal



Fonte: Elaborado pelo autor.

Esta é uma ferramenta de análise interessante caso se busque realizar análises comparativas de triângulos competitivo-cooperativos ao longo de um determinado período. Além disso, não há somente a constatação de elos entre os mesmos atores em períodos de tempo distintos, mas, concomitantemente, de um ou dois atores distintos no interior dessa intertemporalidade, como demonstra a figura 4.

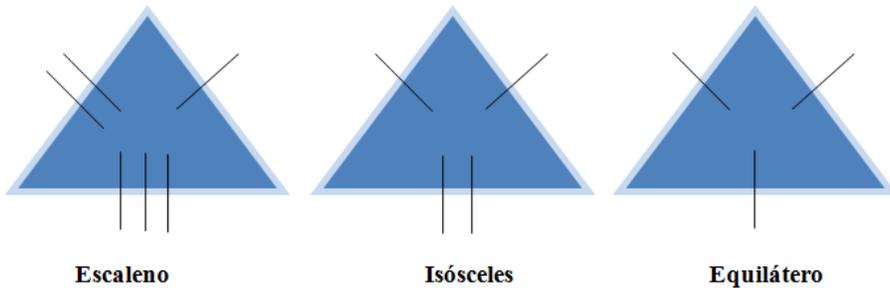
Figura 4: Triângulos Competitivo-Cooperativos - Relação Intertemporal com Atores Distintos



Fonte: Elaborado pelo autor.

Por definição matemática, os triângulos são classificados a partir das medidas de seus lados. Analogamente, transplantando essa identidade para o plano das relações internacionais e, ao considerar cada lado do triângulo como uma relação competitiva ou cooperativa entre Forças Políticas (Internas ou Externas) específicas, as assimetrias de poder significam, portanto, lados distintos dos triângulos. Ou seja, cada vértice, num dado momento histórico, espacial e relacional, a partir das perspectivas geopolíticas, desenvolvimentistas e integracionistas, possui maior, menor ou análoga força quando comparada ao(s) outro(s) vértice(s), e assim sucessivamente.

**Figura 5: Triângulos Competitivo-Cooperativos - Matemática do Poder**



**Fonte: Elaborado pelo autor.**

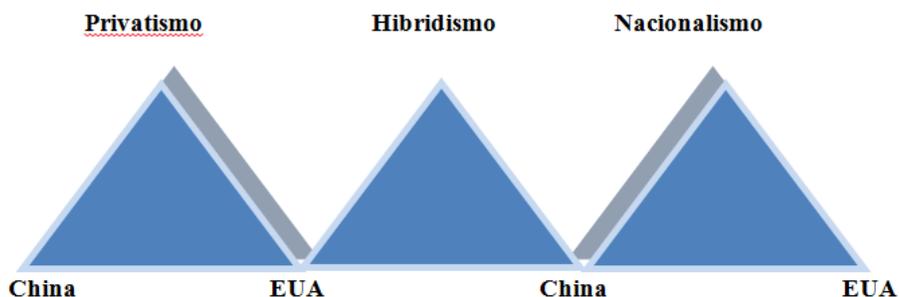
Logo, pode-se realizar uma classificação a partir dessas assimetrias: 1) triângulo competitivo-cooperativo escaleno é aquele que possui todos os lados diferentes, ou seja, a assimetria de poder é distinta nos três vértices e nos três ângulos políticos internos; 2) triângulo competitivo-cooperativo isósceles é aquele que possui dois lados iguais e, logo, dois vértices e dois ângulos políticos internos possuem poder equiparados; 3) triângulo competitivo-cooperativo equilátero é aquele que possui todos os lados iguais, com ângulos políticos internos apresentando, portanto, eixos de simetria de poder.

## **A Empiria dos Triângulos Competitivo-Cooperativos na América do Sul**

Com a finalidade de esclarecer essas abstrações teóricas do poder, é possível relacioná-las com exemplos sucintos do presente trabalho até aqui apresentado. Na ilustração abaixo, os vértices de cada triângulo correspondem

as Forças Políticas Internas na América do Sul, na parte superior, e as Forças Políticas Externas mundiais, na inferior. Compreende-se que cada relação triangular remete a uma correlação de forças temporal e espacial, de acordo com as condições materiais presentes em termos político-econômicos, consubstanciando-se dois vértices a fim de prevalecer a Força Política majoritária na correlação competitiva ou cooperativa, representada pelo lado do triângulo. No caso da Força Política Privatista, o lado do triângulo mais potente tende a prevalecer para a Força Política Estadunidense, deslocando seu ângulo político interno para a direita. Concomitantemente, tendo como contrapartida a Força Política Nacionalista, há uma tendência de convergência para a China e deslocamento do ângulo político interno para a esquerda. Para a Força Política Híbrida, ambas as Forças Políticas Externas exercem influência direta e indireta, mantendo-se constantes seus ângulos políticos internos.

**Figura 6: Triângulos Competitivo-Cooperativos - Forças Políticas Internas na América do Sul e Forças Políticas Externas mundiais**

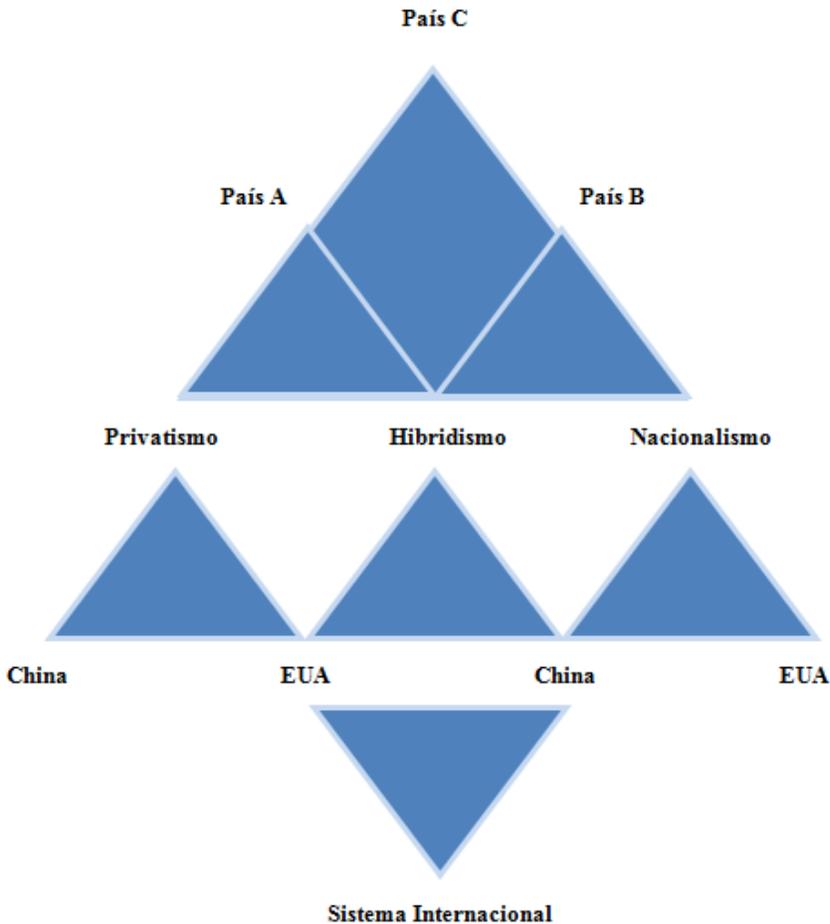


Fonte: Elaborado pelo autor.

Há de se ressaltar que a própria correlação de forças entre as Forças Políticas Externas, seja com maior ou menor intensidade, também afeta o encadeamento do terceiro ator, a Força Política Interna, em termos benéficos ou não. Outrossim, as próprias Forças Políticas Internas (e Externas) competem entre si, fazendo com que novas relações triangulares, endógenas e exógenas, sejam formadas. Na figura 7, observa-se que no nível interno, existem disputas competitivas entre o privatismo e o hibridismo no país A, entre o hibridismo e o nacionalismo no país B, e entre o privatismo e o nacionalismo no país C, configurando triângulos competitivos endógenos das Forças Políticas Internas. Concomitantemente, a disputa pelo sistema internacional entre as duas grandes potências, Estados Unidos e China, conforma a competição das

Forças Políticas Externas. Uma vez que o plano interno e o externo desses triângulos competitivos possuem fluxos dialéticos de influência, qualquer modificação em um dos vértices de qualquer triângulo modifica a correlação de forças do lado deste mesmo triângulo, assim como os ângulos políticos internos, alterando, em menor ou maior medida, todo o sistema.

**Figura 7: Triângulos Competitivo-Cooperativos – Relações Endógenas e Exógenas**

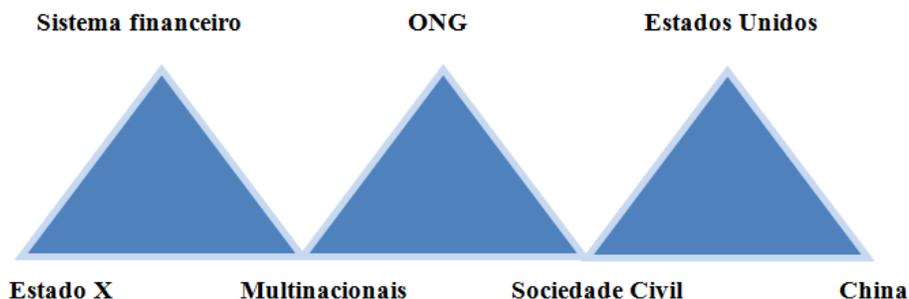


Fonte: Elaborado pelo autor.

Uma vez que as relações triangulares são infinitas, múltiplas forças poderiam ser agregadas no esquema proposto, inclusive fora da esfera do

Estado. Visou-se realizar uma sistematização simplificada, a fim de visualizar as implicações geopolíticas e geoeconômicas relacionadas às Forças Políticas Internas e Externas, assim como suas relações triangulares competitivo-cooperativas.

**Figura 8: Triângulos Competitivo-Cooperativos - Outros Atores**



Fonte: Elaborado pelo autor.

No sistema internacional, todos os países, independente de qual papel possuem na estrutura hierárquica mundial, buscam aumentar seu poder e riqueza. Ainda que não se proponham a aumentar seus territórios em termos geográficos, todos são expansivos. Neste contexto, “a ‘pressão competitiva’ do poder é sempre uma pressão sistêmica, porque todos os ‘poderes soberanos’ precisam se expandir ou se defender, mesmo que seja simplesmente para conservar o poder que já possuem” (Fiori 2007, 17-18).

A partir da sistematização realizada acerca dos TCCs, “o aumento do poder, da liberdade e da igualdade de uma de suas três pontas implicará perda da soberania, da autonomia e da diferença das outras duas pontas” (Fiori 2016, 15), em que o vértice mais poderoso seguirá sendo aquele que funda as regras do jogo, o critério ético-moral e a arbitragem política e econômica, estabelecendo e adequando aos seus interesses os lados das relações competitivas e/ou cooperativas e os ângulos políticos internos, nessa incessante disputa geopolítica pelo poder global.

Vale ainda frisar que essa análise teórica dos TCCs possui relação diretamente proporcional com a expressão do latim “*Inter duos litigantes, tertius gaudens*”: entre dois litigantes, o terceiro se alegra, ou seja, quando dois brigam um terceiro tira proveito; “*rather than getting in the middle of every fight, sometimes it is better to hold the coats of those who do*” (Arrighi 2007, 298). Concomitantemente, é inversamente proporcional à teoria do equilíbrio de poder: ao invés de visar o apoio de quaisquer um dos vértices de poder,

explora períodos favoráveis de hostilidade mútua dos vértices mais fortes para a concretização de objetivos pré-definidos. Em outros termos, propõe-se que, ainda que um ator seja a ponta mais fraca da relação triangular, existem brechas na geometria do poder que ensejam uma assertividade política visando à acumulação do seu poder e riqueza.

Analisando a situação específica da América do Sul na relação triangular de poder com os Estados Unidos e a China, percebe-se a possibilidade de três triangulações distintas, a partir da definição das três Forças Políticas Internas e das duas Forças Políticas Externas. Obviamente que essas generalizações se modificam até mesmo dentro do período analisado (2001-2020), assim como na relação entre Estados Unidos e China com cada uma das Forças Políticas Internas. Portanto, com a finalidade de simplificar o exemplo, realizar-se-á uma sucinta análise qualitativa de uma triangulação (FPI, FPE 1 e FPE 2) nos três períodos do recorte temporal: 2001, 2008 e 2016, considerados paradigmáticos tanto para o sistema internacional quanto para o caráter específico das relações sino-americanas com a América do Sul.

A partir de 2001, os ataques às torres gêmeas e a presença na Eurásia com a Guerra no Afeganistão/Iraque no contexto da Guerra Global ao Terror “*undermined the centrality of the US and its currency in the global political economy, and strengthened the tendency towards the emergence of China as an alternative to US leadership in East Asia and beyond*” (Arrighi 2007, 209). Concomitantemente ao enfraquecimento da unipolaridade estadunidense, inclui-se a entrada da China na OMC em 2001, alinhado à sua política *go global*, que ensejou maior participação econômica e diplomática em todos os tabuleiros geopolíticos. Na América do Sul, o declínio da relevância comercial, econômica e política dos Estados Unidos, e o fortalecimento da presença chinesa “pode também ser, em grande parte, atribuído ao fortalecimento da Onda Rosa<sup>9</sup> e ao processo de integração regional” (Dominguez 2016, 135-136).

Esta dinâmica favoreceu um recuo/distanciamento estadunidense e um avanço/fortalecimento das relações comerciais chinesas na América do Sul, possibilitando um momento de expansão das FPI (com menor ou maior grau dependendo das suas características) ao aproveitar o vácuo de poder dos EUA, beneficiando “o desenvolvimento de propostas autônomas, nas quais os Estados Unidos não se encontram inserido: são agendas autóctones e com foco nos interesses e na melhoria das condições sul-americanas” (Carmo e Pecequillo 2016, 58).

---

9 Onda rosa é uma expressão utilizada na análise de política externa do início do século XXI, para referir-se à percepção da crescente influência da esquerda na América Latina, entre o fim da década de 1990 e o início dos anos 2000, quando foram eleitos chefes de Estado ligados a partidos reformistas de esquerda.

A crise financeira de 2008 é um ponto de inflexão para os três vértices da triangulação, cujas características não deixam de lado as anteriores, mas constituem novas formas de relação de poder. Nos Estados Unidos, o foco inicial com a recuperação econômica se alinha a contrarreação/retomada assertiva na América do Sul (Carmo e Pecequilo 2016, 71), visualizados nas tentativas de assinatura do TPP e na relevância da Aliança do Pacífico e tratados bilaterais; na China, há um redirecionamento da política doméstica (Novo Normal) e uma desaceleração do crescimento econômico, que reverbera diretamente na diminuição dos fluxos comerciais com a América do Sul, em conjunto com a intensificação dos fluxos de investimentos e tratados bilaterais/multilaterais; para as FPI em geral, visualiza-se a substituição de agendas de alto para baixo perfil, intensificada pelas mudanças para governos de cunho liberal nas eleições e com o crescente esvaziamento de lideranças regionais autônomas, fazendo com que Estados Unidos e China reassumissem determinado protagonismo (Carmo e Pecequilo 2016, 73).

Em 2016, o cenário geral sofre novas transformações: a eleição de Donald Trump nos Estados Unidos, voltado para um protecionismo econômico e um intervencionismo militar (Rodrigues 2017), fornece elementos de constante instabilidade na política doméstica e externa estadunidense; a presença cada vez mais marcante na figura de Xi Jinping engendra um redirecionamento chinês no sistema internacional, a partir da intensificação do papel dos BRICS e da Nota Roda da Seda, e para o subcontinente sul-americano com o segundo *policy paper* específico para a região; na América do Sul, após uma década de avanços em diversos aspectos político-econômicos, figura-se um conjunto de retrocessos do ponto de vista geoestratégico, em que as conseqüências se apresentam através da “perda de espaço e liderança, o aumento da instabilidade regional, o esvaziamento dos projetos de integração, a consolidação da presença da China na América do Sul e o aprofundamento da contrarreação hegemônica estadunidense” (Carmo e Pecequilo 2016, 65-66).

Em linhas gerais, analisando-se os Lados de Relações Competitivo-Cooperativos, visualizam-se os seguintes parâmetros na relação entre China - Estados Unidos: num contexto de “bipolaridade assimétrica” (Stuenkel 2016, 83-84), existe um padrão de coexistência cooperativa (Kissinger 2011, 468-469), uma vez que há a percepção de que ambos necessitam um do outro e são demasiados grandes demais para serem dominados e/ou transformados; e de coexistência competitiva (Shambaugh 2013, 73-74), no qual, apesar da interconexão em distintas áreas, há uma elevação da competição nos planos econômico, ideológico, de segurança e geopolítico nos últimos anos, podendo tornar a América do Sul “*a theatre of global disputes between Monroe*

*and Mao's heirs*" (León-Manriquez e Alvarez 2014, 24). Na relação Estados Unidos - América do Sul, visualiza-se a imposição de uma geopolítica da Guerra Híbrida, conforme visto nas seções anteriores, principalmente com a retomada da região no radar geoestratégico estadunidense a partir de 2008. No que tange a relação entre China - América do Sul, ratifica-se a permissividade da Geoeconomia Híbrida, em que Pequim utiliza o comércio, o investimento e a diplomacia com a intenção de equilibrar a dominância regional e global.

## Considerações Finais

O presente artigo destinou-se a apresentar uma nova formulação epistemológica do poder, os Triângulos Competitivo-Cooperativos, lastreados pelas correlações das Forças Políticas Internas e Externas no estudo de caso sul-americano. Desta maneira, conclui-se que os Triângulos Competitivo-Cooperativos estabelecidos pela correlação Estados Unidos – China – América do Sul são altamente complexos, ensejando novos projetos e trabalhos acadêmicos que visem explorar as infinitas possibilidades dessas triangulações de poder em suas múltiplas interdisciplinaridades.

Como considerações finais, reitera-se que o equilíbrio da triangulação de poder na América do Sul começa a ser rompido quando o subcontinente, tradicionalmente na esfera de influência dos EUA, é atraído pelo polo magnético chinês, aumentando as preocupações do lado estadunidense por consistir numa área vital para a sua segurança e estabilidade regional. A China vem elevando seus laços com a América do Sul, utilizando instituições multilaterais para restringir e diluir o poder e a influência estadunidenses, empregando o “multilateralismo” como um meio de alcançar o “multipolarismo” (Shambaugh 2013, 153). Ainda, tem apoiado o avanço de mecanismos de integração regional, como a CELAC, vista pelos Estados Unidos de modo hostil, uma vez que a criação do Fórum China - CELAC os exclui intencionalmente. Tal tabuleiro de xadrez geopolítico tende a se tornar cada vez mais dinâmico na medida em que os interesses dos três vértices de poder são mais latentes.

*In so doing, Latin American leaders will not be operating in a vacuum. Latin America will have to navigate the China Triangle. At the top of the triangle tips is the United States, while China and Latin America form a new base of cooperation from left to right. But China has its own delicate relationship with the United States. The United States has a longstanding connection to the Americas. In addition to reforms at home, Latin American capitals will need*

*to retool alliances with China to be more consistent with those reforms. At the same time, China's new alliance with Latin America is seen as a challenge to the United States, a nation that has long considered the Americas its backyard. To be successful, then, Latin America's reforms will have to operate in a manner that simultaneously builds on its relationships with China and the United States alike rather than picking one over the other* (Gallagher 2016, 3).

De tal modo, a América do Sul é delineada como uma área sensivelmente geoestratégica no médio-prazo, visualizando-se “um renascimento da região como espaço geopolítico e geoeconômico” (Pecequillo 2013, 101), em que “*concerns on China's rise and increasing pressures from US hard-liners could transform Latin America in a scenario of geopolitical dispute between the two great powers*” (León-Manriquez e Alvarez 2014, 23-24).

Destarte, analisando-se o referencial teórico proposto, algumas conclusões podem começar a ser delineadas:

1) nas relações triangulares, tanto a competição quanto a cooperação ensejam janelas de oportunidades aos países sul-americanos, ao estabelecer benefícios com o outro vértice de poder;

2) agregando-se ao paradigma geopolítico um padrão geoeconômico, abrem-se novas fronteiras para triangulações de poder, podendo beneficiar a região, caso as FPI delineiem objetivos, metas e planos geoestratégicos;

3) para a América do Sul, o aumento do intercâmbio com Pequim pode aumentar o poder de barganha com Washington, modificando a histórica estrutura de patrão para parceiro (Gallagher 2016, 176-177), a partir da percepção “de que a China poderia se tornar uma alternativa à interdependência assimétrica com os Estados Unidos, tanto nos setores estratégico quanto econômico” (Pecequillo 2013, 108);

4) da conclusão anterior, segue-se que tal fato tende a despertar apreensões por parte dos Estados Unidos, considerando a intensidade adquirida pelas relações sino-sul-americanas como disfuncional aos seus interesses na região (Sevares 2015, 101);

5) numa visão geoestratégica de autonomia sul-americana, a região poderia aproveitar a competição regional e global sino-americana ao capitalizar e fortalecer laços pragmáticos com ambas as partes, visando como meta estratégica seu desenvolvimento socioeconômico.

## REFERÊNCIAS

- Aron, Raymond. 2002. *Paz e guerra entre as nações*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais.
- Arrighi, Giovanni. 2007. *Adam Smith in Beijing: Lineages of the Twenty-First Century*. New York: Verso.
- Bandeira, Luiz Alberto Moniz. 2016. *A desordem mundial: o espectro da total dominação: guerras por procuração, terror, caos e catástrofes humanitárias*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- Bruckmann, Monica. 2011. “Recursos naturais e a geopolítica da integração sul-americana”. In: Viana, André Rego; Barros, Pedro Silva; Calixtre, André Bojikian (Org.). *Governança Global e a integração da América do Sul*. Brasília: Ipea, 2011. 197-246.
- Brutto, Giuseppe Lo. 2018. “El papel de China en el actual proceso de reconfiguración geoeconómica y geopolítica en América Latina. Un análisis de sus implicaciones en las dinámicas de la cooperación Sur-Sur”. In: Vadell, Javier (Org.). *A expansão econômica e geopolítica da China no século XXI*. Belo Horizonte: Editora Puc Minas, Ca 4. 103-138.
- Carmo, Corival Alves do; Pecequilo, Cristina Soreanu. 2016. “O Brasil e o vácuo de liderança regional: o avanço sino-americano (2011/2016)”. *Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais* 5 (9): 54-75.
- Colombo, Sandra; Frechero, J. Ignacio. 2012. “Yes We Can? A Política Externa de Obama para a América Latina: Da Decepção à Autonomização da Região”. *Contexto Internacional* 34 (1): 189-222.
- Dominguez, Francisco. 2016. “Após a atual crise, qual o futuro da relação estratégica entre a América Latina e a China?”. In: LIMA, Marcos Costa (Org.). *Perspectivas Asiáticas*. Rio de Janeiro: Folio Digital. 135-164.
- Economy, Elizabeth C.; Levi, Michael .2014. *By all means necessary: How China’s resource quest is changing the world*. New York: Oxford University Press.
- Fiori, José Luís da Costa. 2014. *História, estratégia e desenvolvimento: para uma geopolítica do capitalismo*. São Paulo: Boitempo Editorial.
- Fiori, José Luís da Costa. 2016. *O mito do “pecado original” e o gênese do ceticismo ético*. Acesso em: 24 fev. 2019. [http://www.ie.ufrj.br/imagens/o\\_mito\\_do\\_pecado\\_original\\_doec8.pdf](http://www.ie.ufrj.br/imagens/o_mito_do_pecado_original_doec8.pdf).
- Fiori, José Luís da Costa. 2007. *O poder global e a nova geopolítica das nações*. São Paulo: Boitempo Editorial.
- Gallagher, Kevin. 2016. *The China Triangle: Latin America’s China boom and the fate of the Washington Consensus*. New York: Oxford University Press.

- Jaguaribe, Anna. 2011. “China: estratégias de modernização alternativa”. *Revista Desenvolvimento em Debate* 2 (2): 39-49.
- Katz, Claudio. 2016. *Neoliberalismo, Neodesarrollismo, Socialismo*. Buenos Aires: Batalla de Ideas.
- Kelly, Philip. 1997. *Checkerboards and Shatterbelts: The geopolitics of South America*. Austin: University Of Texas Press.
- Kissinger, Henry. 2011. *Sobre a China*. Rio de Janeiro: Objetiva.
- Korybko, Andrew. 2018. *Guerras híbridas das revoluções coloridas aos golpes*. São Paulo: Expressão Popular.
- Laclau, Ernesto. 2013. *A Razão Populista*. Rio de Janeiro: EdUERJ.
- Leite, Alexandre Cesar Cunha; Ramos, Lohana Gabriela Simões de Oliveira. 2016. “Investimentos chineses na América do Sul: um desenho das preferências de destino e setores”. In: Lima, Marcos Costa (Org.). *Perspectivas Asiáticas*. Rio de Janeiro: Folio Digital. 165-192.
- León-Manríquez, Jose; Alvarez, Luis F. 2014. “Mao’s steps in Monroe’s backyard: towards a United States-China hegemonic struggle in Latin America?”. *Revista Brasileira de Política Internacional* 57, 9-27.
- Lukes, Steven. 1980. *O poder: uma visão radical*. Brasília: Editora Unb.
- Maquiavel, Nicolau. 2012. *O Príncipe*. São Paulo: Martin Claret.
- Martins, Carlos Eduardo. 2011. *Globalização, dependência e neoliberalismo na América Latina*. São Paulo: Boitempo.
- Morgenthau, Hans J. 2003. *A política entre as nações: A luta pelo poder e pela paz*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais.
- Naughton, Barry. 2017. “Is China Socialist?”. *Journal Of Economic Perspectives*. Nashville 31(1): 3-24.
- Niu, Haibin. 2013. “A Grande Estratégia Chinesa e os BRICS”. *Contexto Internacional, Rio de Janeiro* 35 (1): 197-229.
- Nye, Joseph S. 2004. *Soft Power: The Means To Success in World Politics*. New York: Public Affairs.
- Ouriques, Nildo. 2014. *O colapso do figurino francês: Crítica às ciências sociais no Brasil*. Florianópolis: Insular.
- Pecequilo, Cristina Soreanu. 2013. “A América do Sul como espaço geopolítico e geoeconômico: o Brasil, os Estados Unidos e a China”. *Carta Internacional* 8 (2): 100-115.
- Pecequilo, Cristina Soreanu. 2012. *Os Estados Unidos e o século XXI*. Rio de Janeiro: Elsevier.
- Pereira, Luis Carlos Bresser; Ribeiro, Livio. 2016. “A nova fase do modelo chinês e as principais questões para o Brasil”. In R. Bonelli, & F. Veloso (Orgs.). *A Crise de Crescimento do Brasil* (1 ed.). Rio de Janeiro: Elsevier, 243-281.

- Perkins, Dwight. 2013. *East Asian Development: Foundations and Strategies*. London: Harvard University Press.
- Rodrigues, Bernardo Salgado. 2020b. “Guerra híbrida na América do Sul: uma definição das ações políticas veladas: uma definição das ações políticas veladas”. *Sul Global* 1 (1): 139-168.
- Rodrigues, Bernardo Salgado. 2017. “O início da Era Trump: isolacionismo econômico e intervencionismo militar”. *Boletim de Conjuntura - Lehc*. 15-26.
- Rodrigues, Bernardo Salgado. 2020a. Geopolítica, desenvolvimento e integração na América do Sul?: os projetos de poder estadunidense e chinês na amazônia sul-americana (2001-2016). *Doutorado em Economia Política Internacional*, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.
- Sevares, Julio. 2015. *China: un socio imperial para Argentina y América Latina*. Ciudad Autonoma de Buenos Aires: Edhasa.
- Shambaugh, David. 2013. *China goes global: the partial power*. New York: Oxford University Press.
- Stuenkel, Oliver. 2016. *Post-western world: how emerging powers are remaking global order*. Cambridge: Polity Press.
- Traspadini, Roberta. 2014. *A teoria da (inter).dependência de Fernando Henrique Cardoso*. 2. ed. São Paulo: Outras Expressões.
- Tsai, T-C; Liu, T. 2012. “China’s Relations with Latin America”. In E. Kavalsky (Ed.). *The Ashgate Research Companion to Chinese Foreign Policy*. Surrey: Ashgate. 287-298.
- Vadell, Javier Alberto; Carvalho, Pedro Henrique Neves de. 2014. “Neoliberalismo na América do Sul: A Reinvenção por Meio do Estado”. *Contexto Internacional* 36 (1): 75-111.
- Vadell, Javier. 2011. “Rumo ao século chinês? A relação Estados Unidos-China pós 11/09”. *Carta Internacional* 6 (2): 97-111.
- Vadell, Javier; Neves, Pedro. 2018. “O Brasil e a China na atualidade: perspectivas sobre o aprofundamento da cooperação desigual a partir do comércio, dos investimentos e do crédito”. In: Vadell, Javier (Org.). *A expansão econômica e geopolítica da China no século XXI*. Belo Horizonte: Editora Puc Minas, Ca 7. 205-234.
- Vadell, Javier; Ramos, Leonardo; Neves, Pedro. 2016. “As implicações internacionais do modelo chinês de desenvolvimento do Sul Global: Consenso Asiático como network power”. In: Lima, Marcos Costa (Org.). *Perspectivas Asiáticas*. Rio de Janeiro: Folio Digital, 67-90.

## **RESUMO**

No século XXI, os projetos de poder na América do Sul constituem uma arena de disputas que compreende uma correlação dialética entre Forças Políticas Internas e Externas. Neste sentido, o presente artigo visa realizar um debate inovador a partir da formulação teórica denominada de Triângulos Competitivo-Cooperativos de poder, tomando como estudo de caso a região sul-americana. A partir de uma visão realista das relações internacionais e utilizando uma metodologia empírico-dedutiva, objetiva-se atingir uma construção epistemológica referente ao poder no sistema internacional, explanando os desafios e as possibilidades das Forças Políticas Internas Sul-Americanas.

## **PALAVRAS-CHAVE**

Triângulos Competitivo-Cooperativos de Poder; Forças Políticas Internas e Externas; América do Sul.

*Recebido em 28 de maio de 2020  
Aprovado em 18 de novembro de 2020*

# A DIPLOMACIA MULTILATERAL: DISSENSOS E CONTRASTES. DOIS CASOS GENEBRINOS, UM DEPOIMENTO PESSOAL<sup>1</sup>

Pedro Motta Pinto Coelho<sup>2</sup>

## Considerações Iniciais

Genebra e Nova York são cidades geralmente vistas como os dois principais centros de negociação multilateral. Outras, como Londres, Paris, Viena, mesmo Bruxelas, não se comparam a essas duas, em matéria de densidade e abrangência das negociações que nelas ocorrem. À diferença de Nova York, entretanto, onde a diplomacia multilateral se concentra na sede da Organização das Nações Unidas-ONU, e é mais de natureza política, em Genebra essa atividade se encontra dispersa em numerosos foros, de natureza econômica, política ou técnica (neste caso, a maioria das agências especializadas da ONU, por exemplo). O que chama a atenção, no caso da cidade suíça, é o ambiente negociador sempre sofisticado tematicamente, mas que por vezes pode ser agressivo, por parte dos países desenvolvidos, sob a cobertura de iniciativas e propostas vanguardistas ou técnicas. Ademais, se em Nova York há uma representação mais numerosa e politicamente mais articulada dos países em desenvolvimento-PEDs, pelo menos no âmbito da Assembléia Geral da ONU, nas negociações, em Genebra a natureza mais técnica dos foros e sua diversidade tendem a favorecer as agendas mais caras aos países desenvolvidos.

---

1 Do original, *Vivências Diplomáticas e Autobiográficas*. Disponível em: [www.mineiromatuto.com](http://www.mineiromatuto.com).

2 Pedro Motta Pinto Coelho é diplomata de carreira, aposentado.

## Como Lidar com Esses Dissensos e Contrastes?

O contexto genebrino é particularmente interessante na medida em que os temas econômico-comerciais e outros vistos como de natureza mais técnica, em contraste com o que se discute em foros políticos, cada vez mais se identificam com estes últimos; e vice-versa: à medida que avançam as negociações outrora técnicas, no âmbito do meio ambiente, por exemplo, sobre mudança do clima, mais se tornam claras e abrangentes suas implicações políticas e econômicas, passando então estas ao plano principal das negociações.

Tradicionalmente, foros tão diferenciados como o Acordo Geral sobre Comércio e Tarifas-GATT, que deu origem à Organização Mundial de Comércio-OMC, ou a Conferência do Desarmamento-CD constituem exemplos também de uma outra dessas características da negociação multilateral genebrina: mais do que em Nova York, as agendas de interesse dos países desenvolvidos são propostas em Genebra, não sem certa agressividade e disposição impositiva, por conta do maior controle que tais países detêm sobre muitos dos foros ali existentes. Tais tendências perderam muito de sua força em decorrência da crescente capacidade de articulação dos países em desenvolvimento na defesa de seus interesses comuns. A diplomacia multilateral sempre constituiu o melhor apoio para a defesa e a promoção desses interesses no plano das relações internacionais, mas muito mais hoje, graças a evolução das instituições negociadoras—por exemplo, com a criação da OMC, em substituição ao GATT—mas também graças à melhor compreensão, no mundo em desenvolvimento, do valor da negociação multilateral. A negação desse valor, como se vê no caso do presente governo Bolsonaro no Brasil, é anacrônica e visivelmente equivocada.

## A Agenda Impositiva dos Países Desenvolvidos

Logo após chegar a Genebra para assumir minhas funções junto à nossa Delegação Permanente em Genebra—DELBRASGENU, em 1989, em meio às negociações comerciais da chamada Rodada Uruguai, promovida pelo GATT, tive uma experiência corriqueira que ilustra bem o que me esperava. Minha mulher e eu descíamos a Rue du Mont Blanc num domingo à tarde, em pleno verão, bem despreocupados, quando uma senhora jovem, meio empertigada, vindo em nossa direção, gritou-nos, em tom exaltado: «vous ne pouvez pas vous mettre dans ma trajectoire!», algo como «afastem-se do meu caminho», ou «saíam da minha frente». Como, surpresos, não

oferecemos qualquer reação, outra vez repetiu a frase, omitindo o sujeito para ser mais ríspida, em modo sempre imperativo, «pouvez pas vous mettre dans ma trajectoire!», e seguiu caminho, pisando duro.

Talvez tivéssemos ocupado pelo menos em parte o espaço que marcaria a trajetória projetada em seu caminho pela senhora empertigada. A «trajetória» dela tinha que estar livre, sem impedimentos.

As negociações em Genebra tinham algo desse comportamento por parte dos países desenvolvidos. O contexto internacional mudou desde então e a agenda negociadora evoluiu, a OMC veio no lugar do GATT, por exemplo, mas ainda são notáveis, em muitos foros, as manifestações dessas relações desequilibradas.

A imposição da agenda por parte dos países desenvolvidos deu-se claramente com o lançamento, no âmbito do GATT, de nova rodada de negociações multilaterais sobre comércio internacional na chamada Rodada Uruguai, em 1986. As negociações sobre desarmamento, na Conferência do Desarmamento-CD, encontram-se, há anos, paralizadas, diante da oposição dos países nuclearmente armados a um programa de trabalho abrangente. Em matéria de meio ambiente, as negociações originalmente obedeceram a interesses dos países ricos.

## GATT e a Rodada Uruguai: O Meio Ambiente

A Organização Mundial do Comércio-OMC, somente criada no início de 1995, resultou das negociações da Rodada Uruguai, terminadas em 1994. Até então, o comércio internacional era objeto das disciplinas do GATT, instituição dominada por grupo de grandes países ricos—EUA, Japão, Canadá, mais a Comissão da União Europeia, o seletivo e exclusivo «clubes do Green Room». Reunidos nessa sala da sede do GATT, ali na Rue de Lausanne 154, ditavam as regras do comércio mundial: Rússia, ainda União Soviética quando lá cheguei pela primeira vez, em 1989, e China não eram membros do Acordo Geral, uma espécie de associação limitada a pouco mais de 40 países, as «Partes Contratantes», onde, dentre os poucos em desenvolvimento membros, apenas alguns sobressaíam, entre eles Brasil e Índia, únicos capazes de opor alguma resistência aos ditames dos maiores do clube, sendo sempre, contudo, lembrados de que a oposição à «trajetória» deles, os maiores, tinha limites<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> A mesma tendência, de forma mais ou menos evidente, ou mais ou menos intensa, se dava, e se verifica ainda hoje, em um ou outro, dentro da miríade de foros multilaterais em Genebra. Genebra e cidades vizinhas sediam muitos desses organismos ou os secretariados de

Durante a Rodada Uruguai, nós, de DELBRASGEN, sobretudo e eu e meu colega mais novo, hoje embaixador e com carreira marcada pela seriedade e alto nível de competência, Tovar da Silva Nunes, delegados pelo Brasil junto aos chamados «Novos Temas», recebíamos na Missão quase toda semana um qualificado técnico da UNCTAD para conversas informais muito instrutivas e orientadoras sobre o processo negociador, a partir do que podíamos melhor balizar nosso trabalho com base nas instruções de Brasília. Vale lembrar, como descrevo a seguir, que pouca gente sabia exatamente o que eram as negociações sobre comércio de serviços ou sobre propriedade intelectual, do ponto de vista de disciplinas do comércio internacional.

Também em Genebra, no carinhosamente chamado «Palais», atua o Conselho da ONU para Direitos Humanos, com seu Alto Comissariado; e ali, com toda sua tradição de altas negociações sobre os destinos da humanidade, está sediada a Conferência (das Nações Unidas) do Desarmamento-CD, à qual está reservada, com exclusividade de uso para suas sessões, a sala mais imponente de todo o Palais, sobriamente decorada com os afrescos de De Sert sobre «a Guerra e a Paz», que cobrem todo o teto e dão à sala um ar de bronze atemporal.

Na segunda vez em que servi em Genebra, de 2014 a 2016, apresentei, no salão nobre contíguo à esta sala, minhas cartas credenciais como embaixador Representante Permanente do Brasil junto à Conferência do Desarmamento

---

convenções, muitas delas concluídas sob a égide da ONU, como a Convenção sobre Diversidade Biológica, a CITES-Convenção sobre o Comércio Internacional de Espécies Ameaçadas de Extinção, o Acordo Internacional sobre Madeiras Tropicais, de 1983, substituído por novo Acordo em 1994 e outro em 2006, com a ITTO-Organização Internacional sobre o Comércio de Madeiras Tropicais, ou ainda a RAMSAR-Convenção sobre as Zonas Úmidas de Importância Internacional Especialmente Enquanto Habitat de Aves Aquáticas..

Dentre os foros políticos, e outros de matiz econômico-político, há muitos dentro da estrutura das Nações Unidas, hospedadas no *Palais des Nations*, edificação imponente construída após a Primeira Guerra Mundial para albergar a então criada Liga das Nações. Lá está a Conferência das Nações Unidas para o Comércio e o Desenvolvimento-UNCTAD, órgão histórico, foco da articulação em defesa dos países em desenvolvimento-PEDs, categoria de países que então, em fins da década de 1950, inícios da década de 1960, se consolidou no chamado Grupo dos 77, ou G-77.

Por isso mesmo, foi dos poucos foros genebrinos onde era possível fazer prevalecer os interesses dos PEDs no contexto das negociações multilaterais—ali, efetivamente, os PEDs se «meteram» nas «trajetórias» dos países desenvolvidos para lutar pelos próprios interesses. A UNCTAD sem dúvida alguma marcou presença, mas não demorou muito para que os países desenvolvidos articulassem sua marginalização como foro negociador.

A UNCTAD, de algum tempo para cá, perdeu força, pois o foco dos interesses dos PEDs passou gradualmente para outros contextos negociadores mais maleáveis, e menos estigmatizados, mas ainda constitui um importante centro de pesquisas e de estudos sobre as relações internacionais, numa perspectiva de apoio ao desenvolvimento econômico.

ao Secretário Geral da ONU («Deputy») em Genebra<sup>4</sup>.

Contrariamente a Nova York, onde o grosso da atividade diplomática multilateral se concentra na ONU e seus escritórios, como o PNUD, em Genebra a regra é a diversificação desse trabalho pelos diversos foros. Qualquer um de nós, diplomatas lotados na cidade, acaba inevitavelmente por participar de reuniões e sessões negociadoras em muitos dos foros sediados na cidade e arredores, sem exagero.

Dá-se entretanto que, hoje em dia, os mesmos temas, inclusive os comerciais, tratados sob perspectivas diferentes ou complementares, são negociados em muitos foros, ao mesmo tempo ou quase. Como resultado, uma intensa agenda de trabalho para cada diplomata, que se estende muitas vezes a desoras e pelos fins de semana, limitando mais ainda o pouco tempo reservado para nossa vida privada—nisso, aliás, pouco diferindo do trabalho multilateral em outros centros, como o de Nova York.

Genebra se torna única, entretanto, por um motivo especial: o vanguardismo da agenda, o que é muito positivo, obviamente, e gratificante diplomaticamente. Mais talvez do que em Nova York, os temas negociados em Genebra costumam estar na vanguarda da agenda internacional multilateral. São temas que apenas anos depois, entrarão nas agendas de outros foros, alhures, ou mesmo em Nova York, em foros regionais, e, sempre décadas depois, nas agendas nacionais de cada país.

O tema da mudança do clima, com o IPCC-International Panel on Climate Change, pequeno grupo seletivo de cientistas, reunindo-se com representantes governamentais em fins da década de 1980 e começos da década seguinte, em Genebra e arredores, sem merecer qualquer atenção focal no âmbito multilateral, e muito menos nos âmbitos regionais ou nacionais, é um exemplo marcante e atual dessa dinâmica. Mesma coisa

---

4 Há também na cidade enorme quantidade de organismos regionais, alguns científicos, como o CERN, de pesquisa em física nuclear, outros muitos ligados à União Europeia e outras instituições europeias. Outros, ainda, na área mais bem econômico-comercial, como a EFTA-European Free Trade Association, mais ligada aos países nórdicos e alguns outros europeus não-membros, à época de sua criação (1960), da CEE (ogora apenas integrada por Liechtenstein, Islândia, Noruega e Suíça).

Enfim, Genebra é um mundo. E deixa bem para trás outras cidades européias também importantes para a diplomacia multilateral, como Viena, Londres ou Paris. Compara-se talvez a Bruxelas, por conta da UE. Cidade pequena, mais de 70 por cento de seus habitantes são funcionários internacionais, com um vasto corpo diplomático. Com uma economia pujante, não fora uma cidade suíça, e seu alto custo de vida, deixa a maior parte de nós, pobres funcionários diplomáticos com salários apertados, pouco à vontade diante do luxo e dos altos preços dos serviços, mais bem adequados à extensa população flutuante árabe ou de magnatas e das gentes que podem conviver bem com a atração financeira desse centro urbano internacional, se não cosmopolita como Nova York.

para temas como o comércio de serviços, ou o da propriedade intelectual. Toda a temática ambiental com seu disciplinamento internacional, nas suas diversas ramificações, esteve por vários anos concentrada em Genebra, no desdobramento da Conferência de Estocolmo de 1972.

## Os Novos Temas

Como disse, a primeira vez em Genebra «como posto», isto é, em lotação permanente na Missão do Brasil– DELBRASGEN, em 1989, a Rodada Uruguai a meio caminho, fiquei encarregado de nossa delegação aos três «Novos Temas»–comércio de serviços; comércio e propriedade intelectual; e comércio e investimentos.

Eram essas questões assim chamadas de «novos temas» pelo ineditismo de sua inclusão no âmbito das negociações comerciais no GATT, estas tradicionalmente restritas ao comércio de bens e às negociações tarifárias, ademais de temas correlatos, como as exceções relativas ao «balanço de pagamentos»–BOP, na sigla em inglês, de cada país, tema mais afeto, por óbvio, aos países em desenvolvimento, por sempre apresentarem deficits crônicos nesse quesito. Justamente por esse motivo, as reuniões sobre BOP eram muito divertidas, sendo das poucas onde nós, os PEDs no GATT, podíamos conseguir resultados favoráveis, com exceções, ou «waivers», na aplicação de disciplinas do GATT, como «nação mais favorecida» ou «tratamento nacional».

Com a mudança das regras ao fim da Rodada Uruguai, e a criação da OMC, as exceções BOP se diluíram ou evoluíram, tendo ademais ficado sem sentido com o processo de globalização e o prevaecimento, no âmbito do comércio internacional, do liberalismo econômico iniciado nos EUA em 1980, de que foi consequência, aliás, o lançamento da própria Rodada Uruguai.

No Brasil, essa virada em direção ao liberalismo e à abertura comercial deu-se no início da década de 1990, no governo Collor. Senti na pele essas mudanças, ao longo das negociações na Rodada Uruguai, sobretudo no Grupo Negociador sobre Serviços, mas também com força no Grupo Negociador sobre Propriedade Intelectual. No terceiro grupo negociador relativo aos «novos temas», o grupo sobre «medidas de investimento relacionadas ao comércio-TRIMs, na sigla em inglês, as negociações se arrastavam, quase paralizadas pelas dificuldades inerentes à questão e pelas posições muito diferenciadas acerca do tema de como regular, controlar e proteger o investimento direto estrangeiro.

Nos dois outros grupos negociadores referidos, contudo, nós,

delegados dos países em desenvolvimento mais ativos na articulação de seus interesses nas negociações, notadamente Brasil e Índia, atuávamos dentro de um quadro tradicionalmente mais bem protecionista. Meu antecessor na chefia da nossa delegação a esses grupos tinha sido o próprio Chefe da nossa Missão em Genebra, o Embaixador Paulo Nogueira Batista, a quem Ricúpero havia substituído meses antes.

Paulo Nogueira Batista era, conforme pude sentir nos meus primeiros contatos com as delegações nesses grupos, reverenciado e respeitado por suas intervenções lúcidas, e pela coragem na defesa de interesses comuns aos PEDs, enfrentando quase que sozinho, e sempre em apoio mútuo com a Índia, o verdadeiro «rolo compressor» em favor de uma abertura indiscriminada do comércio em serviços e da proteção absoluta aos direitos de propriedade intelectual (por conta da necessidade de proteção dos avanços tecnológicos nos países desenvolvidos), razão de ser da inclusão desses temas na Rodada na visão dos EUA, Comissão da União Européia, e demais poderosos do Green Room.

Devo insistir em que o comércio de serviços nunca tinha sido, até então, objeto de disciplinas no GATT. O «Acordo Geral» sempre se limitou ao comércio de bens. Serviços, na macro-economia e na contabilidade pública, eram os «invisíveis» (transações de serviços no balanço de pagamentos, tais como seguros, fretes, mas sem incluir, por exemplo, as transações ligadas ao investimento direto estrangeiro).

Ainda em 1989, eram novidade, realmente um «novo tema», que havia sido introduzido no mandato negociador da Rodada Uruguai por conta do interesse dos países ricos que, no processo de globalização da economia com a aplicação das novas tecnologias da informação, começaram a vislumbrar o potencial do comércio de serviços e a necessidade da abertura dos mercados, notadamente nos países em desenvolvimento, ainda bastante fechados nessa área. Ainda eram os tempos da União Soviética e do Muro de Berlim. Mesmo muitos países desenvolvidos, como a Suíça e os nórdicos, tinham seus serviços públicos, tais como serviços financeiros ou de telecomunicações, controlados pelo Estado, sem qualquer tipo de abertura para a entrada de prestadores de serviços estrangeiros.

Somente em 2002 a ONU publicou o «Manual de estatísticas de Comércio Internacional de Serviços», com a descrição em pormenor dos quatro «modos» através dos quais os serviços podem ser comercializados internacionalmente, tendo em conta a localização de fornecedores e consumidores dos serviços transnacionais.

Nos países em desenvolvimento, não havia, efetivamente, tanto no setor público como no privado, noção da extensão do comércio de serviços ou de seu significado, em termos de negociação no âmbito do GATT. Meu

colega da Colômbia, vizinho da bancada do Brasil no Grupo sobre Serviços, e meu parceiro de tênis nos fins de semana, estava recém chegado a Genebra, diretamente de Bogotá, onde desempenhava altas funções no Banco Central daquele país, no setor de serviços. Tendo já participado de algumas reuniões do Grupo sobre Serviços, confessou-me sua ignorância e perplexidade acerca do que se discutia ali, pois não tinha nada a ver com o seu trabalho anterior, ligado aos «invisíveis». Estávamos, de fato, diante de uma novidade, num debate bastante abstrato sobre como aplicar as disciplinas tradicionais do GATT, como «nação mais favorecida», «tratamento nacional», «barreiras não tarifárias», etc, a este novo tipo de comércio, cujas peculiaridades apresentavam, do ponto de vista do estabelecimento de regras ou disciplinas no âmbito do comércio internacional, não poucas dificuldades—com poucas afinidades com o comércio de bens.

Algo semelhante, para dar outro exemplo do vanguardismo característico de Genebra no trato de temas de alcance internacional, se passa desde 2015, no âmbito da Conferência do Desarmamento, com as consultas e grupos de peritos sobre sistemas automáticos de armas-robôs que independem do controle humano.

Justo em 1989, o GATT publicou o primeiro relatório da instituição sobre «comércio de serviços». Revelou-se então, para espanto generalizado, que o comércio de serviços, em nível mundial, excedia em torno de 10% o valor do comércio de bens também em nível mundial. A partir daí, e por acaso o processo de globalização afirmando-se em coincidência com o fim da União Soviética e a Queda do Muro de Berlim, deu-se uma extraordinária ativação das negociações em curso no Grupo de Serviços da Rodada Uruguai.

O Brasil via-se num momento de transição, com os ensaios promovidos pelo governo Collor de abertura de sua economia. A essa altura, estávamos, Brasil, Índia e alguns outros países em desenvolvimento, engajados na afirmação, no processo negociador, do princípio do «tratamento especial e diferenciado» para os PEDs, conceito já adotado nos foros negociadores sobre a temática ambiental, e que no âmbito do GATT tinha seu fundamento na Parte IV do Acordo Geral, introduzida em 1965, de natureza apenas exortativa à facilitação do comércio com os países em desenvolvimento.

Fácil imaginar o quanto Brasil, Índia e alguns outros poucos países em desenvolvimento, como Argentina, Colômbia (que presidia o grupo Negociador sobre Serviços) e Egito, se viam pressionados para aceitar um acordo liberalizante na área do comércio de serviços, com a consequente abertura de seus mercados ainda bastante protegidos. Serviços financeiros ou de telecomunicações envolveram negociações especialmente complexas

O mesmo naturalmente se passava nos demais grupos dos «novos temas», ou seja, propriedade intelectual e investimentos, dentro das

peculiaridades de cada um. Não havia, no GATT, experiência negociadora sobre essas temáticas, tipicamente navegávamos em águas não mapeadas, «unchartered waters», mas com uma única certeza: interesse forte dos países desenvolvidos, em especial EUA, UE, e Japão («demandeurs», em linguajar gattiano), em normatizar essas áreas no âmbito do comércio internacional. No caso da propriedade intelectual, pela evidente necessidade de proteger os direitos desse tipo de propriedade decorrentes do desenvolvimento tecnológico e seu valor comercial. Necessário ir, portanto para além das convenções existentes sobre a matéria, geridas em sua maioria pela OMPI e pela Convenção de Paris e, e tratá-las na perspectiva de mercado e das relações comerciais: patentes, denominações de origem, registros, segredos comerciais, direitos autorais, praticamente todo o universo da propriedade intelectual passou a ser disciplinado comercialmente.

Em investimentos, havia questões ainda mais delicadas, muitas delas a tocar em áreas sensíveis de soberania nacional, como a da proteção dos direitos do investidor ou o da remessa de dividendos, ou o da movimentação de capitais.

Sabíamos que para nós, países em desenvolvimento, seria bastante difícil sustentar posições muito restritivas, defensivas ou de proteção de mercado, que não envolvessem compromissos abrangentes em outras áreas, onde nós tínhamos mais interesse em acessar os mercados dos países ricos, em especial em agricultura, outro tema que pela primeira vez, com a rodada Uruguai, foi objeto de negociações diferenciadas no âmbito do sistema GATT.

Nos «novos temas», sem dúvida, os «spoilers», os que questionavam o consenso acerca da adoção de disciplinas que favoreceriam uma liberalização abrangente e rápida dos mercados eram Brasil e Índia, principais negociadores dos PEDs, já que a maioria adotava posturas discretas. Por essa época, em 1989 e 1990, no início de cada sessão negociadora, os chefes de cada grupo promoviam almoços ou jantares de consulta, com participação restrita aos principais negociadores. Dos PEDs, invariavelmente, apenas, Brasil e Índia, ocasionalmente também o Egito. Foram incontáveis as vezes em que, nessas ocasiões, o delegado norte-americano me qualificava como «spoiler» das discussões. Simplesmente por eu trazer à mesa objeções a «consensos» que evidentemente se formavam, junto com cardápios sofisticados e vinhos elegantes, em torno das posições dos países ricos. Certa vez chegou mesmo a dizer que eu sempre «envenenava» os jantares do grupo negociador. Uma quase verdade, no plano imagético.

Apreendi muito nessas reuniões informais. Sobre negociação e sobre culinária e gastronomia.

Constrangimento. Creio que foi esse o estado mental em que nos deixaram, a nós, os negociadores brasileiros nessa altura da Rodada Uruguai,

as novas atitudes do governo Collor, de disposição para uma relativa abertura do mercado brasileiro. Tratava-se de uma política de comércio exterior mais do que devida, diante do anacronismo de um Brasil ainda quase que completamente fechado ao resto do mundo. As mudanças, porém, vinham com uma característica sem precedentes em termos de negociações internacionais: abertura unilateral, sem a proposta de contrapartidas. Reciprocidade, como se sabe, é uma condição indispensável a levar-se em conta em negociações diplomáticas. Não digo que seja imprescindível sempre a sua aplicação, mas é sempre bom ter esse elemento por perto.

No caso, passamos a ceder abertura de nossos mercados sem maiores contrapartidas. Algo como estamos fazendo hoje, no governo Bolsonaro, em nossas relações avassaladas com os EUA de Trump, nosso suserano incontestável do momento.

## O Tema do Meio Ambiente

Por essa mesma época, despontava no horizonte negociador genebrino a temática do meio ambiente, na perspectiva da preparação da Conferência das Nações Unidas sobre Meio ambiente e Desenvolvimento—UNCED, na sigla em inglês, prevista para o Rio de Janeiro, em 1992, assim como das negociações paralelas das convenções e outras propostas de normatização dos temas «ambientais» (mudança do clima, diversidade biológica, proteção da camada de ozônio, florestas e desertificação). Em Genebra para uma reunião, Filipe Macedo-Soares, então ministro (da carreira diplomática, chamamos de «ministro de segunda classe», grau logo abaixo do «ministro de primeira classe», o seja, o de embaixador), chefe da recém-criada e toda poderosa Divisão do Meio Ambiente no Itamaraty, convidou-me para ficar com o «desk» de meio ambiente na nossa Missão, DELBRASGEN. Nas circunstâncias em que me encontrava, aceitei, pendente, claro, de consulta e aprovação pelo chefe da Missão, o embaixador Rubens Ricúpero.

Com efeito, a proposta era também de meu interesse. As atividades sobre meio ambiente em Genebra começariam para valer somente em setembro, após o verão que se iniciava. Já as reuniões da Rodada Uruguaí seguiam em ritmo frenético, e não me dariam espaço e tempo para finalizar a minha tese em preparação para o Curso de Altos Estudos do Instituto Rio Branco--CAE. Ademais seria estimulante voltar a tratar das questões ambientais, um dos temas que primeiro me atribuíram no começo da carreira no Itamaraty, na Divisão das Nações Unidas-DNU, em 1973, e com o qual logo me afeiçoei—ainda que por então se tratasse de um tema «menor».

Sim, a Conferência de Estocolmo sobre Meio Ambiente Humano havia

ocorrido há menos de um ano, em 1972, mas o seu seguimento («follow-up») apenas engatinhava, e não era absolutamente uma prioridade no contexto internacional, e muito menos nas agendas de política externa e de política interna nos países periféricos, como o Brasil. Menos ainda em um Brasil sob a ditadura militar, isolado externamente.

Única medida interna relativa ao desdobramento de Estocolmo foi a criação da Secretaria Especial do Meio Ambiente-SEMA, vinculada ao então Ministério do Interior, uma diminuta repartição cuja chefia coube ao saudoso Professor Paulo Nogueira Neto, um cientista biólogo de São Paulo, com especialidade em «abelhas sem ferrão». Seguiu-se a Estocolmo a criação do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente-PNUMA, com sede em Nairóbi. O professor Nogueira Neto chefiou nossa delegação à primeira reunião do PNUMA. Guardo com carinho na memória o relatório oficial escrito pelo estimado professor Paulo: uma descrição pormenorizada da beleza da fauna e flora vistas no caminho do hotel para a sede do PNUMA, onde se deu o encontro, nos aforas de Nairóbi. Sobre a reunião, propriamente dita, apenas uma ou duas linhas, para dizer que tinha sido ótima. Um banho de luz pura, própria de um estudioso da natureza, em meio à preocupação que já tínhamos, na DNU, com a desconexão, tão bem simbolizada no citado relatório, entre a agenda do governo brasileiro, para quem a questão ambiental ainda era praticamente ignorada, e tratada como uma mera questão menor, «ecológica», vista como apenas de interesse dos países ricos, preocupados com a poluição, sem considerar a complexidade econômica e política dessa agenda tal como já se desenhava no plano global. Ainda hoje, é frequente o grave equívoco de indentificarem-se as tratativas nos planos interno e internacional sobre proteção do meio ambiente e o desenvolvimento sustentável como uma mera «questão ecológica».

Exceto pelas críticas intenacionais ainda incipientes, mas já notáveis sobre desmatamento, garimpo predatório e queimadas na Amazônia, a questão ambiental entrou em nossa agenda indiretamente, com Itaipu e o diferendo com a Argentina sobre a questão do aproveitamento de rios compartilhados. Como se recorda, tivemos um enorme e desnecessário desgaste de política externa, tanto em nossas relações com a Argentina e outros países vizinhos, como multilateralmente, na ONU, onde o Brasil ficou isolado, sofrendo derrotas vergonhosas na Assembléia Geral—tudo por conta de nossa equivocada insistência em não aceitarmos a noção de «consulta prévia» no aproveitamento hidrelétrico de rios compartilhados por dois ou mais países. Sem dúvida, é uma questão complexa e potencialmente muito conflitiva. Ainda hoje, a Etiópia enfrenta dificuldades nos entendimentos com seus vizinhos ao norte, Sudão e Egito, por conta da grande represa construída sobre o Nilo em seu território (sendo países a jusante, ficam naturalmente defensivos diante

das possíveis alterações do regime das águas desse rio).

Como ponto de conexão, o princípio da soberania sobre os recursos naturais. Trata-se de princípio que nunca foi questionado seriamente no plano internacional, ao contrário. Verdade que por tratar-se de fator prioritário sobretudo na agenda negociadora dos países em desenvolvimento, o fato é que sempre constou de todos os instrumentos internacionais negociados multilateralmente, em quaisquer das áreas correlatas ao meio ambiente (mudança do clima, biodiversidade, etc) como em outras áreas (direito do mar, recursos energéticos, renováveis ou não, recursos hídricos, etc). De tal forma que o desrespeito a esse princípio—na verdade uma norma de direito internacional—quando ocorre, não encontra guarida nas relações entre Estados. Assim como se dá em todas as áreas das relações internacionais, o conceito de soberania de cada Estado sobre seus recursos naturais evolui e se enriquece junto com a ampliação do conhecimento e em função das novas realidades. Sem prejuízo, naturalmente, de suas características fundamentais.

O mesmo se verifica, por exemplo, na ciência, com a mudança de paradigmas. Como sabemos, as descobertas einsteinianas sobre as relações de espaço e tempo, com as teorias da relatividade geral e restrita, não invalidaram as leis de Newton; apenas as expandem para o terreno até então inexplorado das velocidades próximas à da luz. No campo das relações internacionais, o conceito de soberania sobre os recursos naturais viu-se, em décadas recentes, sobretudo a partir da segunda parte do século XX, diante de desafios particularmente exigentes, bem visíveis no trato de questões como o direito do mar, o meio ambiente, e outros, como os recursos hídricos ou energéticos, que necessariamente, por sua característica transnacional, interagem com as noções de fronteira e de limites da soberania dos Estados.

Convém contudo admitir que essa norma, relativa à soberania dos Estados sobre seus recursos naturais, tem, periodicamente, sido arguida de forma distorcida, sobretudo por regimes de inclinação autoritária, para justificar a adoção de políticas públicas questionáveis. Isso, por mero receio e oposição a dinâmicas de desenvolvimento e integração cujo pressuposto será sempre a transparência inerente ao Estado Democrático de Direito. Pode-se, por essa linha, verificar, como descrevo mais acima, o quão falaciosa tem sido a postura do governo Bolsonaro, em especial na área externa, ao contra-argumentar as críticas à sua (inação) política e estímulo ostensivo à ocupação predatória da Amazônia com a alegação de «ameaças externas» à soberania do país sobre seus recursos naturais.

Ricúpero, sempre muito compreensivo, o que vejo como uma das qualidades dos grandes chefes, anuiu à minha mudança de «desk» na Missão, facilitada, no momento, pela chegada de novos colegas, entre eles o (então) ministro Sérgio Amaral e o (então) conselheiro Piragibe Taragô,

colegas de «primeira água» e com certeza muito mais qualificados do que eu para assumirem as negociações nos grupos de minha responsabilidade no Rodada: Ricúpero confiou com tranquilidade a ambos, ao Sérgio Amaral os grupos sobre serviços e investimentos, e a Piragibe o grupo sobre propriedade intelectual. Pude assim contar com os meses de verão para terminar a minha tese, antes de entrar de chofre nas negociações ambientais em Genebra, e que me levaram a périplos constantes—e por vezes bem longos— a Nova York e Nairobi.

Minha saída das negociações da Rodada causou alguma surpresa, sobretudo no grupo sobre serviços, pois a essa altura já éramos, no «núcleo duro» dos negociadores, uma espécie de família, em virtude da frequência das reuniões, encontros informais, seminários, almoços e jantares de que participávamos. Pude explicar aos colegas que havia sido convocado para trabalhar nas negociações preparatórias da Conferência do Rio de Janeiro—UNCED, o que efetivamente foi o caso, as mesmas ocupando-me totalmente até o fim de minha primeira estada em Genebra, em 1992, e depois, vez que fui transferido para a Secretaria de Estado em Brasília, e chefiar a Divisão do Meio Ambiente-DEMA em seguida à UNCED e nos anos subsequentes.

Ficou, contudo, algo subentendido que minha saída se devia à mudança das posições que até então defendíamos, em função da abertura econômica e comercial levada a efeito pelo governo Collor. Com efeito, e tal como acima referido, essa abertura, ainda que mais do que devida em sua substância, no contexto de um país que política e economicamente necessitava de abrir-se ao resto do mundo e atualizar-se em suas relações externas, causou-nos algum constrangimento nas negociações, pela forma como foi ali traduzida, tirando-nos «o tapete», por assim dizer, ao ser feita com base em concessões sem crédito às noções de reciprocidade ou de contrapartidas.

São práticas que por vezes o Brasil tende a repetir, pelo bem ou pelo mal, como por exemplo no atual governo Bolsonaro, com a eliminação sem contrapartida da exigência de vistos para cidadãos norte-americanos (ainda que possa haver alguma justificativa de natureza vária, em casos como esse), ou a desistência, na OMC, da condição de país em desenvolvimento, com a perda das vantagens que essa condição nos proporciona no âmbito dessa organização. É falacioso, nesse sentido, o argumento de que a contrapartida para essa desistência da condição de país em desenvolvimento será a eventual entrada para a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico-OCDE, já que a acessão a essa organização, para além do «benefício» da mudança apenas formal e duvidosa de «status», apenas nos levará, em longo, custoso, e pouco realista processo de adaptação—em todos os setores da atividade econômica – a novas obrigações, próprias do quadro normativo dos países desenvolvidos.

Todos nós almejamos a que um dia o Brasil alcance o nível e a qualidade de vida de um país desenvolvido. Penso, entretanto, que a entrada—ou não—para a OCDE será marginal nesse processo, cuja dinâmica dependerá muito mais de nosso esforço interno e de políticas públicas no combate à pobreza e à visceral desigualdade social, com prioridade para a educação e saúde, bem como na busca de um entendimento construtivo com os vizinhos e o resto do mundo.

## **O Desarmamento. A Conferência do Desarmamento -CD: O Tratado sobre a Proibição de Armas Nucleares-TPAN**

Impressionam os painéis de De Sert, na sala da Conferência do Desarmamento, a que se tem acesso principal pela Entrada XVI do Palais des Nations. Preconizam, em sua sobriedade e na temática da paz e da guerra, a seriedade e os altos propósitos do que ali se discute. A sala tem história, que se inicia nos seus tempos de sede dos debates da Liga das Nações, quando foi criada a CD em 1932.

Com o renascimento do multilateralismo em seguida à criação das Nações Unidas, deram-se várias iniciativas intergovernamentais em desarmamento a partir de 1960, com o Comitê dos Dez-TNDC, o Comitê dos Dezoito-ENDC, sempre em Genebra, de 1962 a 1968, e a Conferência do Comitê sobre Desarmamento-CCD, de 1969 a 1978. A CD, tal como é hoje, apenas ampliada para 65, de seus 40 membros originais, foi constituída em 1979, objeto de decisão da Primeira Sessão Especial da Assembléia Geral das Nações Unidas, dedicada ao tema do desarmamento, em 1978. É definida como «the single multilateral disarmament negotiation forum of the international community», sendo responsável por série importante de negociações sobre desarmamento, como a Convenção sobre Armas Tóxicas e Biológicas, ou a convenção sobre Armas Químicas ou o Tratado Abrangente de Proibição de Testes Nucleares-CTBT, ainda que alguns dos principais entendimentos sobre contenção e desarmamento entre as principais potências nucleares, como até o próprio Tratado de Não-Proliferação-TNP, tenham sido concluídos alhures.

Contrasta com a nobreza do lugar e os valores em prol da Paz Mundial que representa, e com a história de entendimentos e negociações bem sucedidas, o sentimento generalizado de frustração que acompanha, ao longo das duas últimas décadas aproximadamente, os Representantes Permanentes e delegados dos cerca de 65 Estados-membros que participam das sessões plenárias semanais da CD.

Desde 1996, com a conclusão do Tratado Abrangente de Proibição de

Testes Nucleares-CTBT (que ainda hoje não entrou em vigor), a CD encontra-se paralizada, por falta de consenso sobre seu «Programa de Trabalho». Não há o menor interesse, por parte dos países nuclearmente armados, em que se abram negociações na área do desarmamento nuclear, tampouco havendo o consenso necessário entre esses países sobre a abertura de negociações sobre os principais temas da agenda.

Claro que não se trata de paralização completa de seus trabalhos, que se desdobram em várias temáticas. A agenda da CD, antes chamada de «Decálogo», hoje abrange sete ou oito temas, os principais sendo aqueles relativos ao desarmamento nuclear e outros tipos de armas de destruição em massa, espaço exterior, garantias negativas e positivas quanto ao não uso de armas nucleares contra terceiros, e alguns outros dentro de uma dinâmica bastante intensa, como o desarmamento de armas convencionais ou o relativo a armas biológicas.

Há ainda temas dentro de um quadro inovador, como as tratativas, por enquanto ainda bastante incipientes, sobre a questão dos sistemas de armas completamente automatizados, isto é, armas robóticas completamente independentes do controle humano, chamadas de «Lethal automatic weapons systems»-LAWS.

A par disso, todos os temas básicos da atual agenda da CD, armas nucleares, espaço exterior, garantias de segurança, além de outros indiretos, como a não-proliferação e o TNP, ou a própria questão da ampliação do número de países na CD, ou ainda a atualização das estritas regras de procedimento da Conferência—todo esse universo temático segue, se não na ordem do dia, pela ausência de um «Programa de Trabalho» acordado, mas subjacente, no nível de consultas, mais ou menos informais, mais ou menos intensas, mais ou menos programáticas.

Exemplo dessa atividade diz respeito à negociação e conclusão do Tratado sobre a Proibição de Armas Nucleares-TPAN, aprovado em Sessão Especial da Assembléia Geral da ONU, realizada em julho de 2017 em Nova York e aberto à assinatura em setembro do mesmo ano, na sede da Organização. Pelo seu ineditismo, por ser o primeiro instrumento legal de proibição de desenvolvimento, teste, produção, fabricação, uso, aquisição, posse, armazenamento ou transferência de armas nucleares, o tratado, ainda que negociado no seio da ONU, mas fora da CD, rompe praticamente com a inação da CD no tema do desarmamento nuclear, havida desde a conclusão do CTBT em 1996.

A proibição de armas nucleares passa agora a ser norma de Direito Internacional. O Tratado foi aprovado por 122 países, com a abstenção de Singapura e o voto contra da Holanda, único país da OTAN a comparecer.

Demais países nuclearmente armados ou que compartilham armas nucleares não participaram e deixaram registrada sua oposição.

É fato que o TPAN, «resultado de um processo iniciado em 2013 com as Conferências sobre os Impactos Humanitários das Armas Nucleares das quais o Brasil participou ativamente desde o seu início», conforme diz oficialmente o Itamaraty, na Nota 317, de 20 de Setembro de 2017, foi concebido e trabalhado, tanto politicamente como em seus contornos objetivos, no ambiente da CD, em Genebra.

Foi-me possível ter papel ativo em levar adiante esse projeto, do qual ainda não se falava praticamente na CD, antes de 2014. Pelo menos, não, no plano intergovernamental na CD. Em consultas informais, como as levadas a cabo em preparação para as sessões do TNP anualmente, em Annecy, ou seminários e colóquios promovidos pelas ONGs mais relevantes acreditadas junto à CD, a necessidade de uma iniciativa do gênero começou a ser ventilada, promovida em especial por uma coalizão de ONGs, na intitulada «International Campaign to Abolish Nuclear Weapons: ICAN».

Sediada em Genebra, a ICAN—que afinal ganhou o Prêmio Nobel da Paz pelo seu trabalho— mereceu, compreensivelmente, pouco ou quase nenhum apoio na CD, órgão formalmente preso à dependência do consenso não consentido pelas potências nucleares. Recebeu, sim, manifestações de simpatia de alguns países, como Áustria (das quais se dissociou quando o governo progressista do país, que integrava a liderança na iniciativa das referidas Conferências sobre o Impacto Humanitário das Armas Nucleares, vindo a sediar a terceira delas, em Viena, em 2014<sup>5</sup>, foi substituído por governo conservador, em fins de 2015), México e Brasil.

No nosso caso, não foi imediato esse apoio à ICAN. Fiz meu primeiro pronunciamento na CD, ao chegar, com base nas instruções de então, em que, membros da coalizão chamada da «Nova Agenda», não nos associávamos à proposta da ICAN nem a uma oposição frontal aos países nuclearmente armados. Lembro-me de que, no dia seguinte a essa minha primeira intervenção, uma das pequenas ONGs ligadas à CD, intitulada, creio, «FireWall», circulou carta aberta com críticas fortes, e merecidas, a meu ver, à posição brasileira, por omitir-se a endossar esse projeto.

Em viagem de trabalho a Brasília, para participar de seminário, pude conversar longamente com o Subsecretário de Política Multilateral, meu

---

5 As duas Conferências anteriores realizaram-se em Oslo, 2012 e Nayrit (2013). O Brasil participou ativamente das três conferências e subscreveu as declarações conjuntas sobre o tema, inclusive por ocasião da IX Conferência de Exame do Tratado de Não Proliferação Nuclear (Nova York, 2015), em que me coube a honra de chefiar a delegação do Brasil, na qualidade de Representante Permanente do Brasil junto à Conferência do Desarmamento-CD).

colega de turma e amigo Carlos Antônio Paranhos, a respeito da conveniência de evoluirmos em nossas posições na CD, inclusive na questão de um instrumento para a proibição de armas nucleares. Propus, inclusive que, caso não pudéssemos negociar tal convenção ou tratado na CD, devíamos fazê-lo na ONU. Paranhos, como eu, já servira mais de uma vez em Genebra, a mais recente como embaixador altermo em nossa Delegação Permanente em Genebra (Delbrasgen), incluindo o desk da CD, compreendeu rapidamente minhas sugestões, com elas tendo concordado, o que levou em seguida à nossa mudança de posição, agora em favor de uma negociação específica para a proibição de armas nucleares. Não sendo possível na CD, minha proposta é de que então se desse a negociação no contexto da ONU.

Por essa época, passados os momentos iniciais na CD, nós, delegação do Brasil, já havíamos feito contatos mais frequentes e abertos com o pessoal da ICAN, mesmo com o FireWall, com quem, a partir das novas instruções de Brasília, começamos a trabalhar de forma muito positiva. Também dentro da CD e no contexto ONU-Genebra, conseguimos, junto com o México (então na presidência – rotativa – da CD), apoio consensual, primeiro junto ao GRULAC e em seguida junto ao capítulo genebrino (informal) da Comunidade dos Estados Latino-Americanos e do Caribe-CELAC.

A CELAC havia aprovado, em sua III Reunião de Cúpula, em São José da Costa Rica, em janeiro de 2015, a «Declaração Especial sobre a Necessidade Urgente de um Mundo Livre de Armas Nucleares». Nela, os Chefes de Estado da região se comprometem a iniciar, no mais alto nível político, as negociações de um instrumento nessa matéria.

Foi, assim, sem maiores dificuldades, possível renovar o apoio da CELAC (grupo ainda informa em Genebra) no ambiente da CD (onde os países em desenvolvimento se representam formalmente no chamado Grupo dos 18). Nosso acerto deu-se durante almoço memorável num bucólico restaurante em parque próximo do Palais. Foi muito reconfortante sentirmos apoio imediato e sem maiores cauções da presidência local do CELAC, a embaixadora da Costa Rica, e demais embaixadores e colegas de praticamente todos os países da América do Sul, Central, Caribe e México.

O passo seguinte foi assumido pela Primeira Comissão da AGNU, com base nas articulações prévias com a ICAN, mas também em função dos entendimentos havidos em Nova York previamente, durante a III Conferência de Exame do TNP, em Junho de 2015. Nessa Conferência, renovaram-se, sempre com forte apoio da CELAC, as declarações emanadas das três Conferências sobre Impacto Humanitário das Armas Nucleares, bem como a própria Declaração de Costa Rica. Ali também, a proposta de um grupo de trabalho para negociar um instrumento de proibição das armas nucleares foi

objeto de intensas negociações, no debate sobre o Artigo VI do TNP, o que facilitou sobremaneira a retomada do tema pela Primeira Comissão, com a negociação do tratado e sua conclusão em 2017.

Ainda em Nova York, nos dias finais da longa Conferência de Exame do TNP, em junho de 2015, recebo o convite de nosso chefe da Missão junto à ONU, embaixador Antônio Patriota, para almoçarmos. À saída de simpático «corner» restaurante no «East-uppertown», na altura das ruas 70, Antônio Patriota me confidencia estar sendo planejado na Secretaria de Estado, em Brasília, o «fechamento» de REBRASDESARM, a Representação do Brasil Junto à Conferência do Desarmamento. Patriota, quando Ministro de Estado, havia proposto minha remoção para essa «Representação»<sup>6</sup>.

---

6 REBRASDESARM, apesar da longa lista de embaixadores representantes residentes do Brasil junto à CD, entre eles Celso Sousa e Silva, Sergio Duarte, Calero Rodrigues, Marcos Azambuja, Antônio Carlos Paranhos, Gilberto Saboia, Filipe Macedo-Soares, Antônio Guerreiro, e que atesta de uma relativa estabilidade da função, terá sido um posto «flutuante», por períodos; fictício, mesmo, mas sempre com representatividade. Em certas épocas, ainda que durante a minha gestão e a de alguns outros, onde havia restrições abaixo citadas, foi posto efetivo e funcionalmente independente da Missão em Genebra, com direito a série telegráfica e orçamentos de chancelaria e residência próprios.

No governo Collor, num transe similar de desativação de representações diplomáticas multilaterais no exterior, nossa Representação junto à CD foi reintegrada À Missão junto à ONU em Genebra- DELBRASGEN.

Mais tarde, já com Celso Amorim como Ministro das Relações Exteriores, o posto foi reativado, tendo em vista sua evidente relevância—mas apenas no plano da administração interna. Por precaução (justificável?) diante de prováveis críticas por abrir novo posto onde já existem outros dois independentes, DELBRASGEN e a Missão junto à OMC, Celso Amorim terá preferido evitar ser o posto de REBRASDESARM criado por decreto, e sim apenas por portaria interna. Dessa forma, o chefe do posto, apesar de contar com todas as prerrogativas da função, vê-se excluído da categoria de «Chefe de Missão junto a Organismos Internacionais » (o que significa vencimentos mais baixos, se comparados com o dos dois outros colegas «chefes de missão junto a organismos internacionais» em Genebra. Por motivos pouco compreensíveis, a Consultoria Jurídica do Itamaraty e a Secretaria Geral sistematicamente denegaram os recursos submetidos por meu antecessor Filipe Macedo-Soares e por mim (eu peticionei por duas vezes), no sentido do reconhecimento do chefe da Representação como «chefe de missão junto a organismo internacional.

REBRASDESARM continuou sem direito a inclusão no organograma formal do Itamaraty, podendo definir-se, mais apropriadamente e com perdão da expressão, como um «puxadinho» de DELBRASGEN. Com efeito, as remoções de todos os funcionários, inclusive a do chefe da Representação, davam-se «para DELBRASGEN». Como continuam a dar-se, pois, de novo, a função acha-se reintegrada a DELBRASGEN, após o «fechamento» de REBRASDESARM decidido pela Chefia da Casa, num afã de economia tão fictício como inoperante—na verdade, pode-se bem ter presente que o motivo da mudança foi de ordem a atender contingências de natureza pessoal, com a criação das funções de embaixador alterno em DELBRASGEN, já que, na prática, as instalações físicas de REBRASDESARM permanecem as mesmas, ocupadas, como antes, pelo Representante Permanente do Brasil junto à CD, seus assessores, e, como sempre, pela significativo Escritório Militar de Apoio à nossa representação, chefiado, em rodízio com

Aceitara a oferta de remoção para Genebra, nas funções de Representante residente do Brasil junto à Conferência do Desarmamento, sobretudo em decorrência do que muitos de nós, diplomatas com mais apreço pela diplomacia multilateral, professamos: a consciência da alta relevância dos temas de desarmamento nas relações internacionais e da prioridade que tais temas sempre mereceram em nossa política externa, em vista dos maiores interesses nacionais. Desarmamento talvez seja o tema de maior constância nos mais altos degraus da escala de valores da agenda internacional, em especial desde o final da II guerra Mundial, pois seu objeto diz diretamente respeito ao tema da paz. Tão simples e tão sóbrio como isso.

O Tratado sobre a Proibição das Armas Nucleares, foi, como assinalado, aberto à assinatura em Nova York, na sede da ONU, em 2017, sendo o então o presidente Temer, o primeiro Chefe de Estado a assiná-lo, numa clara manifestação do reconhecimento pelo Brasil da relevância do desarmamento, em especial o nuclear. Contraste notável com decisões ou avaliações equivocadas que por vezes ocorrem por parte da chefia de nossa diplomacia, ao desmerecer o tema por conta de questionáveis políticas precárias e objetivamente inefetivas de contenção de gastos, motivo declarado da medida do fechamento de REBRASDESARM. A desativação do posto, sintomaticamente, se deu em concomitância com a criação de novo cargo de embaixador alterno em DELBRASGEN.

## RESUMO

No contexto negociador multilateral em Genebra, os países desenvolvidos procuram, muitas vezes de forma agressiva, impor agendas mais favoráveis a seus interesses. O presente texto procura expor, na perspectiva dos países em desenvolvimento, e do Brasil em particular, as dificuldades inerentes ao trabalho multilateral à época em que foram vivenciadas, bem como os esforços para vencê-las. O foco de atenção é modulado, ora centra-se no GATT (instituição que precedeu a OMC) e nas negociações sobre os novos temas da Rodada Uruguaí de negociações comerciais (1986-1994), ora nas nascentes articulações diplomáticas sobre a questão do meio ambiente; ou ainda nas negociações sobre desarmamento, estas em momento mais recente, com a conclusão do Tratado sobre Proibição de Armas Nucleares.

## PALAVRAS-CHAVE

Depoimento; GATT; Rodada Uruguaí; Desarmamento.

*Recebido em 21 de agosto de 2020  
Aprovado em 31 de outubro de 2020*

---

seus pares da Marinha e da Aeronáutica, por general quatro estrelas..

## ANÁLISE ESTRATÉGICA NERINT

A aceleração do ritmo dos acontecimentos e processos internacionais requer uma análise qualificada de conjuntura, sem o viés político-jornalístico que, muitas vezes, as caracterizam. Além de artigos teórico-analíticos, faz-se necessário publicar uma breve avaliação de acontecimentos marcantes. Para tanto, o Núcleo Brasileiro de Estratégia e Relações Internacionais (NERINT), integrante de Centro de Estudos Internacionais sobre Governo (CEGOV-UFRGS), lançou a *Análise Estratégica NERINT*, com a contribuição de seus pesquisadores especializados e de convidados com expertise temática.

Ela será publicada ao final de cada volume da *Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais*, iniciando com uma avaliação da Diplomacia Pós-Trump, dos conflitos no entorno da Rússia e das Lições Estratégicas da II Guerra Mundial em seu 75º aniversário. Desde os anos 1990 o Itamaraty vem defendendo a formação de quadros acadêmicos qualificados nacionais sobre temas e países relevantes para a diplomacia, os negócios e a defesa do Brasil. O esforço de formação dos mesmos, via fomento de pós-graduação, está dando resultados, e o Brasil já conta com professores e pesquisadores de nível internacional.

## A ELEIÇÃO DA BIELORRÚSSIA/BELARUS E SUAS DIMENSÕES INTERNACIONAIS

Rodrigo Ianhez  
Historiador pela Universidade Estatal de Moscou

Há uma falsa impressão de que o conflito deflagrado após as eleições presidenciais deste ano na Bielorrússia é mais uma vez explicado pela simplista dicotomia entre Rússia e Ocidente. Mais simplista ainda é a interpretação de que

os russos estariam apoiando o presidente bielorrusso Aleksandr Lukashenko, que desde o princípio seria tido como adversário pelos países da União Europeia e da OTAN. Já desde a crise na Ucrânia, em 2014, Lukashenko vem se afastando da Rússia, e esse processo se acelerou nos últimos anos e atingiu seu ápice no início de 2020. O presidente passou a valorizar mais a língua bielorrussa e enfatizar o nacionalismo em oposição à aproximação com Moscou que vigorava anteriormente.

Ainda em relação ao conflito entre Rússia e Ucrânia, Lukashenko posou de artífice da paz. Um documento representativo desse momento são as fotos dos acordos de Minsk: o bielorrusso é o único sorrindo (e o único com grandes motivos para tal). Essa intermediação proporcionou uma melhora nas relações com o Ocidente, através da qual Lukashenko enxergou uma oportunidade de sair da esfera de poder russa. Nunca se tratou de uma ruptura de fato, mas o presidente da Bielorrússia julgou que poderia se beneficiar de ambos os lados da disputa geopolítica. Ele já goza de uma excelente relação com a China, país que detém uma série de investimentos no país: os chineses construíram comunidades inteiras na Bielorrússia habitadas por trabalhadores vindos da China e Xi Jinping foi o primeiro a cumprimentar Lukashenko pela vitória nestas eleições tão contestadas de 2020.

A aproximação com o Ocidente rendeu frutos: na eleição presidencial de 2015, a União Europeia elogiou Lukashenko por sua postura, afirmou a legitimidade das eleições e com base nisso cancelou várias das sanções que ainda impunha sobre o país. Até então, os europeus sempre condenavam os processos eleitorais na Bielorrússia e reafirmavam a pecha de que o país se tratava da «última ditadura da Europa». Parecia que a estratégia estava dando certo, mas a UE esperava que Lukashenko seguisse com seu afastamento de Putin. Ele de fato seguiu esse curso até mesmo após as eleições e a intensificação das manifestações. Em janeiro deste ano, Lukashenko chegou a acusar o Kremlin de querer anexar a Bielorrússia, Putin cortou subsídios, e a situação entrou num processo de agravamento até julho, quando os bielorrussos prenderam vários funcionários de uma companhia de segurança russa, sob acusação de estarem promovendo instabilidade no país, com fins de provocar uma intervenção.

Nesse mesmo período, Lukashenko vinha conduzindo a crise do coronavírus de maneira um tanto desastrosa, como foi noticiado pelo mundo todo. Essa situação provocou uma brusca queda de popularidade em um momento chave, imediatamente anterior às eleições. Surgiram vários candidatos bem assessorados e com ambições palpáveis, em contraste com as eleições anteriores. Os principais eram Viktor Babariko, um banqueiro pró-Kremlin com conexões com a Gazprom, Valery Tsepkalo, ex embaixador

nos EUA e um candidato tido como pró-Occidente e Sergey Tikhonovski, um blogueiro que cresceu na onda da pauta anti-corrupção, análogo ao russo Aleksei Navalny. Lukashenko logo tratou de neutralizar seus adversários: Babariko e Tikhonovski foram presos e Tsepkalo abandonou o país. Entre as acusações, estava a interferência russa por meio da Gazprom, em conjunto com a candidatura de Babariko. É importante sublinhar que mesmo o candidato Tsepkalo, considerado mais pró-occidental, se refugiou em Moscou, onde concluiu sua formação pelo prestigioso Instituto Estatal de Relações Internacionais de Moscou (MGIMO). O bloco ocidental permaneceu calado durante todos esses momentos, pois entendia que Lukashenko era a única pessoa prevenindo uma aproximação da Bielorrússia com a Federação da Rússia, aproximação essa que pudesse levar a uma eventual união entre os dois países.

A esposa do blogueiro Tikhonovski, a autodeclarada dona-de-casa Svetlana Tikhonovskaya, assumiu então a candidatura e prosseguiram com as eleições. Lukashenko ganhou com mais de 80%, sob graves denúncias de fraude. Tikhonovskaya protocolou um pedido de recontagem dos votos e deixou a Bielorrússia para a Lituânia, de onde vem coordenando esse esforço para invalidar a eleição, agora já com apoio aberto da UE. Mais recentemente, entretanto, essa relação vem demonstrando sinais de esgarçamento, Tikhonovskaya reclamou das palavras vazias de líderes europeus que não se concretizam em ações efetivas contra o governo bielorrusso. É importante ainda ressaltar que a União Europeia e os EUA só passaram a criticar Lukashenko muito recentemente, quando perceberam a força dos protestos e também empurrados para a situação pelo bloco anti-Rússia de países como as repúblicas do Báltico e Polônia, que passaram a apostar na ampliação das manifestações e numa eventual contaminação da Rússia. A partir desse momento, a narrativa virou 180 graus, pois intuitivamente, e mal informados pela mídia ocidental, muitos acreditaram que Lukashenko teria apoio de Putin desde sempre e que o ocidente democrático jamais apoiaria o «último ditador da Europa».

O próprio Lukashenko mudou sua narrativa. No início dos protestos, ele chegou a acusar os russos de estarem por trás das manifestações, numa tentativa de derrubá-lo. Alguns veículos ocidentais replicaram essas teorias conspiratórias, chegando a fazer comparações com os «pequenos homens verdes» da Criméia. Um parlamentar polonês no Parlamento Europeu até pediu novas sanções contra a Rússia, justamente alegando intervenção russa contra Lukashenko na Bielorrússia. Nos últimos meses, grupos neonazistas poloneses atravessaram as fronteiras para participar das manifestações contra Lukashenko. Um desses fascistas foi agredido e acabou entrevistado pela BBC,

como se fosse uma simples vítima da violência autoritária na Bielorrússia. A partir dessa escalada, Lukashenko começou a perceber a mudança de maré, e resolveu pedir apoio aos russos, falou diversas vezes com Putin e espera apoio. Até o presente momento, não está muito claro como e mesmo se o Kremlin vai agir. A mídia russa tem coberto os protestos extensivamente e com um tom bastante positivo em favor dos manifestantes, ressaltando a violência da repressão por parte das forças de segurança, em um claro contraste com a cobertura dos protestos na Ucrânia, em 2014.

Sobre os manifestantes em si, como sempre vem ocorrendo na Europa Oriental, rapidamente os protestos foram dominados por liberais pró-ocidente e por nacionalistas conservadores. Havia algumas vozes socialistas, mas elas foram caladas. A oposição ainda é bastante desorganizada e Svetlana Tikhonovskaya não conseguiu se firmar até agora como uma liderança efetiva. O ocidente cada vez mais está interferindo na situação, enquanto os russos ainda não se movimentam. A intensidade dos protestos tem altos e baixos, apesar de haver uma impressão de que a maioria dos descontentes está concentrada em Minsk. Mesmo sem fraudes, Lukashenko ainda teria obtido uma maioria dos votos, e sua base de apoio não foi totalmente erodida, ainda que sua posição pareça cada vez mais isolada. Ele está tentando ganhar tempo com uma proposta de constituinte por meio de referendo, mas não há uma movimentação conclusiva em direção a isso.

Moscou, 15 de dezembro de 2020.

## O CONFLITO AZERBAIJÃO X ARMÊNIA: UMA GUERRA INDESEJADA PARA A RÚSSIA

Rodrigo Ianhez  
 Historiador pela Universidade Estatal de Moscou

No dia 9 de novembro de 2020, após um curto conflito pela região de Nagorno-Karabakh (conhecida pelos armênios como República de Artsakh), Armênia e Azerbaijão assinaram um tratado de cessar-fogo. Na prática esse tratado representou uma capitulação por parte da Armênia, onde ainda hoje milhares de manifestantes se mobilizam contra os termos acordados e buscam provocar a renúncia do primeiro-ministro Nikol Pashinian. No Azerbaijão, o acordo foi recebido como uma grande vitória e deve garantir

ao presidente Ilham Aliyev mais alguns anos de estabilidade no poder. Saem fortalecidas, ainda que de maneira incerta, as maiores potências regionais: Rússia e Turquia.

A natureza do conflito, bem como a política dos países envolvidos, é um tema bastante distante da realidade dos brasileiros. As poucas notícias que chegam ao país vêm filtradas pelos grandes grupos de mídia do Ocidente. Portanto, esta análise busca apresentar um breve panorama da situação para, em seguida, tratar de questões como as origens do conflito, o papel das partes envolvidas e as perspectivas a partir de agora e, desse modo, demonstrar como o papel da Federação da Rússia na resolução da questão não é apenas central, como é incontornável.

Muito se discute entre analistas ocidentais as origens dos conflitos de natureza étnico-religiosa na região do Cáucaso, em particular a contenda entre armênios e azeris. O fato é que o Cáucaso é um território estratégico e como tal, objeto de disputas históricas. Entre os mares Negro e Cáspio e recortado por cadeias de montanha, o Cáucaso é cobiçado desde os tempos do Império Romano e atraiu, ao longo dos séculos, invasores de diversas potências estrangeiras. Suas características geográficas peculiares, no entanto, garantiram que nenhum domínio estrangeiro perdurasse no longo prazo. Por outro lado, os diferentes grupos étnicos que habitam a região e, mais importante, as tensões entre cristãos e muçulmanos, fizeram com que o Cáucaso fosse um caldeirão em ebulição, sempre prestes a transbordar. O presente conflito é resultado desses séculos de embates e o elemento étnico-religioso é, portanto, central.

As tensões entre armênios e azeris transbordaram na esteira da crise na URSS, ao longo da década de 1980. O epicentro dessas tensões é a região de Nagorno-Karabakh, de maioria armênia e que na década de 1920 foi colocada por Moscou sob administração dos azeris. No período, Armênia, Azerbaijão e Geórgia ainda formavam uma única República Transcaucásia dentro da União Soviética, que foi dividida posteriormente em três repúblicas com o mesmo nível de autonomia, com Nagorno-Karabakh ainda sob controle do Azerbaijão. Apesar do descontentamento, esse arranjo perdurou de maneira pacífica até a crise derradeira do regime comunista, quando, já em 1988, começaram as alterações entre os dois povos. Após a dissolução da URSS em 1991, a situação rapidamente escalou para uma guerra na qual os armênios não apenas tomaram Nagorno-Karabakh, como ocuparam territórios ao redor do exclave, que não possuía fronteiras com o território principal da Armênia.

Esse quadro de instabilidade nos últimos anos da União Soviética alimenta uma fórmula que, ainda que reciclada da Guerra Fria, é aplicada recorrentemente nos dias de hoje, não apenas para o Cáucaso, mas também

para a Ásia Central e outras regiões do espaço pós-soviético. Trata-se da ideia de que a URSS teria estimulado a divisão e a desconfiança entre as diferentes nacionalidades que compunham seu sistema federativo para que os conflitos internos não pudessem ser solucionados sem a intervenção de Moscou, sendo uma variante da estratégia britânica de dividir para reinar. As consequências da cizânia semeada pelo Kremlin estariam no cerne dos inúmeros conflitos que ainda assolam as antigas repúblicas pós-soviéticas. Essa narrativa simplista seria a chave para compreender conflitos que vão da Criméia à Tchetchênia, passando por Ossétia, Abkhazia, Transnístria e claro, Nagorno-Karabakh.

Tal formulação ignora, entretanto, séculos de guerras, perseguições e contendas que, no caso do Cáucaso, são ainda mais relevantes. Para as civilizações cristãs da região, Geórgia e Armênia, os séculos que antecederam o período soviético foram marcados pela dominação pelos impérios otomano e persa e pelas constantes altercações com os povos muçulmanos do Cáucaso Norte. Para os armênios, estes atritos culminaram em uma tragédia de proporções descomunais: o genocídio perpetrado pelo Império Otomano a partir de 1915. Ao observarmos a totalidade do quadro que remonta a conflitos milenares em uma região comprimida entre grandes potências, não é possível ignorar que os cerca de 70 anos de dominação soviética foram marcados por rara estabilidade.

Em consonância com esta ideia de que a URSS foi determinante para criar as condições que levariam ao conflito entre Azerbaijão e Armênia, está a narrativa imprecisa de que a presente atuação da Federação Russa tem sido mal recebida pelos aliados armênios. Muito se especula sobre as intenções do governo de Vladimir Putin e sobre sua verdadeira relação com a administração do primeiro-ministro Pashinian. De fato, Nikol Pashinian chegou ao poder em 2018 por meio de protestos que derrubaram o governo de Serge Sarkisian, aliado próximo dos russos. A atuação anterior de Pashinian enquanto parlamentar, foi de maior aproximação com os Estados Unidos e Europa, o que por vezes gerou conjecturas de que sua administração se afastaria da Rússia. Esse fator, somado à prisão por parte do governo Pashinyan de um grande aliado russo na política armênia, o ex-presidente Robert Kotcharyan<sup>1</sup>, levantou dúvidas sobre a disposição do novo primeiro-ministro em relação à Federação Russa. É impossível determinar qual foi de fato a intenção inicial do novo primeiro-ministro da Armênia, mas podemos afirmar com segurança que Nikol Pashinyan buscou sinalizar em diversas ocasiões que faria a manutenção dos compromissos entre russos e armênios.

A conjuntura na qual a Armênia está inserida transforma a hipótese de

---

<sup>1</sup> Ver em: [https://www.rbc.ru/politics/28/07/2020/5f1fde1e9a7947a5443a2706?from=from\\_main\\_1](https://www.rbc.ru/politics/28/07/2020/5f1fde1e9a7947a5443a2706?from=from_main_1).

ruptura com a Federação Russa em uma impossibilidade geopolítica. Como foi possível perceber durante o conflito recente, a Armênia se vê cercada por dois rivais, a Turquia e o Azerbaijão, ao mesmo tempo em que sustenta uma relação de pouca cooperação com a Geórgia. De fato, o único vizinho imediato com que os armênios cultivam uma proximidade é o Irã, com quem dividem uma fronteira pequena e vulnerável, em uma região agora espremida entre o território recém recuperado pelo Azerbaijão e o exclave azeri de Nakhitchevan. A Rússia, por sua vez, apesar de não possuir fronteiras com a Armênia, mantém uma de suas únicas bases em território estrangeiro na segunda maior cidade armênia, Gyumri. Além disso, a Armênia é membro, junto com a Federação Russa, da Organização do Tratado de Segurança Coletiva, aliança militar que determina que seus membros têm responsabilidade de intervenção no caso de violação do território de qualquer dos signatários. Essas garantias, que não se estendem ao território considerado ocupado de Nagorno-Karabakh, são a principal razão pela qual o Azerbaijão não tem qualquer incentivo para avançar sobre as fronteiras internacionalmente reconhecidas da Armênia.

Um sinal de que Nikol Pashinyan compreende a posição delicada da Armênia seriam seus numerosos encontros com Vladimir Putin<sup>2</sup>, em um gesto que sinalizou para o Kremlin a intenção de afastar os rumores sobre uma suposta guinada da política externa armênia. De maneira semelhante, não há qualquer indício de que a opinião popular entre os armênios tenha se voltado contra a Rússia, a despeito das elucubrações da mídia ocidental. De fato, uma parcela específica de membros da diáspora, alguns dos quais têm retornado à Armênia nos últimos anos, cultivava sentimentos ambíguos em relação à Federação Russa, calcados ainda em animosidades que datam da Guerra Fria. Entre os armênios de origem soviética, no entanto, não há qualquer sinal de indisposição em relação aos russos. Em meio às ex-repúblicas soviéticas, a Armênia sempre figurou como uma das que melhor preserva seus laços históricos com a Rússia. Ainda que houvesse algum sentimento de abandono pelos aliados, diversos depoimentos colhidos após a assinatura do cessar-fogo do início de novembro demonstram que essa proximidade não foi abalada de maneira significativa. Pelo contrário, muitos armênios, especialmente em Nagorno-Karabakh, se sentem gratos e aliviados pela chegada de tropas de paz russas<sup>3</sup>. As manifestações de apoio foram tais que a mídia ocidental foi obrigada a mudar sua narrativa inicial de que a atuação do Kremlin estava sendo condenada pela opinião popular.

Permanece, entretanto, a questão do porquê Pashinian não recorreu

---

2 Ver em: <https://eadaily.com/ru/news/2019/11/13/pashinyan-otnosheniya-armenii-i-rossii-razvivayutsya-po-voshodyashchey>.

3 Ver em: <https://www.rt.com/russia/507196-armenia-ally-gratitude-survey/>.

aos russos mais cedo no conflito. Ainda que possa parecer surpreendente a rapidez com que as tropas azeris avançaram sobre o terreno montanhoso de Nagorno-Karabakh, não havia qualquer dúvida em relação à superioridade da atual capacidade militar do Azerbaijão. Por sua vez, a Rússia mantém boa relação com os dois lados, mas tem obrigações formais com a Armênia, reforçadas pela presença de uma base militar no país. A posição de Pashinian ficou ainda mais fragilizada após o presidente russo ter afirmado que, ainda no início das hostilidades, teria convencido Ilham Aliyev em deter o avanço de suas tropas, de modo que o Azerbaijão tomaria apenas uma pequena porção do território de Karabakh<sup>4</sup>. Sua contraparte armênia teria considerado os termos inaceitáveis, o que levou à imposição de termos muito mais duros, que incluem a perda da cidade de Shushi e a garantia de passagem pelo corredor de Lachin. Essa afirmação vai de encontro com a ideia de que os russos teriam deixado a situação escalar, de modo a reafirmar a dependência do país caucasiano em relação à Federação da Rússia.

De toda maneira, é improvável que Nikol Pashinian sobreviva à crise política deflagrada pelas condições vexaminosas em que a Armênia se viu obrigada a baixar as armas. A retórica crescentemente belicosa de Aliyev e seu aliado Erdogan, demonstrada com pompa em uma parada militar realizada em Baku<sup>5</sup> e em repetidas ocasiões nas últimas semanas, assim como escaramuças entre as partes do conflito tem testado os limites do acordo de cessar-fogo. Episódios como a tentativa de tomada de uma área de mineração de ouro em Sotk<sup>6</sup> e de vilas ao Sul do corredor de Lachin, ambas regiões pertencentes ao território principal da Armênia, impeliram os russos a expandir a área de atuação das tropas de paz<sup>7</sup>. De modo semelhante, é a atuação do Kremlin que impede a Turquia de impor ainda mais sua autoridade no Cáucaso.

A presença de tropas de manutenção de paz russas em Nagorno-Karabakh é uma realidade que deve perdurar pelos próximos anos. Resta saber se ela não gerará atritos que colocarão em risco as boas relações do país com o Azerbaijão, e mais importante, se não vai reviver as animosidades com a Turquia. No presente momento, a Rússia é a única garantia de não violação da integridade territorial da Armênia, por mais amargo que esse arranjo possa parecer para Ierevan.

Moscú, 15 de dezembro de 2020

---

4 Ver em: <https://ria.ru/20201117/armeniya-1585085161.html>.

5 Ver em: <https://www.rbc.ru/politics/10/12/2020/5fd1b8f89a79479780150eed>.

6 Ver em: <https://www.rbc.ru/rbcfreenews/5fd64bb79a79475eb3a6f913>.

7 Ver em: <https://www.rbc.ru/rbcfreenews/5fd64bb79a79475eb3a6f913>.

## LIÇÕES ESTRATÉGICAS DA II GUERRA MUNDIAL, 75 ANOS DEPOIS

José Miguel Quedi Martins  
Professor Rel. Internacionais/UFRGS

A Segunda Guerra Mundial foi a maior e mais letal conflagração da história. Além de estender-se por todo o globo terrestre, destacou-se também por sua magnitude e intensidade. Estima-se que tenha envolvido diretamente mais de cem milhões de pessoas e causado 85 milhões de mortes, sendo pela primeira vez utilizadas as armas nucleares. Decorridos 75 anos do seu fim, e pouco mais de um século do término da Primeira Guerra Mundial, o mundo encontra-se novamente em uma espiral de tensões que podem, mais uma vez, redundar em uma guerra mundial. Este é o principal sentido de atualidade da Segunda Guerra, posto que as raízes das atuais tensões podem ser encontradas no balanceamento estrito que conduziu àquela conflagração e à Guerra Fria que a sucedeu.

O termo “balanceamento” expressa, em sentido amplo, a noção de que os Estados competem entre si, procurando limitar a liberdade de ação uns dos outros. O que pode envolver a possibilidade da ameaça ou do emprego da força – neste último caso, tem-se o que ora denomina-se balanceamento estrito. Deste modo, em seu sentido amplo, o balanceamento confunde-se com o próprio conceito de Relações Internacionais enquanto tal. Já em seu sentido estrito, pode caracterizar-se pela intimidação ou chantagem. Assim, é razoável correlacionar balanceamento amplo com dissuasão (*deterrence*), e balanceamento estrito com intimidação (*compellence*). Naturalmente, o exercício da intimidação exige superabundância de força. Daí o porquê de as Grandes Potências lançarem mão de “delegados”, isto é, aliados que são empregados para “dividir o fardo” dos custos de segurança. Tal divisão internacional do trabalho de segurança, por vezes, acaba por dotar estes aliados de capacidades que os permitem assumir uma posição desafiante.

Foi este o caso da Alemanha, da Itália e do Japão – as potências desafiantes na II Guerra Mundial. A Alemanha, que resultou do desejo britânico de balancear a França – função cumprida originalmente pela Prússia – acabou por constituir-se em uma potência mais formidável do que aquela. O Japão, da intenção de manter a China subjugada (1894-95) e balancear a Rússia (1904-05) e a URSS (1918-25), acabou por destruir a hegemonia naval inglesa. As esquadras britânicas no Índico e no Extremo Oriente, Forças A, B

e Z – que materializavam quase dois séculos de hegemonia naval britânica –, foram destruídas em um curto intervalo de tempo (10/12/1941-10/04/1942). Mesmo com a Itália, em medida considerável, deu-se o mesmo. Como consequência, logo da eclosão da Segunda Guerra, o Almirantado Britânico considerava a Itália a maior ameaça à Royal Navy no Mediterrâneo. Daí o ataque surpresa realizado pelos ingleses em Taranto (11-12/11/1940).

Com o benefício do distanciamento temporal, pode se dizer que este pequeno grupo de Estados-nação nunca teve chance contra os três Estados-região (EUA, Rússia e China) e o Império Britânico, que se aliaram contra eles. Naturalmente, isso não diminui o mérito ou o heroísmo daqueles que combateram contra o Eixo. Contudo, mesmo nos momentos mais sombrios que se seguiram às vitórias fulgurantes do Eixo no biênio 1940-41, poucos duvidavam da vitória final dos aliados. Deste modo – e Paulo Visentini foi um dos primeiros a descortinar isso no Brasil – a II Guerra ocultou uma outra “guerra”, a travada entre os próprios aliados. Particularmente, a da Grã-Bretanha contra a URSS e a China. A conduta adotada pelos ingleses, apesar de torpe – posto que prolongou a conflagração –, deve ser considerada como característica da ótica do balanceamento estrito.

O enfoque britânico foi praticamente o oposto ao adotado pelos estadunidenses. Os americanos passaram a planejar a abertura da segunda frente contra a Alemanha no calor da Batalha de Moscou (1941). Ainda em 1942 foi organizada a Operação *Sledgehammer* e, para ser desenrolada em 1943, foi planejada a Operação *Roundup*. Ambas tinham como objetivo a invasão da Europa pelo Sul da França. Os dois intentos acabaram sendo frustrados pelos britânicos, em benefício da invasão do Norte da África com a Operação *Torch* (1942). Para além da projetada segunda frente, que visava aliviar a URSS, os EUA promoveram a Lei do Empréstimo e Arrendamento. Ela foi decisiva para os esforços de guerra soviético e chinês, sendo que neste último país, os EUA mantinham relações estreitas não apenas com os nacionalistas, mas também com os comunistas. Em suma, o enfoque predominante adotado pelos EUA, mesmo em meio à conflagração, foi o do engajamento ou cooperação, não a do balanceamento estrito.

A barganha diplomática empreendida pelo Brasil também ilustra o engajamento e não o balanceamento estrito. Foi graças às relações estreitas, originalmente mantidas tanto com a Alemanha quanto com os EUA, que o Brasil obteve os recursos e a tecnologia para construir a Companhia Siderúrgica Nacional em Volta Redonda. Vargas e Góes Monteiro valeram-se da preparação militar e posteriormente da guerra para inserir o Brasil virtuosamente no seio da II Revolução Industrial, caracterizada pelo domínio da siderurgia e da eletricidade.

Foi graças ao engajamento que se estabeleceu a *Pax Americana* – a reconstrução da Alemanha e do Japão que deram aos EUA a condição de *hegemon* mundial. O Plano Marshall de reconstrução da Europa permitiu que os EUA colocassem sob seu comando todas as hegemonias navais precedentes – Portugal, Espanha, Holanda e Inglaterra. Deste modo, fica claro que a cooperação, ou engajamento, é muito mais efetiva para o exercício da dominação que a confrontação ou balanceamento estrito. Contudo, logo após o discurso de Churchill em Fulton (1946) – que influenciou o anúncio da Doutrina Truman (1947) –, os EUA passaram a adotar o balanceamento, em sentido estrito, como comportamento dominante em relação à URSS e à China. Esta política foi implementada ao longo de todo o período denominado Guerra Fria (1945-1991).

E, mais uma vez, o balanceamento estrito revelar-se-ia falho. Para derrotar a URSS, um Estado que nunca excedeu a média de 9,5% do PIB mundial, os EUA converteram a China e a Europa em superpotências econômicas. Em suma, criaram adversários mais aptos do que aquele que pretendiam vencer. Mesmo após a debacle da URSS, os EUA mantiveram a postura de balanceamento estrito. Ao invés de uma nova versão do Plano Marshall, que financiasse a conversão da economia soviética para o capitalismo tradicional, intensificou-se a pressão militar e diplomática com a expansão da OTAN para o Leste e a busca da primazia nuclear. Hoje a URSS vê-se renascida na forma da Federação Russa e constitui-se, mais uma vez, em um adversário formidável. Justamente graças às capacidades que reativamente desenvolveu à expansão da OTAN e à busca estadunidense pela primazia nuclear. A China, por sua vez, mantinha uma relação dependente-associada aos EUA até que se deu o bombardeio da embaixada chinesa em Belgrado (1999) e o anúncio do Pivô para a Ásia (2011). Cumpre apontar que a Marinha Chinesa, que hoje ameaça a US Navy no Indo-Pacífico, foi construída de 2011 para cá.

Em suma, o balanceamento estrito revela-se, mais que falho, contraproducente. A longo prazo, produz resultados opostos ao planejado. A Prússia, da qual a Inglaterra se valeu para balancear a França, ao converter-se em Alemanha tornou-se um adversário mais imponente do que a França tinha sido. O Japão utilizado para subjugar a China e balancear a Rússia, acabou por destruir a Marinha Britânica no Indo-Pacífico (coisa que a China Imperial ou a Rússia dos czares jamais ousaram sequer sonhar).

Durante a Segunda Guerra, a procrastinação em abrir a segunda frente para travar a guerra terrestre em continente europeu, deixando a URSS combatendo sozinha contra a Alemanha, permitiu a primeira erigir-se como Superpotência. Um oponente mais formidável do que a Alemanha o foi em qualquer tempo, posto que dotada de ogivas termonucleares, a URSS era

capaz de destruir os EUA – capacidade que a Alemanha nunca teve. Já sob a perspectiva estadunidense, a Europa e a China, utilizadas para derrotar a URSS na Guerra Fria, converteram-se em superpotências econômicas, sendo que a primeira disputava também o poder brando com os EUA. Por fim, a Alemanha e a Rússia, contra as quais foram articuladas as duas maiores coalizações globais da história pelos esforços anglo-saxões, hoje retêm suas capacidades e a condição de integrar-se, no caso da primeira, ou consolidar-se, no caso da última, como Grande Potência.

Porém, o mais grave é que o principal resultado do balanceamento estrito foi o declínio do Ocidente. Como destacam Jeffrey Sachs e Steven Radelet<sup>8</sup>: em 1820, o Ocidente contava com pouco mais de 15% da população mundial e 25% da sua renda. Já em 1950, graças ao efeito das Revoluções Industriais, as nações do Ocidente detinham apenas 17% da população mundial, mas já concentravam 56% da renda. Atualmente<sup>9</sup>, o Ocidente (União Europeia e América do Norte conjugados) correspondem a 33% da renda mundial e 18% de sua população. Enquanto as Economias da região Ásia-Pacífico contribuem para 44% da renda e 60% da população. Tomando-se somente o Leste Asiático (China, Japão e Coreia do Sul), afere-se que este já participa com 25% da renda mundial e apenas 21% da população. Deste modo, é forçoso concluir que, graças a sua inserção virtuosa na III Revolução Industrial (microeletrônica), a Ásia recupera progressivamente o papel que tinha na renda mundial antes das Revoluções Industriais.

Tais lições importam para o Brasil, na medida em que se possa tirar proveito da nova situação internacional através do engajamento, da neutralidade e da barganha diplomática. Nem poderia ser diferente. Se a Segunda Guerra Mundial, travada por Estados-região contra Estados-nação relativamente diminutos, produziu 85 milhões de mortos, o que esperar de uma contenda que envolva EUA, Rússia e China? Além disso, o Brasil possui laços de interdependência econômicas tanto com os EUA quanto com a China. Sem falar no financiamento externo que depende de abundância de liquidez, que simplesmente deixaria de existir sob a égide de uma conflagração. Contudo, cumpre aproveitar a situação de tensão internacional, visando, com o uso da barganha diplomática, obter a recuperação da economia nacional, sobretudo a reindustrialização. Do mesmo modo que Vargas obteve o domínio da eletricidade, do cimento e do aço, só travando a Guerra depois que ela já estava definida, precisamos obter o domínio do computador (microprocessadores),

8 Radelet, S., Sachs, J. Asia's Reemergence. *Foreign Affairs*, [s. l.], v. 76, n. 6, p. 44–59.

9 Fonte dos dados 2017: Estados Unidos. Country Comparison: GDP (Purchasing Power Parity). CIA World Fact Book. 2020. Organização das Nações Unidas (ONU). *World Population Prospects, the 2010 Revision*. UN Department of Economic and Social Affairs. 2013.

da rede (Internet 5G) e da automação (Inteligência Artificial e robótica). E, desta feita, nos inserirmos exitosamente na III Revolução Industrial.

Porto Alegre, 14 de dezembro de 2020.

# PARCEIROS

## NERINT

O Núcleo Brasileiro de Estratégia e Relações Internacionais (NERINT) foi o primeiro centro voltado exclusivamente ao estudo e à pesquisa em Relações Internacionais no Sul do Brasil. Estabelecido em 1999 junto ao Instituto Latino-Americano de Estudos Avançados (ILEA) da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), entre 2014 e 2018 esteve associado à Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS. Atualmente está subordinado à Reitoria da universidade através do Centro de Estudos Internacionais sobre Governo (CEGOV). Seu objetivo sempre foi o estudo crítico e inovador das transformações do Sistema Internacional pós-Guerra Fria. Paralelamente, tem buscado contribuir para a retomada da discussão de um projeto nacional para o Brasil no plano da análise das opções estratégicas para a inserção internacional autônoma do país, a partir da perspectiva do mundo em desenvolvimento.

Os estudos exploratórios desenvolvidos pelo NERINT sobre os novos países em desenvolvimento conheceram notável expansão desde o limiar do Século XXI. A cooperação com instituições estatais, empresariais, acadêmicas e sociais foi intensificada, bem como o contato direto com centros na América Latina, África e Ásia, além dos já existentes com a Europa e a América do Norte. Um dos resultados dessa nova realidade foi a implantação de um curso de graduação em Relações Internacionais (2004), o melhor do Brasil segundo avaliação do Ministério da Educação (2017), e conseqüentemente do Departamento de Economia e Relações Internacionais da UFRGS, além de um Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais (PPGEEI, 2010). Duas revistas também foram criadas: a semestral bilíngue Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais e a bimestral Conjuntura Austral. Além disso, desde 2016 o NERINT oferece um Boletim de Conjuntura trimestral e bilíngue, a cargo dos seus Pesquisadores Assistentes. O NERINT também está vinculado à linha de pesquisa em Política Internacional e Defesa do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política (PPGPOL) da UFRGS, criado em 1973. Como atividade editorial, o NERINT publicou duas coleções de livros: a Coleção Relações Internacionais e Integração e a Coleção Estudos Internacionais. Atualmente, edita a Série Estratégia, Defesa e Relações Internacionais. Assim, além da pesquisa avançada e de propiciar intensa atividade editorial, o NERINT deu origem a pesquisas e programas de graduação e pós-graduação diferenciados.

## PPGEEI

O Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais (PPGEEI) iniciou suas atividades em 2010, com cursos de Mestrado e Doutorado, ambos propiciados por qualificados professores e pesquisadores com experiência internacional. Ele é resultado dos avanços obtidos nas áreas de pesquisa e ensino

(Graduação e Pós-Graduação) na Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).

Suas raízes estão no Núcleo Brasileiro de Estratégia e Relações Internacionais (NERINT), um centro criado em 1999 que realiza pesquisas, seminários e edita dois periódicos. Conta também com o apoio do Núcleo de Estudos em Tecnologia, Indústria e Trabalho (NETIT/FCE) e do Centro de Estudos Internacionais sobre Governo (CEGOV), sediado no Instituto Latino Americano de Estudos Avançados (ILEA/UFRGS). Em 2004, foi iniciado um curso de Graduação em Relações Internacionais na FCE/UFRGS, em 2005 foi formado o Centro de Estudos Brasil-África do Sul (CESUL) e, em 2012, este transformou-se no Centro Brasileiro de Estudos Africanos (CEBRAFRICA). Tudo isto permitiu a formação de uma massa crítica, apoiada em ampla biblioteca especializada.

A tradição de pesquisa que deu origem ao PPGEEI baseou-se numa análise prospectiva das tendências mundiais dos anos 1990. A notável expansão da diplomacia e da economia brasileiras a partir do início do século XXI confirmou a perspectiva adotada, que permitiu a intensa cooperação com os organismos diplomáticos e econômicos internacionais do Brasil. O curso já é uma referência na análise estratégica da inserção das potências emergentes e das relações internacionais Sul-Sul.

A visão diferenciada do PPGEEI dá ênfase a métodos estratégicos, teóricos e aplicados, sempre baseados em rígidos princípios acadêmicos e científicos. Por esta razão, tem sido procurado por estudantes de todo o Brasil e de vários países, e tem estabelecido parcerias em todos os continentes. Por essas razões, é um programa focado na compreensão das rápidas transformações pela qual passa o sistema internacional. Publica em parceria com o NERINT as revistas *Conjuntura Austral* (bimestral) e *Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais* (semestral e bilíngue). O PPGEEI possui três linhas de pesquisa:

## **Economia Política Internacional**

Enfoca a inserção internacional da economia brasileira e de outros grandes países em desenvolvimento na América do Sul, na Ásia e na África; aborda as características e os efeitos da globalização; e desenvolve estudos comparados e setoriais preocupados com os efeitos da internacionalização de empresas e segmentos produtivos. Especial atenção é dada às crises financeiras internacionais e seus reflexos no Brasil e nos demais países do Sul.

## **Política Internacional**

Enfatiza a análise do processo de formação, implementação e avaliação de política externa. Procura confrontar padrões de inserção internacional de países estratégicos de América do Sul, África e Ásia, considerando padrões institucionais, política comercial, estruturas de intermediação de interesses e atuação de atores da sociedade civil no eixo Sul-Sul das relações internacionais contemporâneas.

## Segurança Internacional

Aborda os principais problemas de segurança no sistema internacional a partir de uma perspectiva que leva em conta os Estados mais poderosos no nível global, mas que introduz de maneira sistemática o problema das balanças regionais de poder, o eixo Sul-Sul, a existência de complexos regionais de segurança e o impacto das tecnologias de informação na Era Digital.

## CEBRAFRICA

O Centro Brasileiro de Estudos Africanos (CEBRAFRICA) tem suas origens no Centro de Estudos Brasil-África do Sul (CESUL), um programa estabelecido em 2005 através de um convênio entre a Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) e a Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG), do Ministério das Relações Exteriores do Brasil. Suas atividades de pesquisa são desenvolvidas junto ao Núcleo Brasileiro de Estratégia e Relações Internacionais (NERINT).

Em março de 2012 o CESUL foi ampliado para abranger o conjunto geográfico do continente africano, transformando-se em CEBRAFRICA, enquanto a Série Sul-Africana, que publicou cinco livros, foi transformada em Série Africana, com novas obras no prelo. O objetivo segue sendo o mesmo: realizar pesquisas, apoiar a elaboração de teses, dissertações e trabalhos de conclusão, congregando grupos de pesquisa em temas africanos, realizar seminários, promover intercâmbio de professores e estudantes e estabelecer redes de pesquisa e projetos conjuntos com instituições africanas e africanistas, publicar obras produzidas no Brasil ou traduzidas e ampliar a biblioteca especializada fornecida pela FUNAG.

As pesquisas têm por objetivo o conhecimento do continente africano e de suas relações com o Brasil, nas seguintes áreas: Relações Internacionais, Organizações de Integração, Segurança e Defesa, Sistemas Políticos, História, Geografia, Desenvolvimento Econômico, Estruturas Sociais e sua Transformação e Correntes de Pensamento. São parceiros do CEBRAFRICA conceituadas instituições do Brasil, Argentina, Cuba, México, Canadá, África do Sul, Angola, Moçambique, Senegal, Cabo Verde, Egito, Nigéria, Marrocos, Portugal, Reino Unido, Holanda, Suécia, Rússia, Índia e China. As pesquisas em andamento versam sobre a “A presença do Brasil, da China e da Índia na África”, “A África na Cooperação Sul-Sul”, “Conflitos africanos”, “Integração e desenvolvimento na África”, “As relações da África com as Grandes Potências” e “As relações interafricanas”.

## CEGOV

O Centro de Estudos Internacionais sobre Governo (CEGOV) da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) é um centro interdisciplinar vinculado à Reitoria, cujo objetivo é estudar a ação governamental no Brasil e no mundo.

Nesse sentido, a missão do CEGOV é articular seus pesquisadores em áreas interdisciplinares prioritárias e realizar projetos de pesquisa aplicada. O CEGOV também desenvolve atividades de extensão e de ensino, e serve como espaço para coordenação e interlocução entre pesquisadores, grupos de pesquisa, cursos de graduação e programas de pós-graduação da UFRGS, voltados para as políticas públicas. O CEGOV preza pela excelência acadêmica no desenvolvimento de seus projetos e pelo progresso da UFRGS como instituição de ensino de reconhecimento internacional. Além disso, desde sua criação o CEGOV tem procurado contribuir para a interação institucionalizada entre a comunidade acadêmica da UFRGS e instituições da Administração Pública Federal, Estadual e Municipal.

As atividades do CEGOV estão articuladas através de Grupos de Trabalho (GTs) responsáveis pela formulação, implementação e avaliação de projetos interdisciplinares em áreas como política internacional, governança, processos decisórios, controle democrático, entre outras. Os GTs recebem o auxílio da Equipe de Apoio Técnico (AT) em todas as etapas dos projetos. O AT também é responsável pela manutenção da estrutura organizacional do CEGOV e pelo desenvolvimento de ferramentas e processos que facilitem a integração dos pesquisadores ao CEGOV. O CEGOV também congrega núcleos de pesquisa tradicionais da UFRGS, como o NERINT e o CEBRAFRICA.

# NORMAS DE SUBMISSÃO

1. A revista AUSTRAL publica artigos científicos e resenhas bibliográficas;
2. A revista está dividida em duas seções: Artigos e Resenhas
3. Os artigos de pesquisa devem limitar-se a 70 mil caracteres (incluindo espaços e notas de rodapé) e as resenhas bibliográficas devem conter cerca de 4,5 mil caracteres (incluindo espaços) e não devem conter notas de rodapé;
4. As notas de rodapé restringem-se a esclarecimentos adicionais ao texto;
5. A bibliografia deve ser citada de acordo com o sistema Chicago (Autor-data ou notabibliografia), referenciando a literatura citada ao final do texto;
6. As contribuições devem ser inéditas e podem ser submetidas em português, inglês ou espanhol;
7. As contribuições devem conter o nome completo do autor, sua titulação, filiação institucional (com o nome completo da instituição) e e-mail para contato;
8. O completo preenchimento, pelo(s) autor(es), do formulário de submissão do artigo é imprescindível;
9. Admite-se a publicação de estudantes de graduação, desde que em parceria com um professor orientador titulado, que constará como autor principal do trabalho.
10. No caso de resenhas bibliográficas, devem ser informados os dados completos e o ISBN da obra analisada;
11. As contribuições devem vir acompanhadas de: 3 palavras-chave em português ou espanhol e 3 palavras-chave em inglês; Título em português ou espanhol e em inglês; Resumo em português ou espanhol e Abstract em inglês, ambos preferencialmente com até 50 palavras.
12. As contribuições devem ser feitas através do website: [www.seer.ufgrs.br/Austral](http://www.seer.ufgrs.br/Austral).

## CONDIÇÕES PARA SUBMISSÃO

Como parte do processo de submissão, os autores são obrigados a verificar a conformidade da submissão em relação a todos os itens listados a seguir. As submissões que não estiverem de acordo com as normas serão devolvidas aos autores.

1. A contribuição é original e inédita, e não está sendo avaliada para publicação por outra revista; caso contrário, deve-se justificar em “Comentários ao editor”.
2. Os arquivos para submissão estão em formato Microsoft Word, OpenOffice ou RTF (não possuindo tamanho maior do que 2MB)
3. URLs para as referências foram informadas quando possível.
4. O texto está em espaço simples; usa fonte Times New Roman de 12-pontos; emprega itálico em vez de sublinhado (exceto em endereços URL); as figuras e tabelas estão inseridas no texto, não no final do documento, como anexos.
5. O texto segue os padrões de estilo e requisitos bibliográficos descritos em Diretrizes para Autores, na página Sobre a Revista.
6. Em caso de submissão a uma seção com avaliação pelos pares (ex.: artigos), as instruções disponíveis em Assegurando a avaliação pelos pares cega foram seguidas.

# NÚMEROS ANTERIORES

Disponíveis online em:  
[www.seer.ufrgs.br/Austral](http://www.seer.ufrgs.br/Austral)

## Volume 9, número 17 (Jan./Jun. 2020)

### Editorial

Breve Nota Sobre o Impacto Internacional da Pandemia de 2020: Contribuição Para Uma Análise Estratégica (*Paulo Fagundes Visentini*)

O Declínio da Influência Internacional do Brasil: De Um País Emergente Para Um Estado Voltado Para Dentro (*Helio Caetano Farias, Leonardo Pace Alves*)

Uma Análise da Crise Brasileira: Efeitos Preliminares na Cooperação Sul-Sul (*Patricia Andrade de Oliveira, Niemeyer Almeida Filho*)

Estabilidade Regional: O Brasil e o Conselho de Defesa Sul-Americano (*Vinicius Damasceno Nascimento*)

A Rivalidade de Recursos Entre os EUA e a Rússia no Contexto da Atual Crise Venezuelana: Os Perigos do Petro-Estado Rentista (*Anurag Tripathi, Girisanker S.B.*)

Una Mirada a la Cooperación de Taiwán con Paraguay (2009 – 2019) (*Maria Antonella Cabral López*)

Regiões de Discórdia: Analisando Influências Subnacionais nas Políticas de Comércio Exterior e Investimento do Chile para os EUA Durante Eventos Críticos (*Rodolfo Disi Pavlic*)

As Atitudes das OTAN, OCX e OTSC em Relação à Situação no Afeganistão Após 2014 (*Łukasz Jureńczyk, Jildiz Nicharapova*)

A Geopolítica do Irã de Acordo com a Teoria dos Espaços Tampão Geográficos (*Syrus Ahmadi Nohadani*)

A “Iniciativa do Cinturão e Rota”: Desafios e Oportunidades para a China e para o Mundo (*Bruno Martarello De Conti, Petr Mozias*)

Sobre a Mobilidade no Sistema Mundial: A Relevância do Conceito de Semiperiferia para os Projetos de Desenvolvimento no Séc. XXI (*Alexandre Freitas*)

A Armadilha da Pobreza: Uma Análise da Contribuição das Instituições Multilaterais e Regionais para o Fraco Desempenho Econômico e Social dos Países do Oeste Africano (*Taiane Las Casas Campos, Alexandre Cesar Cunha Leite*)

Os Atores Externos, a Boa Governança e a Prestação de Serviços de Saúde na África (*Benjamin Uchenna Anaemene*)

## Volume 8, número 16 (Jul./Dez. 2019)

### Editorial

NERINT/UFRGS: 20 Anos Analisando as Relações Internacionais (*Paulo Fagundes Visentini, Guilherme Thudium*)

O Nascimento das Relações Internacionais como Ciência Social: Uma Análise Comparada do Mundo Anglo-americano e da Europa Continental (*Pedro Emanuel Mendes*)

**Conceitos Básicos e Teorias em Manutenção da Paz Internacional: Uma Revisão Analítica** (*Isiaka Alani Badmus, Bert Jenkins*)

**Produtores e Fornecedores de Segurança: Um Ensaio Conceitual** (*Silviu Petre, Ella Ciuperca*)

**La Doctrina Salmán en la Política Exterior de Arabia Saudí: Objetivos y el Uso de la Fuerza Militar** (*Paloma González del Miño, David Hernández Martínez*)

**Política Nuclear Comparada: Um Estudo de Caso do Impacto Norte-americano nos Programas da Índia e do Brasil (1946/2018)** (*Cristina Soreanu Pecequillp, Artur Cruz Bertolucci*)

**Desenvolvimento w Poder Global da China: A Política Made In China 2025** (*Diego Pautasso*)

**Por Trás do Mito da Burguesia Nacional: Uma Análise Comparativa do Estado Desenvolvimentista no Brasil e na Coreia Do Sul** (*Pedro Vinícius Pereira Brites, Bruna Coelho Jaeger*)

**O “Acordo Do Século” de Trump e a Resposta Latino-americana** (*Yoslán Silverio González*)  
**África e as Ameaças à Sua Segurança** (*Francisco Proença Garcia*)

**Do Acordo Geral de Paz (1992) às Eleições Gerais em 1994: O Processo de Paz Conduzido em Moçambique** (*Eduardo Xavier Ferreira Glaser Migon, Anselmo de Oliveira Rodrigues*)

**La Necesidad de un Cambio de Doctrina de Conflicto Convencional a una de Tiempos de Paz: Los Casos de Chile y Ecuador** (*Lester Martin Cabrera*)

**La Superioridad Aérea en el Interés Nacional de Colombia: Una Necesidad para la Política de Seguridad y Defensa Nacional** (*David González Cuenca*)

## Volume 8, número 15 (Jan/Jun. 2019)

**Editorial** (*Paulo Fagundes Visentini*)

**Eixos do Poder Mundial no Século XXI: Uma Proposta Analítica** (*Paulo Fagundes Visentini*)

**BRICS Como Uma Coalizão Transregional de Advocacy** (*Roberta Rodrigues Marques da Silva, Eduardo Rodrigues Gomes*)

**Eurasia entre el Espíritu de Shanghái y una Comunidad de Futuro Compartido** (*Sunamis Fabelo Concepción*)

**Potências Emergentes e Negociações de Paz: A Experiência Brasileira nas Conversações Nucleares com o Irã** (*Monica Ellen Seabra Hirst*)

**Um Estudo Comparativo do Efeito da Globalização no Desenvolvimento Social do Irã nos Dois Governos Khatami e Ahmadinejad** (*Farzaneh Seifouri, Seyyed Amir Masoud Shahram Nia, Abbas Hatami, Seyyed Javad Emamjomeh Zadeh*)

**A estratégia de disseminação do Principal Sistema de Instrumentos Armamentícios da Força Aérea da Indonésia na Região da República da Indonésia** (*Umar Sugeng Hariyono, Haedar Akib*)

**Estados Semi-centrais: Uma Nova Categoria para Repensar a Estrutura de Poder** (*Daniel Morales Ruvalcaba*)

**A América Latina: Ciclo de Commodities e Crise do Capitalismo Global** (*Francisco Luiz Corsi, Agnaldo dos Santos, José Marangoni Camargo*)

**O Papel da Cooperação Humanitária na Política Externa Brasileira como Estratégia de Soft Power (2003-2016)** *(Sabrina Evangelista Medeiros, William de Sousa Moreira)*

**Regionalismo y Seguridad: El Caso del Mercosur y la Ausencia de los Temas de Defensa** *(Alejandro Frenkel)*

**Ventos de Mudança e o Futuro da Defesa Europeia** *(Francisco José Leandro)*

**Revelando os Esforços de Paz da Nigéria Durante o Segundo Ciclo do Conflito Liberiano** *(Segun Oshewolo)*

## **Volume 7, número 14 (Jul./Dez. 2018)**

**Editorial** *(Paulo Fagundes Visentini)*

**Apresentação: Perspectivas de Segurança e Defesa na América do Sul** *(Juliana Viggiano, Rafael Duarte Villa)*

**Classificação de Marinhas: Uma Proposta de Metodologia Comparativa** *(Francisco Eduardo Alves de Almeida, Ricardo Pereira Cabral)*

**Gastos militares e as ações das Forças Armadas na América do Sul: uma apreciação sobre a convergência regional em defesa** *(Graciela De Conti Pagliari)*

**Cooperação Regional em Segurança Pública: avaliação do quadro normativo no contexto da UNASUL** *(Juliana Viggiano)*

**O Terrorismo de Baixo Custo ou a Ameaça Invisível: o Terrorismo e as Políticas Brasileiras de Antiterrorismo** *(Marcial A. G. Suarez, Igor P. Acacio)*

**Guiana Francesa e Malvinas: A Presença militar da França e do Reino Unido no Atlântico Sul e no Continente Sul-Americano** *(Marcos Valle Machado da Silva)*

**Modernização Armamentista na América do Sul: Pressões Empíricas e Teóricas sobre as Visões Dualistas de Segurança Regional** *(Rafael Duarte Villa)*

**Rússia, China e a Coreia do Sul no Mercado de Defesa Sul-Americano** *(Ricardo Borges Gama Neto)*

**A Mobilização da Base Industrial de Defesa na América do Sul por Meio da Inserção Brasileira no Sistema OTAN de Catalogação** *(Sabrina Evangelista Medeiros, William de Sousa Moreira)*

**A geopolítica do espaço cibernético Sul-americano: (in) conformação de políticas de segurança e defesa cibernética?** *(Selma Lúcia de Moura Gonzales, Lucas Soares Portela)*

**Missões de paz e relações civis-militares: reflexões sobre o caso brasileiro** *(Adriana A. Marques)*

**A construção social da agressão externa na América Latina: uma comparação entre Costa Rica e Equador** *(Marco Vinicio Méndez-Coto)*

**Experiências subnacionais em Políticas de Promoção da Indústria de Defesa: o caso do Rio Grande do Sul** *(Christiano Cruz Ambros)*

**Volume 7, número 13 (Jan./Jun. 2018)**

**Editorial** (*Paulo Fagundes Visentini*)

**Desancoragem e Abaloamento: Trajetórias Recentes da Semiperiferia no Sistema-Mundo** (*Maíra Baé Baladão Vieira*)

**Ascensão e Queda de Jacob Zuma** (*Vladimir Shubin*)

**União Africana, Construção do Estado e os Desafios da Fragilidade Estatal na África** (*Agaptus Nwozor*)

**A Imagem Turca no Ocidente Durante o Império Otomano: Fatos Históricos e Conotações Atuais** (*Ali Evler, Mehmet Toplu*)

**O Terrorismo Islâmico e a Política Estadunidense de Reassentamento de Refugiados Sírios** (*Igor Henriques Sabino de Farias, Alexandre Cesar Cunha Leite, Andrea Maria Calazans Pacheco Pacífico*)

**Um Estudo Comparado da Diplomacia de Lula no Oriente Médio e Ahmadinejad na América Latina** (*Bruno Mendelski de Souza*)

**O Jogo pela Hegemonia Regional: A OBOR Chinesa e a Resposta Estratégica Indiana** (*Anshuman Rahul*)

**A Importância Estratégica da Antártica para China e Índia à Luz do Realismo Ofensivo de Mearsheimer** (*Mônica Heinzelmann Portella de Aguiar, Leonardo Faria de Mattos*)

**Adeus, Nehru: Política Externa Indiana sob a Globalização** (*Fabio Luis Barbosa dos Santos*)

**Integração Regional: O Mercosul na Enseada das Orientações Políticas** (*Marcelo Pereira Fernandes, Rubia Wegner*)

**O Instituto da Legítima Defesa Internacional na Era do Terrorismo Global** (*Rodrigo Szuwec Oliveira, Carlos Canedo Augusto da Silva*)

**Medidas Tarifárias e Técnicas ao Comercio Internacional um Olhar Sobre os Países Avançados e Emergentes** (*Carolina Rodrigues Corrêa, Marília Fernandes Maciel Gomes*)