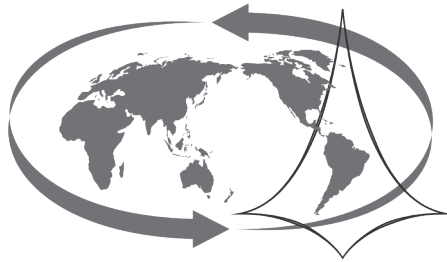


e-ISSN 2238-6912

# AUSTRAL

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



Porto Alegre, v.11, n.21 | Jan./Jun. 2022



**NERINT**

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



**UNIVERSIDADE FEDERAL  
DO RIO GRANDE DO SUL**



**PPGEI-UFRGS**

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

|         |              |            |          |                |
|---------|--------------|------------|----------|----------------|
| Austral | Porto Alegre | v.11, n.21 | p. 1-252 | Jan./Jun. 2022 |
|---------|--------------|------------|----------|----------------|

## Sobre a Revista

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

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

## Indexadores



ELSEVIER  
Scopus



DIRECTORY OF  
OPEN ACCESS  
JOURNALS

DOAJ



COLUMBIA  
INTERNATIONAL  
AFFAIRS  
ONLINE

WZB

Wissenschaftszentrum Berlin  
für Sozialforschung



**LivRe**  
Revistas de livre acesso

latindex



**ETH** zürich



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*

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

## **Associate Editor** | *Editor Associado*

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

## **Founding Editor** | *Editor Fundador*

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

## **Assistant Editor** | *Editor Assistente*

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

## **Editorial Board** | *Conselho Editorial*

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

Chris Landsberg (University of Johannesburg, África do Sul)

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)

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

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

Igor Estima Sardo (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)

Ilter Turan (Istanbul Bilgi University, Turquia)

Immanuel Wallerstein (†) (Yale University, Estados Unidos)

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)



© Núcleo Brasileiro de Estratégia e Relações Internacionais - UFRGS

Capa: Eduardo Faustini e 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. 11, n. 21 (Jan./Jun. 2022). – Porto Alegre:  
NERINT-CEGOV/PPGEEI-FCE/UFRGS, 2012-  
Semestral.  
e-ISSN 2238-6912  
1. Political Science. 2. International Relations.  
3. International Politics. 4. Diplomacy. 5. Developing  
Countries.

CDU 327

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

## Sumário

|                                                                                                                                                                                                                   |            |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| <b>Editorial</b>                                                                                                                                                                                                  | <b>7</b>   |
| <b>Os Ciclos Sistêmicos de Acumulação na Obra de Giovanni Arrighi: A Crise de 2008, o Fim da Hegemonia Norte-Americana e a Posição da China</b><br><i>Analúcia Danilevicz Pereira e Igor Estima Sardo</i>         | <b>9</b>   |
| <b>O Poder dos EUA e as Multinacionais Tecnológicas na Era Digital: Uma Análise da Oligopolização nos Governos Obama e Trump (2009-2021)</b><br><i>Cristina Soreanu Pecequilo e Francisco Luiz Marzinotto Jr.</i> | <b>41</b>  |
| <b>A Contribuição Chinesa para a Estabilização do Afeganistão “Democrático”</b><br><i>Lukasz Jureńczyk</i>                                                                                                        | <b>77</b>  |
| <b>A Política Externa do Sultanato de Omã para a Crise do Iêmen: Fundamentos e Limitações</b><br><i>Khamis bin Ali Al-Sunaidi, Sahar Tarawneh e Kamis Snidi</i>                                                   | <b>102</b> |
| <b>Segurança Marítima na Região do Indo-Pacífico: Uma Perspectiva Geoestratégica do Estreito de Malacca</b><br><i>Nguyen Tuan Binh, Tran Xuan Hiep e Tran Hoang Long</i>                                          | <b>116</b> |
| <b>O Comportamento Externo Contraditório da Comunidade Europeia: A Promoção da Integração na América Latina no Final dos Anos 1980</b><br><i>Mayte Anaís Dongo Sueiro</i>                                         | <b>134</b> |
| <b>Linhas de Falha em Civilizações e Extremismo de Direita: O Experimento da Alemanha com Responsabilidade Doméstica vs. Obrigação Internacional</b><br><i>Stefy Joseph e Rhea Anthony</i>                        | <b>164</b> |
| <b>Moçambique: Estudo Comparativo da Política Externa dos Governos Samora Machel e Joaquim Chissano</b><br><i>Ercílio Neves Brandão Langa</i>                                                                     | <b>189</b> |

**A Geopolítica Russa**, José Alexandre A. Hage | **Tensão na Ucrânia**, Francisco Carlos T. da Silva | **O Retorno da Rússia**, Francisco Carlos T. da Silva | **A Cúpula das Américas**, Leonardo Granato | **O Governo Biden e o Brasil**, Cristina S. Pecequillo | **Parceria para a Prosperidade nas Relações Brasil-China**, Paulo Antônio P. Pinto | **A Crise do Cazaquistão**, Guilherme G. Conceição

Parceiros

244

Normas de Submissão / Números Anteriores

248/249

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

**Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais**  
e-ISSN 2238-6912 | v.11, n.21, Jan./Jun. 2022

## EDITORIAL

No décimo ano da *AUSTRAL*, a eclosão do conflito militar russo-ucraniano em fevereiro de 2022, ainda ativo quando essa edição foi encerrada, teve enorme e múltiplo impacto mundial. Ele ocorre apenas seis meses após a impactante retirada americana do Afeganistão, agora governado pelo Talibã. O retorno de um conflito armado convencional entre países industriais, em plena Europa, diluiu a narrativa teórica de uma Paz Kantiana pós-Guerra Fria, marcado apenas por confrontos de grupos armados insurgentes não-estatais. A estratégia euro-americana de conter países através de sanções internacionais, por outro lado, se mostrou ineficaz diante da determinação russa, que utilizou o petróleo, o gás e os cereais em uma guerra econômica que afetou o Ocidente, ainda não recuperado dos efeitos da pandemia. As sanções foram seguidas apenas por países industriais ricos, e, mesmo assim, não integralmente.

A guerra também afeta a geometria da ordem mundial, pois a Ucrânia é formalmente armada e apoiada pela OTAN, contribuindo para convergência sino-russa em plano global. Ela também representa um prelúdio de uma tensão maior entre os Estados Unidos e a China. Contudo, há outro aspecto relevante: o perfil midiático de matriz Ocidental na cobertura e análise do evento bélico. É preocupante a carência de análises científicas e objetivas das causas e formas da guerra, as quais, quando existem, são bloqueadas em sua divulgação para o grande público. Ele segue versões puramente superficiais e emocionais dos eventos, através de imagens selecionadas. Todavia, por detrás do “consenso”, pode ser observado realinhamentos significativos na ordem internacional, bem como os desdobramentos da crise internacional.

A partir deste número, a *AUSTRAL* apresenta oito artigos por edição. Os dois primeiros de caráter geral, abordando a mudança hegemônica sino-americana através dos ciclos de acumulação de Giovanni Arrighi e o poder das multinacionais americanas de tecnologia digital. Após, é analisado o papel da China na estabilidade do Afeganistão Talibã e depois, na mesma região, o papel do Sultanato de Omã na Guerra Civil do Iêmen. Na sequência, há um artigo sobre a Segurança Marítima do Indo-Pacífico, a partir da percepção de analista da própria região. Outro tema inovador, no contexto de lentas e intermináveis negociações entre a União Europeia e o Mercosul, é uma análise histórica das contradições da Comunidade Europeia com as integrações da América Latina no final dos anos 1980. Também original é a discussão sobre a linha divisória

civilizacional da extrema-direita na perspectiva da política da Alemanha. Por fim, a política externa de Moçambique sob as presidências de Samora Machel e de Joaquim Chissano recebe uma instigante visão de conjunto.

A Análise Estratégica NERINT brinda os leitores com três artigos sobre a Rússia e a Ucrânia. Ainda que se trate de textos escritos no calor dos acontecimentos, há uma visão extremamente objetiva das forças em confronto. Na sequência, a Cúpula das Américas é analisada no contexto de enfraquecimento da política de Washington para o continente e outro sobre a frustrada indicação de uma Embaixadora para o Brasil. O texto seguinte, de autoria de um experiente diplomata brasileiro aposentado, analisa um tema importante para reflexão no ano do bicentenário da independência do Brasil: o papel da relação do Brasil com a China e do Atlântico Sul para o desenvolvimento e para a ordem mundial. Por fim, a onda de violência que sacudiu o Cazaquistão na passagem do ano é analisada no contexto da atuação da Organização do Tratado de Segurança Coletiva, que dialoga com os primeiros textos, dedicados ao conflito russo-ucraniano.

\*\*\*

Agradecemos o 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 Guilherme Geremias da Conceição, Felipe Werner Samuel e Igor Estima Sardo, com a colaboração de Guilherme Thudium, Eduardo Secchi, Gabriela Ruchel, Isabella Cruzichi, Marina Felisberti e Magnus Kenji Hiraiwa. Mais uma vez agradecemos à Professora Cristina Soreanu Pecequillo pela revisão das traduções. O trabalho de equipe dos pesquisadores do NERINT/UFRGS tem permitido manter a regularidade e a qualidade da Revista Austral.

# OS CICLOS SISTÊMICOS DE ACUMULAÇÃO NA OBRA DE GIOVANNI ARRIGHI: A CRISE DE 2008, O FIM DA HEGEMONIA NORTE- AMERICANA E A POSIÇÃO DA CHINA<sup>1</sup>

Analúcia Danilevicz Pereira<sup>2</sup>  
Igor Estima Sardo<sup>3</sup>

## Introdução

Giovanni Arrighi, falecido em 2009, deixou um legado importantíssimo para a explicação das dinâmicas de poder nas relações internacionais e a formação do Moderno Sistema Mundial. Partindo dos ciclos sistêmicos de acumulação (CSAs) como ferramenta teórico-conceitual, Arrighi utiliza a fórmula geral do Capital, de Karl Marx, para conceituar os CSAs e suas sucessões, como o processo que regula as relações entre as potências capitalistas do Sistema-Mundo.

Para Arrighi, cada ciclo é formado por um momento de expansão material e comercial (D-M), o qual é interrompido por um momento de crise do capitalismo, abrindo espaço a uma expansão financeira deste ciclo (M-D') para, então, finalmente, alcançar uma última crise e seu ocaso. Terá, a partir daí tem início um novo ciclo:

[...] chamaremos o início de cada expansão financeira [...] de 'crise

---

<sup>1</sup> Este artigo é baseado no Trabalho de Conclusão de Curso em Relações Internacionais na UFRGS de Igor Estima Sardo, orientado pela profa Dra. Analúcia Danilevicz Pereira (Sardo 2021a). De maneira correlata, o artigo se baseia no livro eletrônico publicado pelo Instituto Sul-Americano de Política e Estratégia (ISAPE) (Sardo 2021b).

<sup>2</sup> Professora associada do Departamento de Economia e Relações Internacionais, Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, Brasil.

<sup>3</sup> Mestrando no Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais, na Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, Brasil. E-mail: igorsardo@gmail.com.

*sinalizadora* [...] do regime de acumulação dominante. [...] Essa crise é o ‘sinal’ de uma crise sistêmica subjacente mais profunda, que, no entanto, a passagem para as altas finanças previne temporariamente. [...] Chamamos ao evento ou série de eventos que levam a essa superação final de ‘crise terminal’ [...] do regime de acumulação dominante, e consideramos que ela assinala o fim do século longo que abrangeu a ascensão, plena expansão e queda desse regime (Arrighi 2013, 220).

Em sua obra *O Longo Século XX: Dinheiro, poder e as origens do nosso tempo* (2013), na qual o autor discute a sucessão de ciclos, há a preocupação com o desenvolvimento do último ciclo em análise – o norte-americano –, o qual já havia vivido uma crise sinalizadora em 1973, mas ainda não vivera sua crise terminal. Nesse sentido, o autor se propõe a responder sobre “[...] que forças estão em processo de precipitar a crise terminal do regime de acumulação norte-americano, e em que prazo devemos esperar que ela ocorra, de modo que o longo século XX chegue ao fim” (Arrighi 2013, 220).

Nessa perspectiva, este artigo busca discutir se a crise terminal do ciclo norte-americano já ocorreu e se, logo, o Sistema-Mundo viveria um novo CSA. Como hipótese à questão, assume-se que a crise de 2008 pode ser interpretada como a crise terminal do ciclo norte-americano e que, após este evento, iniciasse um CSA dicotômico entre os Estados Unidos (EUA) e a República Popular da China (RPC), alargando o núcleo orgânico do capitalismo e as instâncias decisórias da economia mundial no G20 (Silver; Arrighi 2011).

Em um sentido mais amplo, o objetivo deste artigo é contribuir para o debate, deixado em aberto após o falecimento de Giovanni Arrighi em 2009 (Harvey 2009), sobre as sucessões de CSAs, as crises sinalizadoras e terminais e as hegemonias do Sistema-Mundo. Este trabalho pretende revisar as principais obras do autor *O Longo Século XX: dinheiro, poder e as origens do nosso tempo*, *Caos e governabilidade no Moderno Sistema Mundial* e *Adam Smith em Pequim*<sup>4</sup> e analisar o contexto da crise de 2008, tanto suas causas quanto consequências para as relações internacionais.

## Ciclos Sistêmicos de Acumulação (CSA), Crises Sistêmicas e Hegemonias

Os CSAs, conceituados por Arrighi, são o ponto fulcral da sua análise das relações internacionais. Para além de disputas geopolíticas, conflitos armados e questões jurídicas entre nações, “que mascara[m] a luta de

---

4 A publicação da primeira edição de cada obra, no idioma original, ocorreu, respectivamente, nos anos de 1994, 1999 e 2007.

classes [...]” (Marx 2011, 59), as relações internacionais são guiadas por ciclos periódicos do capitalismo que podem ser traçados de volta ao século XV até os dias atuais. Um CSA pode ser resumido da seguinte forma:

Portanto, a fórmula geral do capital apresentada por Marx (DMD') pode ser interpretada como retratando não apenas a lógica dos investimentos capitalistas individuais, mas também um padrão reiterado do capitalismo histórico como sistema mundial. O aspecto central desse padrão é a alternância de épocas de expansão material (fases DM de acumulação de capital) com fases de renascimento e expansão financeiros (fases MD'). Nas fases de expansão material, o capital monetário “coloca em movimento” uma massa crescente de produtos (que inclui a força de trabalho e dívidas da natureza, tudo transformado em mercadoria); nas fases de expansão financeira, uma massa crescente de capital monetário “liberta-se” de sua forma mercadoria, e a acumulação prossegue através de acordos financeiros (como na fórmula abreviada de Marx, DD'). Juntas, essas duas épocas, ou fases, constituem um completo *ciclo sistêmico de acumulação* (DMD') (Arrighi 2013, 6).

É importante notar que cada ciclo é movido sob os auspícios de uma classe capitalista de um Estado, sendo este o centro dinâmico de um CSA específico. Ainda que o autor não desenvolva um conceito bem definido de Estado no contexto das sucessões de CSAs, pode-se resumi-lo como uma “máquina governamental burocrático-militar” (Marx 2011, 149), que atende aos interesses da classe dominante (Lênin 2017; Engels 2019). O Estado, assim, é agente transformador da base material, tão ativo quanto as classes revolucionárias da burguesia do século XV (Huberman 1979).

Desta forma, para Arrighi (2013), o Estado, junto à classe dominante, cumpre papel decisivo nas transições de CSAs, na economia mundial, na disputa de poder intercapitalista e, logo, nas relações internacionais. Este papel do Estado fica evidente nas instituições que este constrói para fomentar o pleno desenvolvimento de cada CSA, tais como uma autoridade monetária que garanta uma moeda competitiva e fomenta expansões de crédito; uma bolsa de valores que capte poupança externa; a internalização de custos de ciclos predecessores; a sustentação de sistemas diplomáticos e a construção de mecanismos de coerção – custeio das forças armadas – e de consenso – custeio de um sistema financeiro internacional (SFI) (Arrighi 2013).

Na história do Moderno Sistema Mundial, Arrighi identifica quatro ciclos: o ibero-genovês (1453-1648), o holandês (1580-1784), o britânico (1740-1929) e o norte-americano (desde 1870). Ademais, a partir do excerto anterior, percebe-se que um ciclo se constitui de dois momentos: uma expansão

material, na qual o Estado dominante consegue concentrar e controlar as cadeias globais de valor e ciclos de insumo-produto, guiando o processo de acúmulo de capital em escala mundial; e uma expansão financeira, momento o qual o CSA se encontra em declínio, porque a classe capitalista deste Estado não tem mais incentivos em repor o capital circulante, uma vez que há uma forte pressão sobre os lucros, e passa a aproveitar o capital portador de juros, o qual financia uma expansão material em outro espaço (Arrighi 2013).

De fato, é importante notar que os ciclos se sobrepõem um ao outro, haja vista que a expansão financeira de um CSA declinante financia, quase que involuntariamente, a expansão material de um próximo ciclo. Marx, já havia reconhecido essa capacidade de transição de ciclos que o sistema internacional de crédito possui, “que frequentemente encobria uma das fontes da acumulação primitiva neste ou naquele povo” (Marx 2017, 825) e foi responsável pelo início da expansão material, por exemplo, dos:

[...] capitais da Holanda, à qual a decadente Veneza emprestou grandes somas em dinheiro. O mesmo se deu entre a Holanda e a Inglaterra. [...] Um de seus negócios principais, entre 1701 e 1776, foi o empréstimo de enormes somas de capital, especialmente à sua poderosa concorrente, a Inglaterra. Algo semelhante ocorre hoje entre Inglaterra e Estados Unidos (Marx 2017, 825-826).

Algo digno de nota na análise dos CSAs é a composição da hierarquia do poder internacional. O Estado que lidera e coordena um ciclo o faz para aumentar sua capacidade de acúmulo de capital e sobrevivência no sistema internacional. No entanto, esta liderança, nem sempre é acompanhada de legitimidade internacional e, por vezes, Estados concorrentes questionam a ordem de um determinado CSA. Portanto, a liderança de um Estado no processo de acúmulo de capital internacional não é sinônimo de hegemonia no Sistema-Mundo. Para tal, Arrighi deriva seu conceito de hegemonia a partir do conceito gramsciano, que une coerção e consenso à legitimidade da dominação (Arrighi; Silver 2001). Para Gramsci, no nível nacional, “[...] a supremacia de um grupo social manifesta-se de duas maneiras, como ‘dominação’ e como ‘liderança intelectual e moral’”. Um grupo social domina grupos antagônicos que tende a ‘liquidar’ ou subjugar, talvez até pela força armada; ele lidera grupos aparentados ou aliados” (Gramsci 1971, 57-58).

É válido fazer esta comparação entre Gramsci no nível nacional e Arrighi no nível internacional. Na luta de classes, seja entre capitalistas e proletários, ou entre centro e periferia, a disputa nunca é direta, mas sempre mascarada e amortecida pelo nível político de análise e pelos elementos

intermediários a esta luta: seja a pequena burguesia em nível nacional, seja a semiperiferia no contexto internacional. Assim, quando Gramsci escreve que a hegemonia “lidera grupos aparentados ou aliados”, citando indiretamente a pequena burguesia, Arrighi também caracteriza a hegemonia como um líder para um centro de desenvolvimento assemelhado:

[...] quando falamos de liderança em um contexto internacional, o termo [hegemonia] é usado para designar dois fenômenos muito diferentes. Por um lado, é empregado para designar o fato de que, em virtude de suas realizações, um Estado dominante torna-se o “modelo” a ser imitado por outros e, com isso, os atrai para sua própria via de desenvolvimento (Arrighi e Silver 2001, 35).

Ademais, quando a hegemonia arrasta outros Estados para sua via de desenvolvimento, constitui um núcleo orgânico – uma espécie de condomínio global de poder. Desta forma, o núcleo orgânico do capitalismo:

[...] compõe-se de todos os países que, mais ou menos no último meio século, ocuparam sistematicamente as posições mais elevadas na hierarquia global do valor adicionado e, em virtude dessa posição, estabeleceram (individual e coletivamente) os padrões de riqueza que todos os seus governos procuravam manter e que todos os outros governos buscavam atingir. Em linhas gerais, os membros do núcleo orgânico, durante o ciclo norteamericano, foram a América do Norte [EUA e Canadá], a Europa Ocidental [União Europeia e Reino Unido] e a Austrália (Arrighi 2013, 344).

No entanto, se por um lado é fácil de se identificar a faculdade de coerção de um Estado líder – mediante suas capacidades militares –, suas faculdades de consenso são mais instáveis de se sustentar em uma hegemonia. O consenso de uma hegemonia é conquistado por meio da oferta de bens públicos internacionais que podem ser gozados por todos os Estados no processo de acúmulo de capital. Estes são, para Arrighi, como:

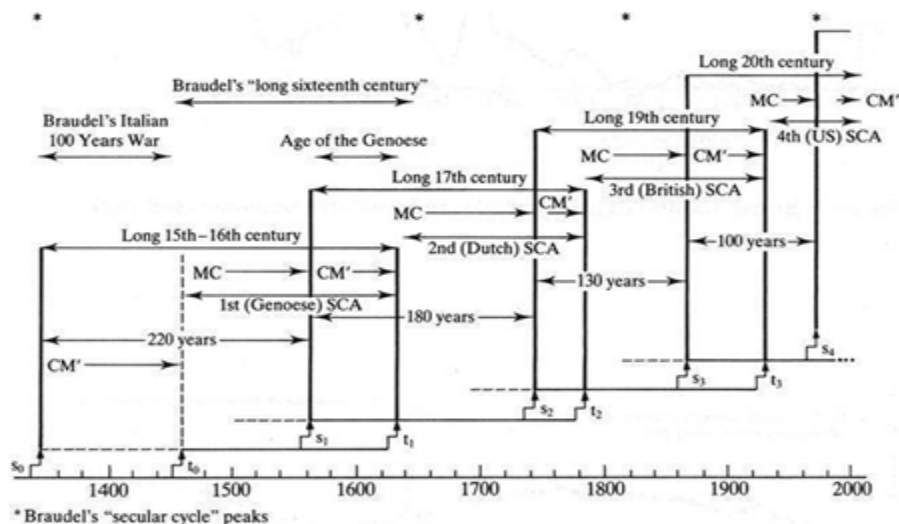
[...] ‘bens comuns’, tais como a proteção do comércio marítimo e o levantamento e mapeamento dos oceanos do mundo [no século XIX]. Graças a essa percepção, em vez de inspirar questionamentos, a dominação britânica obteve uma grande parcela de aceitação voluntária entre as nações ocidentais (Arrighi; Silver. 2001, 69).

Contudo, estes bens comuns são difíceis de se sustentar, uma vez

que representam um fardo para a hegemonia. Eles só são úteis quando os ganhos deste fardo excederem os custos de se ser uma hegemonia incontestada. Analisando-se a sucessão de CSAs e de hegemonias, o bem público internacional recorrentemente mais demandado é um Sistema Financeiro Internacional (SFI) ordenado e regulado, pois este harmoniza o processo de acúmulo de capital nas cadeias globais de valor e evita instabilidades financeiras (Eichengreen 2011).

Por ser custoso sustentar tais bens públicos internacionais e, logo, o consenso que uma hegemonia exige, períodos hegemoniais no Sistema-Mundo se caracterizam pela exceção e não pela regra. De fato, as transições entre CSAs, ainda que sejam paulatinas, são ininterruptas, não havendo período sem um CSA claro, uma vez que o processo de acúmulo de capital é interminável. Por outro lado, as transições de hegemonias são mais morosas e há, ao longo da História do Moderno Sistema Mundial, períodos não hegemoniais, nos quais, embora haja um Estado dominante, este o é sem ser hegemonial. Assim, a hegemonia pode ser considerada como um período áureo de um CSA, no qual há certa harmonia entre os Estados que compõem o núcleo orgânico do capitalismo (Arrighi 2013; Arrighi e Silver 2001).

Figura 1: Séculos Longos e Ciclos Sistêmicos de Acumulação (CSA)



Fonte: Arrighi (2010, 220).

No sentido das transições de CSAs, observa-se pela figura 1 cada um dos quatro ciclos analisados por Arrighi, suas expansões materiais e

financeiras, crises sinalizadoras e terminais e transições de um ciclo para o outro. Na leitura destas transições, Arrighi pontua que há:

[...] (1) um primeiro período de expansão financeira (que se estende de  $S_{n-1}$  a  $T_{n-1}$ ), no decorrer do qual o novo regime de acumulação se desenvolve dentro do antigo, sendo seu desenvolvimento um aspecto integrante da plena expansão e das condições deste último; (2) um período de consolidação e desenvolvimento adicional do novo regime de acumulação (que vai de  $T_{n-1}$  a  $S_n$ ), no decorrer do qual seus agentes principais promovem, monitoram e se beneficiam da expansão material de toda a economia mundial; e (3) um segundo período de expansão financeira (de  $S_n$  a  $T_n$ ), no decorrer do qual as contradições do regime de acumulação plenamente desenvolvido criam espaço para o surgimento de regimes concorrentes e alternativos, um dos quais acaba por se tornar (no tempo  $T_n$ ) o novo regime dominante (Arrighi 2013, 219-220).

## As Transições de CSAs na História do Moderno Sistema Mundial (1453-1973)

O primeiro ciclo, o ibero-genovês, ocorreu no contexto da transição do feudalismo ao capitalismo, um período nomeado por Marx como acumulação primitiva de capital, no qual ocorreu a falência das relações feudais e a ascensão dos capitais comercial e usurário (Marx 2017). Estes dois movimentos deram origem à proletarianização da classe trabalhadora, à formação dos Estados-nação europeus e ao aperfeiçoamento das redes de comércio de longa distância, sustentada pela classe ascendente de mercadores e banqueiros. Este CSA inicial, por estar inserido em uma fase embrionária do capitalismo, teve muitas peculiaridades, sendo a principal o fato de ser dicotômica, porque era um ciclo “[...] formado por um componente aristocrático territorialista (ibérico) – que se especializou no fornecimento de proteção e na busca de poder – e por um componente burguês capitalista (genovês), que se especializou na compra e venda de mercadorias e na busca de lucro” (Arrighi 2013, 124).

De 1453 a 1557, este ciclo dicotômico passou por sua expansão material, a qual foi interrompida por uma crise sinalizadora em 1557, causada por duas razões principais: (i) pelo aumento dos gastos militares espanhóis e (ii) pela instabilidade das finanças internacionais, quando “[...] a finança deixa de ser sadia para se tornar especulativa” (Corazza 1994, 127). De 1557 a 1648 ocorreu a expansão financeira do ciclo ibero-genovês, por meio de um triângulo comercial, “[...] através do qual os genoveses enviavam prata americana de Sevilha para o norte da Itália, onde a trocavam por ouro e letras de câmbio,

que entregavam ao governo espanhol em Antuérpia em troca dos *asientos* que lhes davam o controle sobre a prata americana em Sevilha” (Arrighi 2013, 134). Porém, novamente a expansão financeira se tornou insustentável após uma crise terminal deste ciclo em 1648, após a derrota militar da Espanha na Guerra dos Trinta Anos e mais uma crise de inadimplência às contas genovesas (Arrighi 2013).

Este primeiro ciclo foi incapaz de edificar uma hegemonia, ainda que a simbiose da Espanha e de Gênova tenha sido dominante nas finanças internacionais de 1453 a 1648. O fracasso deste ciclo em edificar uma hegemonia se deve a dois fatores principais: (i) conflito de política externa e (ii) falta de consenso. Por si só, é impossível haver uma hegemonia compartilhada entre dois Estados, haja vista que nem sempre as políticas externas de ambos os Estados coincidiram. Ademais, o CSA ibero-genovês baseou sua dominação no Sistema-Mundo unicamente na coerção, sem oferecer bens comuns que garantissem um consenso entre as nações capitalistas (Arrighi; Silver 2001).

Pode-se, além disso, caracterizar este primeiro CSA mediante dois aspectos: (i) pelo seu regime de acumulação e (ii) pelo seu sistema político-diplomático. O regime de acumulação ibero-genovês é do tipo extensivo, baseado na anarquia da produção e na hierarquia da circulação, uma vez que o modelo produtivo era composto por guildas, corporações de ofício e monopólios de comércio. Ainda no aspecto produtivo, conquanto este ciclo não tivesse uma bolsa de valores, foi o primeiro a ter uma autoridade monetária que estimulasse expansões de crédito: a *Casa di San Giorgio*, fundada em 1407. Pelo aspecto de seu sistema político-diplomático, este ciclo foi responsável por superar o Sistema Papal de relações internacionais em 1492, iniciando a era das relações bilaterais. Mas, em seu lugar, o Império Espanhol não ofereceu qualquer sistema diplomático novo, tentando controlar a Europa à base da coerção, estabelecendo um novo império no lugar da Igreja de Roma (Arrighi 2013; Kennedy 1988).

No que tange a transição deste primeiro ciclo, durante a expansão financeira ibero-genovesa, abriu-se margem ao início do próximo ciclo da história do Sistema-Mundo: o CSA holandês. A partir de 1581, as Províncias Unidas realizaram um ‘[...] arrocho fiscal ‘invertido’ [à Espanha], através da pirataria e da pilhagem” (Arrighi 2013, 135), financiando o início de sua expansão material e, assim, concentrando em torno de Amsterdã as redes de comércio da Europa. Diferentemente do ciclo predecessor, as Províncias Unidas internalizaram os custos de proteção e conduziram seu domínio com base na coerção de uma marinha poderosa e no consenso de bens comuns, tais como o direito internacional, a balança de poder e uma eficiente rede de comércio e de fretes internacionais. Desta forma, de 1648 a 1713, as Províncias Unidas foram a primeira hegemonia do Sistema-Mundo (Arrighi; Silver

2001):

Falamos em uma hegemonia holandesa no sistema europeu de Estados soberanos, antes de mais nada, porque os holandeses desempenharam um papel preponderante nas prolongadas lutas que resultaram na fundação formal desse sistema pelos Tratados de Westfália de 1648. Os tratados substituíram a ideia de uma autoridade imperial/papal supraestatal pela ideia de que os Estados europeus formavam um único sistema político, baseado no direito internacional e [na balança de poder]<sup>5</sup> [...] (Arrighi; Silver 2001, p. 49).

A hegemonia holandesa – um breve momento de harmonia capitalista e domínio incontestado – se desvanece após o crescimento de marinhas rivais, sobretudo, da britânica, enfraquecendo, logo, o poder de coerção da hegemonia holandesa. Após a Paz de Utrecht, em 1713, a capacidade de coerção holandesa não era mais preponderante, encerrando sua hegemonia, mas não seu ciclo, tampouco sua expansão material. A crise sinalizadora do CSA holandês só ocorreu em 1748, após uma retração comercial sofrida pelas empresas acionárias holandesas, as quais padeciam do mercantilismo europeu. Outras causas da crise foram a escalada militar europeia durante a Guerra de Sucessão Austríaca (1740-1748) e a instabilidade financeira nas casas de câmbio de Amsterdã (Arrighi; Silver 2001).

Desta forma, de 1748 a 1784, a classe capitalista holandesa não logrou mais repor o capital circulante de maneira produtiva e, assim, fugiu para o capital portador de juros, iniciando sua expansão financeira. Tal como na transição de ciclo anterior, o capital declinante das Províncias Unidas financiou a expansão material de um CSA ascendente: o ciclo britânico, o qual já iniciava em 1740. Novamente, a crise terminal do CSA holandês ocorreu em 1784 em circunstâncias semelhantes a crises sistêmicas anteriores: (i) uma derrota militar durante a quarta guerra anglo-holandesa e (ii) mais uma crise de inadimplência para os grandes bancos das Províncias Unidas (Arrighi; Silver 2001).

Uma vez mais, caracteriza-se este CSA mediante dois aspectos: (i) pelo seu regime de acumulação e (ii) pelo seu sistema político-diplomático. O regime de acumulação do ciclo holandês se baseou em um tipo intensivo, formado por empresas de capital acionário, financiadas pela bolsa de valores de Amsterdã, fundada em 1602, e auxiliada pelo *Wisselbank*, autoridade monetária holandesa, fundada em 1609, que fomentava expansões de crédito. Em seu sistema político-diplomático, as Províncias Unidas foram responsáveis

---

<sup>5</sup> No original, “no equilíbrio de poder”. Optou-se por substituir por balança de poder para diferenciar do equilíbrio de poderes europeu típico do século XIX, a ser abordado na parte 3.

por iniciar as relações multilaterais na História do Sistema-Mundo, com o Sistema de Westfália (1648-1815), baseado na balança de poder e no direito internacional. Ademais, diferentemente do ciclo predecessor, as Províncias Unidas internalizaram os custos de proteção, não tendo de recorrer a uma simbiose estatal à procura de uma marinha forte, haja vista que a própria marinha holandesa era a mais poderosa do mundo (Arrighi 2013; Arrighi: Silver 2001).

No tocante à transição de ciclos, neste segundo momento, o fim “[...] da ordem hegemônica holandesa do século XVII não resultou, por si só, na criação da ordem britânica do século XIX. A hegemonia mundial britânica só se estabeleceu em decorrência de uma rodada final de luta pelo poder entre Grã-Bretanha e a França” (Arrighi; Silver 2001, 65). Após as Sete Guerras da Coalizão contra a França, a Grã-Bretanha consolidou sua hegemonia, de 1815 a 1914, unindo elementos de coerção – uma poderosa marinha e exército expedicionário – e de consenso – a promoção do primeiro sistema financeiro internacional (SFI) que impulsionou a acumulação capitalista mundial. Este SFI se baseava na tríade de iniciativas de (i) livre mobilidade de capitais internacionais, (ii) câmbio fixo e (iii) rigidez de política monetária (Eichengreen 2011). A partir do CSA britânico, também ocorrera a internalização dos custos de produção – além dos custos de proteção –, uma vez que a Grã-Bretanha não era apenas um entreposto comercial, mas também o maior centro industrial do mundo (Arrighi; Silver 2001).

Esta internalização dos custos de produção ao CSA britânico encerrou o período de acumulação primitiva de capital e deu início a uma fase madura do capitalismo, na qual o capital ganhou vida e passou a interferir diretamente nas crises sinalizadoras e terminais de cada ciclo e, portanto, em suas transições. A expansão material do ciclo britânico foi interrompida em 1873 com o início da primeira crise generalizada do capitalismo mundial, a Longa Depressão de 1873-1896 (Hobsbawm 2011), ou, também chamada por Arrighi como a “[Primeira] Longa Retração” (Arrighi 2008, 126). O início desta depressão econômica, em 1873, marcou a crise sinalizadora do CSA britânico e o começo de sua expansão financeira:

Durante a depressão, intensificaram-se as rivalidades entre as grandes potências, surgiram complexos industrial-militares poderosos demais para que a Grã-Bretanha os controlasse mediante sua política tradicional de equilíbrio de poder, e deflagrou-se uma expansão financeira sistêmica centrada na Grã-Bretanha. Essas tendências atingiram o auge na eclosão da Primeira Guerra Mundial, que marcou o início da segunda fase de transição (Arrighi; Silver 2001, 74).

Esta crise, portanto, reunia as duas causas principais de crises sistêmicas predecessoras: (i) recrudescimento das rivalidades militares e (ii) a instabilidade das finanças internacionais. Ademais a estas causas comuns, há um novo estopim para esta crise: a própria crise do capitalismo. Diferentemente das crises sistêmicas passadas, as quais tinham fatores circunstanciais como estopim da crise, após a internalização dos custos de produção ao CSA britânico, a crise do capital passou a atuar junto ao fator multicausal das crises sistêmicas. Neste contexto, para Paul Sweezy (1983), há dois tipos de crises do capitalismo: (i) crises de compressão dos lucros e (ii) crises de subconsumo.

No caso da longa depressão de 1873-1896, ocorreu uma crise de compressão dos lucros, na qual a produção capitalista não caiu, mas houve uma pressão sobre a taxa de lucro da classe capitalista. Este tipo de crise costuma “[...] provocar longos períodos de expansão financeira que, conforme Schumpeter, fornecem os meios de pagamento necessários para empurrar o sistema econômico para novos canais” (Arrighi 2008, 104), isto é, financiando a expansão material do próximo CSA. Contudo, embora a crise tivesse abalado a indústria britânica, seu SFI ainda permaneceu funcional, garantindo a sustentação da hegemonia britânica, uma vez que seus elementos de coerção e consenso ainda eram operacionais (Arrighi; Silver 2001).

Entretanto, a hegemonia britânica se dissipou após a Primeira Guerra Mundial, em 1918, quando já não possuía seus elementos de coerção e consenso. De um lado, a desafiante Alemanha não foi derrotada no teatro de operações da guerra, mas sim por causa de uma revolução social dentro de suas próprias fronteiras; por outro lado, após o conflito, a reestruturação do SFI britânico era insustentável, esfacelando, igualmente, o consenso capitalista que havia em torno de Londres. Finalmente, em 1929 ocorreu a crise terminal do CSA britânico, reunindo novamente elementos típicos de uma crise sistêmica: (i) aumento do protecionismo internacional e da competição intercapitalista, ocasionada pelo desequilíbrio de poder pós-1918, e (ii) instabilidades inerentes à financeirização, entre elas o retorno paulatino e desequilibrado ao padrão-ouro (Arrighi; Silver 2001). Além destas características recorrentes a crises sistêmicas, a crise de 1929 pode ser considerada uma crise de subconsumo do capitalismo, na qual a produção é derrubada de uma só vez e há uma rápida espiral de desemprego, queda na renda e congelamento do sistema de crédito (Gazier 2019; Sweezy 1983).

Igualmente, pode-se identificar dois elementos que caracterizaram este ciclo: (i) o regime de acumulação e (ii) o sistema político-diplomático. O regime de acumulação do ciclo britânico se baseou em um tipo extensivo, composto por empresas familiares pouco integradas verticalmente, que eram auxiliadas pelo Banco da Inglaterra, fundado em 1694, autoridade monetária

que fomentava expansões de crédito. Em seu sistema político diplomático, a Grã-Bretanha estruturou o Sistema de Viena (1815-1914), calcado no equilíbrio de poderes, o qual, embora tivesse competição militar, foi um período de paz no concerto europeu (Arrighi; Silver 2001).

A crise terminal do CSA britânico deu lugar ao último CSA analisado por Arrighi: o ascendente ciclo norte-americano. A expansão material deste ciclo iniciara na década de 1870, após os EUA terem apaziguado suas contradições de classe com o fim da Guerra Civil (1860-1865) e o sistema norte-americano ter prevalecido sobre o livre-cambismo dos estados sulistas (Arrighi; Silver 2001). Após a crise terminal do CSA britânico, os EUA eram a maior economia do mundo, e “[...] as duas guerras mundiais tinham acarretado uma centralização quase completa da liquidez mundial nas mãos dos Estados Unidos” (Arrighi; Silver 2001, 82). A Segunda Guerra Mundial, não obstante, selou a hegemonia estadunidense, fundada na coerção de capacidades militares incontestes e no consenso de um novo SFI ordenado e regulado. Este novo SFI – Bretton Woods – se baseava na tríade de iniciativas de (i) restrição de mobilidade de capitais internacionais, (ii) câmbio fixo e (iii) autonomia de política monetária (Eichengreen 2011). Segundo Arrighi & Silver:

Esse confronto [a Segunda Guerra Mundial] logo se traduziu na criação de uma nova ordem mundial – uma ordem já então centrada nos Estados Unidos e organizada por eles. Quando terminou a Segunda Guerra Mundial, os contornos principais da nova ordem já se haviam configurado: em Bretton Woods estabeleceram-se as bases de um novo sistema monetário; em Hiroshima e Nagasaki, novos recursos de violência demonstraram os alicerces militares da nova ordem; em São Francisco, novas regras e normas para legitimar a condução do Estado e da guerra foram explicitadas na Carta da Organização das Nações Unidas (ONU) (Arrighi; Silver 2001, 90).

Sendo assim, de 1945 a 1973, o CSA norte-americano passou por sua última fase de expansão material, concomitantemente a seu período hegemônico, no qual elementos de coerção e consenso sustentavam esse período de certa harmonia capitalista. Mas, como visto anteriormente, expansões materiais no capitalismo são insustentáveis no longo prazo, uma vez que crises do capital fazem a produção cair e desestimulou a reposição de capital circulante. No interior de cada expansão material já jaz as contradições que a levarão à sua superação:

O resultado desse incentivo e organização foi uma nova expansão do comércio e da produção mundiais – a chamada Era Dourada do Capitalismo

das décadas de 1950 e 1960. Como as expansões análogas ocorridas sob as hegemonias britânica e holandesa, também essa expansão terminou em uma crise hegemônica. Quando ficou claro, por volta de 1970, que o exército norte-americano estava a caminho de uma derrota humilhante no Vietnã e que o sistema monetário norte-americano, controlado por Bretton Woods, estava prestes a entrar em colapso, a hegemonia dos Estados Unidos entrou em uma crise prolongada – uma crise que, apesar dos problemas ainda maiores e do colapso da URSS, ainda não se resolveu (Arrighi; Silver 2001, 97).

Desta forma, o longo *boom* da economia mundial pós-1945 se encerrou em 1973 com uma crise de compressão de lucros muito à semelhança da Longa Depressão de 1873-1896, uma vez que a crise de 1973 iniciou um período de pressão sobre os lucros até 1996 e marcou a crise sinalizadora do CSA norte-americano e, portanto, sua expansão financeira (Visentini 1992). Junto ao fim da expansão material estadunidense, 1973 também encerrou a hegemonia dos EUA, haja vista que o SFI pós-1945 proposto por Washington se tornou insustentável, purgando o elemento de consenso da hegemonia norte-americana (Arrighi 2013; Arrighi; Silver 2001).

Outrossim, infere-se dois elementos que caracterizaram este ciclo: (i) seu regime de acumulação e (ii) seu sistema político-diplomático. O regime de acumulação do ciclo norte-americano se baseou em um tipo intensivo, no qual, além da internalização dos custos de proteção e produção, também ocorreu a internalização dos custos de transação. Sendo assim, o regime de acumulação estadunidense era baseado em grandes empresas multinacionais verticalmente integradas, as quais eram auxiliadas pelas expansões de crédito do Tesouro Americano, desde 1789. Finalmente, os EUA foram responsáveis pela mundialização do equilíbrio de poderes, por meio do Sistema de Ialta (1945-1991), no qual o concerto mundial se tornou, pela primeira vez, bipolar (Arrighi 2013; Kennedy 1988).

Contudo, foi possível identificar duas causas comuns a todas as crises sistêmicas, sejam elas sinalizadoras ou terminais: (i) um componente militar de disputa interestatal e (ii) um componente de instabilidade das finanças. Ambos os componentes podem ser controlados e contidos no desenvolvimento de cada CSA por meio de equilíbrio de poderes e de sistemas monetários regulados, respectivamente, mas, períodos dominantes e/ou hegemônicos, como visto, são insustentáveis no longo prazo. De acordo com Arrighi (2008, 243):

[...] as guerras tiveram um papel muito importante nisso [nas transições de CSAs]. Em pelo menos dois casos (da Holanda para a Grã-Bretanha e da Grã-Bretanha para os Estados Unidos), a realocação do capital excedente

de centros maduros para centros emergentes começou muito antes da escalada dos conflitos entre Estados (Arrighi 2008, 243).

Entretanto, o componente da instabilidade financeira pode ser compreendido, igualmente, como um agente cíclico:

A instabilidade surge quando as dívidas não podem ser pagas, e a finança deixa de ser sadia para se tornar especulativa. Esta seria a base subjetiva da instabilidade. Mas há também um fundamento objetivo, ou seja, o fato de que o dinheiro de crédito emitido pelos bancos não pode ser validado pelo retorno do investimento que ele financiou. Há problemas com os investimentos, que não permitem honrar as dívidas (Corazza 1994, 127).

Todavia, apenas estes dois componentes não bastam para uma crise sistêmica desde a internalização dos custos de produção na sucessão de CSAs, isto é, desde o ciclo britânico. Se no período da acumulação primitiva de capital, as crises sistêmicas dos ciclos ibero-genovês e holandês tiveram um estopim circunstancial – como uma derrota militar ou uma mudança de conjuntura –, no período do capitalismo maduro, as crises sistêmicas têm mais uma causa: a própria crise do capitalismo (Arrighi 2013), sendo esta de compressão de lucros ou de subconsumo (Sweezy 1983). É importante notar, neste contexto de crises do capitalismo, que crises de compressão de lucros dão início a longos período de retração e de expansão financeira e, logo, podem se caracterizar como crises sinalizadoras *per se*; enquanto crises de subconsumo derrubam a produção e o emprego e marcam a transição de um ciclo para o outro e, logo, podem se caracterizar como crises terminais *per se* (Arrighi 2013; 2008).

## A Expansão Financeira Norte-Americana e a Expansão Material do Leste Asiático

De 1973 a 1993, ocorreu um período de estagnação econômica nos mercados capitalistas mais avançados – no núcleo orgânico do Sistema-Mundo –, período que Arrighi cunhou como a “[Segunda] Longa Retração” à semelhança da primeira longa retração de 1873-1896, a qual também se iniciou com uma crise de compressão dos lucros que, também, foi a crise sinalizadora do CSA predecessor (Arrighi 2013). Estas duas décadas de estagnação e retração da economia mundial podem ser caracterizadas como um período de (i) retração do comércio internacional devido à flexibilização das taxas de câmbio, (ii) de desvalorização do dólar após o fim do padrão-ouro e (iii) de instabilidade financeira e cambial devido ao retorno da livre

mobilidade de capitais internacionais (Arrighi 2008). Sendo assim, pelos aspectos elencados, o que vigorou na economia mundial pós-1973 é um não sistema financeiro internacional, isto é, um sistema sem regulamentação e altamente instável (Eichengreen 2011).

De 1973 a 1981, houve um primeiro momento de franca crise, inflação e desvalorização do dólar. A taxa de lucro das empresas norte-americanas era declinante e a competição internacional com empresas alemãs e japonesas dificultavam a recuperação dos EUA. Da década de 1970 à de 1990, este cenário macroeconômico pode ser resumido da seguinte forma:

[...] as empresas norte-americanas começaram a se reestruturar para competir de modo mais eficaz com as empresas japonesas na exploração das ricas jazidas de mão-de-obra e de recursos empresariais da Ásia oriental, não apenas com investimentos diretos, mas também, e sobretudo, com todo tipo de sistemas de terceirização em estruturas organizacionais de integração frouxa. [...], essa tendência levou à substituição das grandes empresas verticalmente integradas, a exemplo da General Motors, por grandes empresas terceirizadas, como o Wal-Mart, como principais organizações empresariais norte-americanas (Arrighi 2008, 353).

Pelo exposto, fica evidente outra tendência de qualquer expansão financeira: o processo de desindustrialização, uma vez que a classe capitalista não tem mais incentivos para repor o capital circulante e foge para o capital portador de juros. De fato, “[...] o principal responsável pela persistência da estagnação comparativa de 1973 a 1993 foi o fracasso das empresas e dos governos capitalistas em restaurar o nível anterior de lucratividade com a eliminação da capacidade excedente” (Arrighi 2008, 115). Uma vez que era impossível restaurar o nível de lucratividade com atividades do capital industrial, a resposta lógica da classe capitalista estadunidense, e igualmente do próprio governo dos EUA, era recuperar a lucratividade no capital financeiro, em empréstimos internacionais e investimentos estrangeiros (Arrighi 2008).

De acordo com Arrighi (2008, 158) “[...] a virada se deveu, em primeiro lugar, não ao crescimento comparativamente mais lento do salário real norte-americano, mas à reorientação geral da economia dos Estados Unidos para aproveitar ao máximo a financeirização, tanto nacional quanto mundialmente”. Neste contexto, a partir de 1981, a estratégia estadunidense se reorientou para elevação das taxas de juros internas e para supervalorização do dólar, atraindo capital externo às custas das empresas nacionais. Em consonância a este movimento, em 1985, EUA, Alemanha e Japão firmaram o Acordo Plaza, no qual os EUA coagiram os governos concorrentes a

valorizarem suas moedas em relação ao dólar, para manter a competitividade internacional das empresas norte-americanas. Esta manobra monetária demonstrou, claramente, a capacidade de coerção dos EUA, mas a ausência de consenso (Arrighi 2008).

A partir de 1989, a expansão financeira norte-americana ganhou um novo impulso com uma onda de desregulamentação dos mercados nacionais em uma miríade de Estados da periferia e da semiperiferia do Sistema-Mundo. Relações de trabalho foram flexibilizadas, barreiras protecionistas foram derrubadas, estatais privatizadas, moedas desvalorizadas, câmbios liberados e investimentos estrangeiros aceitos. Esta onda liberalizante atingiu principalmente o Leste europeu, a América Latina e a África. Para Arrighi, este período deu fôlego à expansão financeira do CSA norte-americano:

O colapso da União Soviética e a privatização selvagem realizada sob o título de ‘terapia de choque’, e aconselhada por potências capitalistas e instituições financeiras internacionais, foi um episódio importante da liberação a preço de banana de ativos até então inacessíveis. Entretanto, teve a mesma importância a liberação de ativos desvalorizados em outros países de baixa renda [na América Latina e África] na esteira das crises financeiras que marcaram a liberalização dos fluxos de capital nas décadas de 1980 e 1990 (Arrighi 2008, 234).

Contudo, enquanto o núcleo orgânico do Sistema-Mundo passava por uma expansão financeira, às margens do raio de ação dos EUA, ascendia a expansão material do leste asiático, a qual iniciara desde, pelo menos, a década de 1950. Esta expansão material, diferentemente das antecessoras, é espalhada geográfica e politicamente, tendo dois centros dinâmicos principais: a República Popular da China (RPC) e o Japão, junto à sua zona de cooperação – Hong Kong, Cingapura, Coreia do Sul, Taiwan, Malásia, Indonésia, Filipinas e Tailândia. No entanto, enquanto o Japão, e sua periferia, mantiveram sua soberania atrelada aos EUA no pós-guerra, a RPC era, e continua sendo, um Estado soberano e, logo, paulatinamente, se tornou o principal centro dinâmico da expansão material do leste asiático (Arrighi 2008).

A reincorporação da RPC de volta à cena internacional se iniciou em 1971, quando esta é admitida na ONU e suplanta Taiwan (República da China) no Conselho de Segurança. Em 1979 tem início uma série de reformas econômicas com o objetivo de modernizar o campo e abrir o país ao capital estrangeiro de maneira gradativa (Damas 2014). Arrighi sintetiza este momento da seguinte forma:

[...] a reincorporação da China continental nos mercados regionais e globais recolocou em jogo uma nação cujas dimensões demográficas, cuja

abundância de recursos empresariais e de mão-de-obra e cujo potencial de crescimento ultrapassaram facilmente os de todas as outras nações atuantes na região, inclusive os Estados Unidos (Arrighi; Silver 2001, 276).

De 1979 a 1989, a expansão econômica da RPC se baseou em três pilares: a liberação do mercado nacional aos poucos, a reforma agrária e o investimento em educação. Estes três elementos deram dinamismo à economia chinesa sem proletarizar a população camponesa ou comprometer a soberania do país. Assim, “[q]uando a ascensão chinesa ganhou ímpeto próprio na década de 1990, o capital japonês, norte-americano e europeu correu para China com mais intensidade ainda” (Arrighi 2008, 358). Porém, é importante salientar que a RPC ainda é um país socialista, conquanto tenha se aberto ao capital estrangeiro, haja vista que a economia é guiada por planos quinquenais de execução (Damas 2014; Pettis 2013).

Neste âmbito, sendo um país de orientação socialista, a RPC demanda vultosas somas de poupança externa para sustentar sua expansão material, e, como qualquer outra expansão material predecessora que se utilizou da expansão financeira de um CSA declinante, a expansão material do leste asiático se financia a partir da expansão financeira norte-americana. Entretanto, esta relação, que em transições passadas se caracterizaram por um ciclo virtuoso, tornou-se uma simbiose interdependente entre os EUA e a RPC. Este comportamento pode ser resumido da seguinte forma:

Essa simbiose macroeconômica existente principalmente entre os Estados Unidos e a China, evidente após o ano de 2002, quando a China passou a apresentar crescentes superávits em conta-corrente, e o excesso de consumo das famílias norte-americanas era saciado pelo excesso de oferta proveniente da China, funcionou bem até 2008 (Damas 2014, 106).

Essa simbiose interdependente se dá tanto pela necessidade de crescimento econômico por parte da RPC, quanto pela sustentação da expansão financeira norte-americana:

Por enquanto, os financiadores mais importantes do déficit norte-americano em transações correntes foram os governos da Ásia oriental, que se dedicaram a compras maciças de títulos do Tesouro norte-americano e a acumular reservas em dólar – em primeiro lugar os japoneses, mas também os chineses, em nível cada vez mais significativo (Arrighi 2008, 202).

A partir de 1993, quando a lucratividade das empresas norte-americanas voltou a subir, junto ao *boom* econômico do leste asiático, o Banco

Central estadunidense (Fed), em 1995, se sentiu à vontade para valorizar o dólar a níveis anteriores a 1971, em uma manobra conhecida como Acordo Plaza invertido. Disto decorrem duas consequências: nova atração de capital em direção ao EUA e uma crise cambial no leste asiático em 1997. Assim, “[e]ssa inundação de capital estrangeiro nos Estados Unidos e a valorização do dólar a ela associada foram ingredientes essenciais para transformar o *boom* do valor dos ativos anterior a 1995 na bolha que veio em seguida [no início do século XXI]” (Arrighi 2008, 122). Por outra parte, o trauma da crise asiática de 1997, causada pelo Acordo Plaza invertido, fez com que as economias emergentes asiáticas passassem a acumular “[..] uma grande quantidade de reservas internacionais como proteção a futuras reversões de capitais, ou fenômeno comumente conhecido como *sudden stops*, alterando seus modelos de crescimento econômico para se tornarem mais voltadas para exportações” (Damas 2014, 21).

Sendo assim, ao unirem-se as duas pontas do processo – a expansão financeira norte-americana e a expansão material do leste asiático –, evidenciam-se as duas causas que levaram ao cenário de superliquidez na economia dos EUA nos anos 2000, cenário que acarretou na crise de 2008. Escrevendo um ano antes da crise de 2008, Arrighi teve “[...] a impressão avassaladora de que a longa retração está longe de acabar e que, na verdade, o pior ainda está por vir” (Arrighi 2008, 124). Desta forma, o autor já identificava que a simbiose interdependente entre EUA e RPC tinha componentes viciados:

Segue-se que a *belle époque* norte-americana da década de 1990 baseou-se num círculo virtuoso que, a qualquer momento, podia se tornar vicioso. Esse círculo virtuoso, mas potencialmente vicioso, baseava-se na sinergia de duas condições: a capacidade dos Estados Unidos de se apresentar como responsáveis pelas funções globais de mercado de último recurso e como potência político-militar indispensável; e a capacidade e disposição do resto do mundo de fornecer aos Estados Unidos o capital de que estes precisavam para continuar exercendo essas duas funções em escala cada vez maior (Arrighi 2008, 204).

## A Crise de 2008 e os Elementos de Uma Transição

A crise de 2008 pode ser colocada dentro do contexto da expansão financeira dos EUA. Desde que a instabilidade das finanças internacionais foi reativada após o desmantelamento de Bretton Woods, em 1973, uma miríade de

economias em desenvolvimento foi afetada por crises cambiais e financeiras<sup>6</sup> (Eichengreen 2011). Enquanto estas crises não atingiam o centro da economia mundial, a maneira americana de conduzir as finanças internacionais parecia funcional. Como visto, a partir de 1995, com a revalorização do dólar, a economia estadunidense vivenciou um novo *boom* de crescimento, devido à “[...] entrada de capital provocada pelo ‘Acordo Plaza invertido’ e pelo regime de crédito fácil do Fed [...]” (Arrighi 2008, 123).

Com uma economia superaquecida, os EUA passaram por dois eventos que preocuparam as autoridades monetárias nacionais: uma pequena bolha no mercado de ações (bolha da internet) e os atentados de 11 de setembro. Para evitar uma retração econômica, o Banco Central dos EUA baixou ainda mais as taxas de juros domésticas, inundando o mercado com crédito barato (Damas 2014). Em resumo:

Após o estouro da bolha da internet no ano 2000 e os atentados de 11 de setembro de 2001, o governo norte-americano passou a adotar uma política fiscal expansionista com pesados gastos governamentais, principalmente em defesa nacional, concomitantemente com a implementação de pacotes de estímulos fiscais e cortes de impostos. O presidente do Banco Central dos Estados Unidos, Alan Greenspan, passou a praticar uma política monetária expansionista com reduções nas taxas de juros (Damas 2014, 226).

Por fim, um último evento foi crucial para a espiral de alta liquidez que desencadeou a crise de 2008: a intervenção dos EUA no Iraque. A partir de 2003, os EUA intervieram no Iraque com o objetivo de realizar uma manobra cirúrgica de *regime change*, utilizando uma força expedicionária reduzida e capacidade militar de última geração. O problema era como financiar a guerra. “Como não era possível aumentar impostos, havia limites para novos empréstimos externos e a guerra não estava se pagando; os privilégios de senhoriagem norte-americanos tornaram-se a principal fonte de financiamento das guerras de Bush” (Arrighi 2008, 207). Este meio de financiamento mediante a emissão de títulos públicos “[...] aumentou ainda mais a dívida externa dos Estados Unidos e sua vulnerabilidade à fuga de capitais” (Arrighi 2008, 236), e, ademais, recrudescu a interdependência simbiótica da economia estadunidense para com as economias emergentes do Leste da Ásia. Arrighi, neste contexto, classifica tal interdependência simbiótica como um ciclo vicioso:

---

6 Crise da Dívida na América Latina e África (década de 1980), crises cambiais do México (1994), do leste asiático (1997), da Rússia (1998), do Brasil (1999) e da Argentina (2001) (Eichengreen 2011).

Quanto mais a situação no Iraque piora, mais o governo Bush se torna dependente desse vício para impedir que tudo piore também na frente econômica e social interna. Daí a relutância do governo em pressionar a China a valorizar o iuane, os elogios ao plano quinquenal do PCC de 2005 e, em termos mais gerais, a discrição, maior que a do Congresso, das queixas contra a inundação de produtos chineses no mercado norte-americano e os empregos norte-americanos perdidos para a China (Arrighi 2008, 312).

O quadro de superliquidez na economia norte-americana era, praticamente, irreversível, uma vez que a simbiose macroeconômica entre EUA e leste asiático retroalimentava as baixas taxas de juros estadunidenses e a alta produtividade de economias emergentes, tais como a RPC. Isto ficou evidenciado a partir de dezembro de 2001, quando foi aprovada a admissão da RPC na Organização Mundial do Comércio (OMC), iniciando um ciclo de alta demanda por *commodities* para suprir a produção industrial chinesa. De 2003 a 2008, estava formada a bolha internacional de produção chamada de *saving gluts*, isto é, uma crise de subconsumo. Damas (2014, 21) a resume da seguinte maneira:

Algumas economias emergentes, principalmente na Ásia, acumularam uma grande quantidade de reservas internacionais como proteção a futuras reversões de capitais, ou fenômeno comumente conhecido como *sudden stops*, alterando seus modelos de crescimento econômico para se tornarem mais voltadas para exportações. Ao fazerem isso, os governos dessas nações canalizaram seus excedentes por meio do mercado de capitais internacional, investindo-os principalmente em títulos de longo prazo emitidos pelos Estados Unidos. Com maior demanda por esses títulos, as taxas de juros implícitas atreladas a eles caíram além do razoável, incentivando assim maior endividamento das famílias norte-americanas e inflando os preços dos ativos, principalmente do setor imobiliário. Maior endividamento das famílias norte-americanas e menor poupança doméstica privada seriam então uma resposta aos efeitos de uma maciça entrada de capitais nos Estados Unidos. [...]. Os comportamentos dos agentes econômicos norte-americanos e seus consumidores, segundo a teoria dos *saving gluts*, seriam afetados por medidas tomadas por outros países.

No entanto, como qualquer crise do capitalismo, a demanda não pode crescer indefinidamente, o crédito norte-americano não pode se tornar inelástico e, eventualmente, o endividamento aflora como uma manifestação da crise, porque, como Arrighi (2008, 208) previu “[a]o que parece, o ‘maior calote da história’ ainda está para acontecer”. De 2003 a 2008, a

superliquidez no mercado estadunidense se manifestou por meio de uma bolha imobiliária, na qual o consumo das famílias era sustentado pelo crédito acessível, investimentos em imóveis de preços inflados e, claro, na compra de mercadorias baratas da expansão material do leste asiático. “Os Estados Unidos tinham uma bolha imobiliária. Quando a bolha estourou e os preços das casas caíram dos níveis estratosféricos em que estavam, um número cada vez maior de proprietários se sentiu ‘afogado’. Eles deviam mais em hipotecas do que o valor das suas casas” (Stiglitz 2010, 36).

A única possibilidade de manter este estado de crescimento desenfreado constante seria se os preços dos imóveis continuassem a subir, fomentando mais empréstimos e investimentos, no entanto, “[q]uando a oferta de ativos imobiliários excedeu a demanda, o preço dos imóveis começou a cair, fazendo aumentar a inadimplência dos tomadores desprivilegiados, os chamados *subprime*” (Damas 2014, 238). O estopim da crise se deu em 15 de setembro de 2008, quando o governo norte-americano decidiu não salvar um dos maiores bancos do país, o Lehman Brothers (Stiglitz 2010). Logo, a bolha imobiliária iniciou uma espiral de falências, desemprego, queda da renda e da produção. Como põe Stiglitz (2010, 38):

A demanda caiu, à medida que as famílias viram entrar em colapso o valor das suas casas (e também o das ações que possuíam) e sua própria propensão a contrair empréstimos. Ocorreu um ciclo negativo de estoques: os mercados de crédito congelaram, a demanda caiu e as empresas reduziram seus estoques o mais rapidamente possível.

A crise logo se alastrou pelo resto do mundo não só porque “[...] quase a quarta parte das hipotecas dos Estados Unidos havia ido para o exterior” (Stiglitz 2010, 61), mas também porque a retração da demanda dos EUA contraiu a produção industrial do leste asiático (Damas 2014). A crise de 2008, como em um golpe só, derrubou toda a produção mundial, causada pela incapacidade do capitalismo gerar uma demanda condizente com a oferta, qualificando-se, portanto, como uma crise de subconsumo (Sweezy 1983).

Assim, é possível identificar duas causas nas crises sistêmicas, sejam elas sinalizadoras ou terminais: (i) aumento dos gastos militares por parte do Estado dominante e (ii) aumento da instabilidade financeira internacional. Além destas duas causas comuns a todos os CSAs, há uma terceira causa típica das crises dos CSAs do capitalismo maduro: (iii) a própria crise do capital. Observando-se mais atentamente às crises mais recentes (1873, 1929 e 1973), nota-se, então, o padrão de que crises de compressão de lucros são

crises sinalizadoras, por inaugurarem períodos de expansão financeira, e crises de subconsumo são crises terminais, por abalarem a produção geral de mercadorias e encerrarem um CSA (Arrighi 2013; Sweezy 1983).

Analisando-se a crise de 2008 nos pontos estudados neste trabalho, chega-se a elementos comuns que a classificam como uma crise sistêmica: (i) o aumento dos gastos militares por parte do Estado dominante é equivalente à empreitada militar estadunidense no Iraque a partir de 2003; (ii) o aumento da instabilidade financeira internacional está presente desde o desmantelamento de Bretton-Woods em 1973 e afetou uma miríade de Estados em desenvolvimento até atingir os próprios EUA; (iii) finalmente, estes dois elementos conjuntos desencadearam a própria crise do capital em 2008. Sendo assim, a crise de 2008, segundo este trabalho, é uma crise sistêmica e, ademais, é a crise terminal do CSA norte-americano, uma vez que se trata de uma crise de subconsumo, à semelhança da crise de 1929.

Arrighi reconhecia que os eventos do início do século XXI estavam precipitando a crise terminal do ciclo estadunidense, porque “[...] assim como as dificuldades dos Estados Unidos no Vietnã precipitaram a crise sinalizadora da hegemonia norte-americana, é bem provável que se considere, em retrospecto, que as dificuldades dos Estados Unidos no Iraque precipitaram sua crise terminal” (Arrighi 2008, 194). Em sua última obra, embora ainda não reconhecesse que se tratasse da crise terminal do CSA norte-americano, Arrighi afirmou que as políticas externa e macroeconômica de George W. Bush poderiam levar ao fim do quarto ciclo do Moderno Sistema Mundial:

Em resumo, longe de lançar as bases para um segundo século norte-americano, a ocupação do Iraque comprometeu a credibilidade do poderio militar dos Estados Unidos, reduziu ainda mais a centralidade do país e da moeda na economia política global e fortaleceu a tendência à promoção da China como alternativa à liderança norte-americana na Ásia oriental e em outras regiões. Seria difícil imaginar fracasso mais rápido e completo do projeto imperial neoconservador. Mas se a aposta do governo Bush na supremacia global tem grandes chances de entrar para a história como uma das várias “bolhas” que marcaram a crise terminal da hegemonia norte-americana, sua explosão transformou, mas não eliminou, as circunstâncias históricas mundiais que geraram o Projeto para o Novo Século Norte-Americano. Embora não sejam mais hegemônicos no sentido em que vimos usando a palavra, os Estados Unidos continuam a ser a potência militar predominante no mundo e ainda têm influência considerável no novo “equilíbrio do terror”, que une sua política econômica à dos seus concorrentes e financiadores estrangeiros (Arrighi 2008, 219).

Contudo, apesar de o autor não ter dissertado largamente se 2008 pode ser considerada a crise terminal do CSA estadunidense, ele afirmou, em artigo póstumo, que “[...] o colapso financeiro de 2008 é um dos últimos indicadores de que esse é realmente o caso” (Silver e Arrighi 2011, 55, tradução nossa)<sup>7</sup>, isto é, “[m]elhor dizendo, estamos testemunhando o final do *longo século vinte* [...]” (Silver e Arrighi 2011, 55-56, grifo do autor, tradução nossa)<sup>8</sup>. Assim, se a crise de 2008 é a crise terminal do CSA norte-americano e, sabendo que a transição entre ciclos é ininterrupta, qual o CSA que ascende para substituir o predecessor? Arrighi nos fornece, em parte, algumas alternativas:

[...], o renascimento [do Leste da Ásia] associou-se a uma diferenciação estrutural do poder, na região, que deixou os Estados Unidos controlando a maioria dos canhões, o Japão e os chineses de além-mar controlando a maior parte do dinheiro, e a República Popular da China controlando a maior parte da mão-de-obra. Essa diferenciação estrutural – que não tem precedentes nas transições hegemônicas anteriores – torna extremamente improvável que qualquer Estado isolado que atue na região, inclusive os Estados Unidos, venha a adquirir a capacidade necessária para se tornar hegemônico em termos regionais e globais. Somente uma pluralidade de nações, agindo de comum acordo, terá alguma possibilidade de desenvolver uma nova ordem mundial. É bem possível que essa pluralidade inclua os Estados Unidos e, seja como for, a política norte-americana referente a essa região continuará a ser importante para determinar se, quando e como a nova ordem mundial de base regional irá realmente emergir (Arrighi; Silver 2001, 278).

De fato, como este artigo demonstrou até aqui, a expansão material do leste asiático já rivaliza, como polo de poder, com os EUA, desde 1950. No entanto, a RPC, que é o principal centro desta expansão material, não pode conduzir uma transição de CSA, uma vez que este Estado é um ator socialista e não capitalista. Ainda que a RPC esteja inserida no Sistema-Mundo, ainda opera com uma lógica de mercado socialista, tendo suas instituições financeiras pouco desenvolvidas e com muitas restrições. Não obstante, a expansão material do leste asiático se trata de uma expansão esparsa geograficamente, não centrada em um único Estado, ainda que todos os Estados orbitem o peso econômico da RPC. Desta forma, como conciliar, nesta transição de CSA, uma expansão financeira interminável e uma expansão material contida?

---

7 “[...] 2008 financial meltdown is one of the latest indicators that this is indeed the case (Silver e Arrighi 2011, 55).

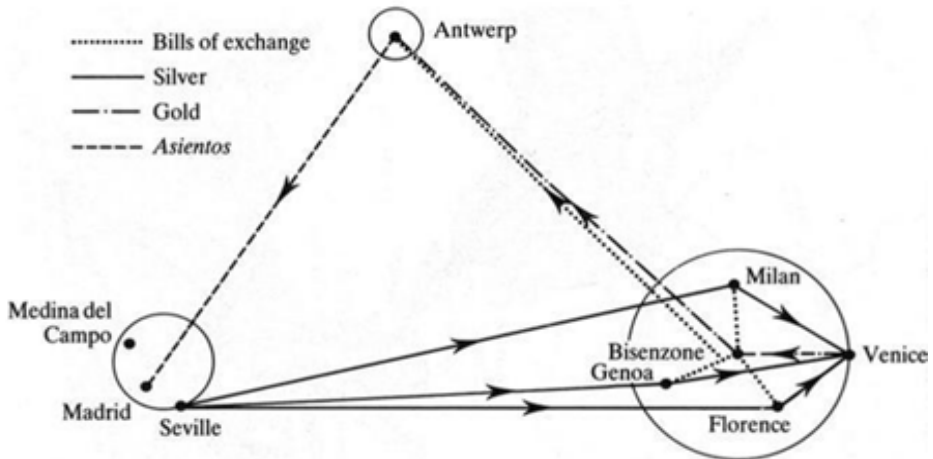
8 “Put differently, we are witnessing the end of the long twentieth century [...]” (Silver e Arrighi 2011, 55-56).

A solução parece estar na afirmação de que “[s]omente uma pluralidade de nações, agindo de comum acordo, terá alguma possibilidade de desenvolver uma nova ordem mundial” (Arrighi; Silver 2001, 278).

A análise da ascensão e do desenvolvimento da expansão material do leste asiático parece confirmar o caráter simbiótico e dicotômico da atual conjuntura da economia mundial, “[...] uma relação simbiótica com os Estados Unidos e a disputa atual parece conter elementos de renegociação do ‘pacto’ econômico entre ambos” (Visentini 2019, 21), isto é, a RPC e os EUA. Neste sentido, a partir de 2008, o que se configura é um novo CSA, um ciclo sino-americano e, portanto, de maneira inédita desde 1648, um ciclo dicotômico. De fato, o exemplo histórico do ciclo ibero-genovês (1453-1648) fornece comparações com o novo ciclo sino-americano ascendente. As principais características a serem destacadas são (i) um ciclo dicotômico e simbiótico de acumulação, (ii) um período não hegemônico do Sistema-Mundo e (iii) o aumento da multipolaridade – porém, desta vez, sem aumento das tensões militares internacionais.

Em relação ao primeiro item, é interessante notar que a dicotomia entre Gênova e Espanha atingiu um nível mais simbiótico a partir da expansão financeira do primeiro CSA (1557-1648), período no qual as finanças genovesas foram afetadas por uma série de crises, todas com “origem na Espanha” (Arrighi 2013, 129), tal como a crise de 2008 teve seu nascedouro no movimento de *saving gluts* do leste asiático (Damas 2014; Pettis 2013). Além desta semelhança na origem das crises, a macroeconomia simbiótica do ciclo ibero-genovês é semelhante à macroeconomia simbiótica do ciclo sino-americano.

Figura 2: O Espaço-de-Fluxos Genovês, fim do século XVI e início do XVII



Fonte: Boyer-Xambeau; Deplace; Gillard (1991, 328).

De acordo com a figura 2, a expansão financeira ibero-genovesa (1557-1648) se baseou na concessão de asientos (monopólios de comércio) por parte da Espanha à Gênova “[...] que lhes davam o controle quase completo da oferta de prata da América em Sevilha, em troca de ouro e outras ‘moedas boas’ entregues em Antuérpia [...]” (Arrighi 2013, 134). Assim, a triangulação entre norte da Itália, Antuérpia e Espanha parece ser facilmente replicável ao caso sino-americano: em vez de ouro e prata, dólares; em vez de letras de câmbio, títulos do tesouro americano; e, em vez de asientos, investimentos estrangeiros diretos.

Em relação ao segundo item deste novo CSA, como foi analisado neste trabalho, hegemonias são eventos raros no Sistema-Mundo. De fato, de 1453 a 2008, em 555 anos de história do Sistema-Mundo, apenas 192 anos<sup>9</sup> foram de períodos hegemônicos, ou seja, apenas 34% da História do Moderno Sistema Mundial. Ademais, como também já fora pontuado, o CSA ibero-genovês não foi incapaz de desenvolver uma hegemonia por, além de ser dicotômico, não ofertar bens públicos internacionais que lhe garantisse consenso ante às demais potências (Arrighi; Silver 2001). À semelhança, o simples fato do ciclo sino-americano ser um ciclo dicotômico impossibilita a ascensão de uma hegemonia na atual conjuntura internacional.

Ademais, ambos os Estados desta simbiose – EUA e RPC –, embora

<sup>9</sup> 65 anos de hegemonia holandesa (1648-1713), 99 anos de hegemonia britânica (1815-1914) e 28 anos de hegemonia estadunidense (1945-1973) (Arrighi; Silver 2001).

sejam potências militares, se mostram indispostos a ofertar o bem público que o Sistema-Mundo mais demanda: um novo SFI ordenado e hierarquizado. Desde o esfacelamento de Bretton-Woods em 1973, os EUA e as demais potências capitalistas reorganizaram a governança financeira internacional mediante antigas instituições, de maneira frouxa e pouco coesa. Até 2008, a governança financeira era executada pela tríade FMI-G7-OMC, sendo o FMI (Fundo Monetário Internacional) responsável pela estabilidade monetária, o G7 (Alemanha, Canadá, EUA, França, Itália, Japão e Reino Unido) responsável pela harmonização de políticas macroeconômicas e a OMC responsável pela regulação do comércio (Visentini 2015).

Não obstante, a RPC tampouco busca rivalizar os EUA para construir uma hegemonia. Como bem pontua Visentini (2013, 114):

Mas o “problema chinês” é como alcançar o desenvolvimento através da integração de 22% da população mundial aos benefícios da modernidade, sem que o sistema internacional entre em colapso. Para que ele se transforme gradualmente, a China busca evitar hegemonias, tanto a dos Estados Unidos como a sua própria, pois nesse último caso, ela poderia ter a mesma sorte que a Alemanha nas duas guerras mundiais. Não se trata de uma tarefa fácil, pois a China se move em meio à fluidez diplomática do pós-Guerra Fria e ao envelhecimento do capitalismo contemporâneo em seus centros históricos.

Desta forma, a RPC busca consentimento na base da autoridade moral e não coerção na base da hegemonia. O Estado chinês parece entender que o século XXI necessita de elementos anárquicos do Sistema Internacional e de elementos de hierarquia de um Sistema Hegemônico (Visentini 2013).

Finalmente, o maior legado da crise de 2008 para o novo CSA sino-americano é o aumento da multipolaridade sem aumento das tensões militares internacionais. Isto ocorre pela concentração das capacidades militares e o dos meios de coerção nos EUA, um Estado, em termos econômicos, em declínio, ao mesmo tempo, que a RPC, ascendente em termos econômicos, apenas busca asseverar sua soberania sem rivalizar com as capacidades bélicas dos EUA. Além disso, os EUA que, na época da Guerra Fria tinha uma política externa e de segurança de contenção à URSS, após 1991, esta política externa se tornou não direcionada. Isto se reflete de maneira evidente na ausência de uma estratégia direcionada à RPC até 2016 “[...] ilustrada pelas posições radicalmente contrastantes de Robert Kaplan, Henry Kissinger e James Pinkerton” (Arrighi 2008, 292).

A partir de 2016, ainda que haja um certo atrito, “[...] a disputa atual parece conter elementos de renegociação do ‘pacto’ econômico entre ambos”

(Visentini 2019, 21). As eventuais rivalidades que possam ocorrer na simbiose EUA-RPC, dificilmente, escalarão para um dilema de segurança, não apenas pela interdependência econômica entre os dois Estados, mas também pelo aumento do núcleo orgânico do Sistema-Mundo que ocasiona, desta forma, um aumento na multipolaridade e um aumento na própria interdependência econômica de novos atores emergentes. Logo, a crise de 2008 alterou a tríade de governança financeira FMI-G7-OMC para FMI-G20-OMC, uma vez que o Norte desenvolvido percebeu que a harmonização de políticas macroeconômicas deveria ser ampliada às demais economias emergentes. Este crescimento de importância do G20 a partir de 2008 recrudescceu a multipolaridade e constrangeu atitudes unilaterais no Sistema-Mundo ao incluir África do Sul, Alemanha, Arábia Saudita, Argentina, Austrália, Brasil, Canadá, RPC, Coreia do Sul, EUA, França, Índia, Indonésia, Itália, Japão, México, Reino Unido, Rússia e Turquia, mais a União Europeia, no Núcleo Orgânico (Silver e Arrighi 2011).

A última evidência que corrobora o aumento da multipolaridade no Sistema-Mundo na conjuntura pós-2008 são as clivagens na estrutura política e econômica no sistema internacional. Para Visentini (2019), há quatro níveis, sendo três destes destacados no G20: o eixo militar-rentista anglo-saxão, o eixo industrial desenvolvido e o eixo industrial heterodoxo emergente. O primeiro grupo da política internacional contemporânea se aglutina no eixo militar-rentista anglo-saxão: Estados Unidos, Canadá, Reino Unido, Austrália, Nova Zelândia e, tangencialmente, Israel, eixo representado pelos Estados da expansão financeira do CSA norte-americano. O segundo é o eixo industrial desenvolvido da União Europeia, Japão e Tigres Asiáticos, eixo representado, em parte, pelos Estados da expansão material do pós-guerra, que mantêm sua soberania atrelada aos EUA.

Enfim, o terceiro eixo é integrado pelas grandes nações do BRICS, especialmente a China e a Rússia, além da Turquia e do Irã, onde as estruturas de poder e a participação do Estado na economia é relevante, ou seja, os Estados da semiperiferia, sobremaneira, a RPC, o Estado protagonista da expansão material do leste asiático. Nesta clivagem político-econômica em nível internacional, novamente, demonstra que a multipolaridade não acarreta em tensões militares, uma vez que o objetivo imediato do eixo industrial heterodoxo emergente é evitar um conflito armado de dimensões globais e manter seu desenvolvimento econômico.

Figura 3: Padrão Evolutivo do Capitalismo Mundial

| Leading Governmental Organization | Regime Type/Cycle |           | Costs Internalized |            |             |              |
|-----------------------------------|-------------------|-----------|--------------------|------------|-------------|--------------|
|                                   | Extensive         | Intensive | Protection         | Production | Transaction | Reproduction |
| World-state                       |                   | US        | Yes                | Yes        | Yes         | No           |
|                                   |                   | British   | Yes                | Yes        | No          | No           |
| Nation-state                      |                   | Dutch     | Yes                | No         | No          | No           |
|                                   |                   | Geno-ese  | No                 | No         | No          | No           |
| City-state                        |                   |           |                    |            |             |              |

Fonte: : Silver e Arrighi (2011, p. 61).

Por fim, embora ainda não seja possível caracterizar os elementos de (i) regime de acumulação e (ii) de sistema político-diplomático do CSA sino-americano, é possível compará-lo com o padrão evolutivo do Sistema-Mundo. De acordo com a figura 3, o regime de acumulação de cada ciclo oscilou entre tipos extensivos e intensivos e, de maneira semelhante ao ciclo ibero-genovês, o ciclo sino-americano parece ser do tipo extensivo, baseado em um império cosmopolita de redes de firmas espalhadas geograficamente, mas subcontratadas e verticalmente estruturadas (Arrighi 2008; Silver e Arrighi 2011).

Ainda de acordo com a figura 3, é possível ver os custos que cada ciclo soube internalizar, sendo o custo de reprodução, isto é, acumular capital sem proletarizar a classe trabalhadora, algo não internalizado. Neste sentido, a RPC parece conseguir internalizar este custo, ao externalizar os custos de financeirização aos EUA (Silver e Arrighi 2011). Com relação a um novo sistema político-diplomático legado por este novo ciclo, por ora, nada parece indicar este fato. À semelhança do ciclo ibero-genovês, que não construiu e promoveu um novo sistema político-diplomático, o ciclo sino-americano tampouco é capaz de edificar um novo sistema, por, justamente ser dicotômico (Arrighi 2013; Kennedy 1988). Como indica a figura 3, mesmo na ausência de

um novo sistema político-diplomático, o novo CSA sino-americano inaugura uma fase de grandes unidades políticas que, tal como um Estado mundial, necessitam realizar uma governança global, como vem ocorrendo na esfera do G20 (Silver e Arrighi 2011). No entanto, o que é fato é que “[...] a ascensão chinesa [...] pode ser considerada o arauto [de uma] maior igualdade e respeito mútuo entre os povos de ascendência europeia ou não [...]” (Arrighi 2008, 383).

## Considerações Finais

Conclui-se, desta forma, que a hipótese de que a crise de 2008 pode ser considerada a crise terminal do CSA é válida e pode representar o fim ao longo século XX. Sendo assim, as características elencadas confirmam os elementos do novo CSA sino-americano, resumido como dicotômico, não hegemônico e multipolar. Não obstante, esta parece ser mais uma evidência de que as transições de ciclos, mudanças de polaridade e de hegemonias não ocorrem, via de regra, mediante conflitos militares, mas sim mediante mudanças na conjuntura político-econômica. Embora a guerra esteja presente na política externa das grandes potências, o conflito bélico não é uma condição *sine qua non* para as transições de CSAs. Basta ver que “[o]s Estados Unidos, por sua vez, não tiveram necessidade de desafiar militarmente a Grã-Bretanha para consolidar seu crescente poder econômico” (Arrighi 2008, 320). O novo CSA sino-americano, desta forma, ascende após a crise terminal estadunidense e se consolida por meio de instituições antigas, tais como a tríade FMI-G20-OMC, até porque “[n]ada parece lograr uma atualização da estrutura das Nações Unidas [...]” (Visentini 2019, 23).

Mediante método analítico-descritivo, e utilizando-se de revisão bibliográfica, fez-se uma revisão dos conceitos de CSA, hegemonia e crises sistêmicas. Portanto, este breve estudo se justifica no sentido de contribuir para o debate e análise de Sistema-Mundo e para a própria teoria de relações internacionais. Como destacou Visentini (2019, 10):

[...] os paradigmas explicativos e a realidade internacionais se tornaram fluídos com o encerramento da Guerra Fria. Assim, o que já era complicado numa fase de liderança reconhecida e de hegemonia, no quadro de uma fase de transição pode ser ainda mais complexo e incerto.

Arrighi (2008, 318) reconheceu a necessidade de conformar a teoria de relações internacionais com os eventos concernentes às práticas econômica e política que transformam o *status quo*:

[...] para ser útil, a teoria das relações entre grandes potências dominantes e emergentes precisa atender a pelo menos duas exigências: tem de se basear nas experiências históricas mais concernentes ao problema estudado e precisa prever a possibilidade do rompimento com as tendências subjacentes.

Por fim, este trabalho não é intangível a críticas, revisões, sugestões, contribuições ou, até mesmo, superação. Espera-se, na verdade, que emerjam novos campos de pesquisa e análise para melhor entender o cenário atual da economia e da política internacional bem como o fortalecimento da teoria das relações internacionais sob a perspectiva do Terceiro Mundo.

## REFERÊNCIAS

- Arrighi, Giovanni. 2013. *O longo século XX: dinheiro, poder e as origens do nosso tempo*. Rio de Janeiro: Contratempo.
- Arrighi, Giovanni. 2010. *The Long Twentieth Century: Money, Power and Origins of Our Times*. London: Verso Books.
- Arrighi, Giovanni; Silver, Beverly J. (org.). 2001. *Caos e Governabilidade no Moderno Sistema Mundial*. Rio de Janeiro: Contratempo.
- Arrighi, Giovanni. 2008. *Adam Smith em Pequim: origens e fundamentos do século XXI*. São Paulo: Boitempo.
- Boyer-Xambeau, Marie-Thérèse; Deleplace, Ghislain; Gillard, Lucien. 1991. *Banchieri e Principi: Moneta e Credito nell'Europa del Cinquecento*. Turim: Einaudi.
- Braudel, Fernand. 1998. *Civilização material, economia e capitalismo, séculos XV-XVIII*. São Paulo, Martins Fontes. v. 3, O tempo do mundo.
- Corazza, Gentil. 1994. *Dinheiro, instabilidade e gestão monetária: de Minsky a Marx*. Ensaios FEE, Porto Alegre, n. 15, p. 111-131.
- Damas, Roberto Dumas. 2014. *Economia chinesa: transformações, rumos e necessidade de rebalanceamento do modelo econômico da China*. São Paulo: Saint Paul.
- Eichengreen, Barry. 2011. *Privilégio exorbitant: A ascensão e a queda do dólar e o futuro do sistema monetário internacional*. Rio de Janeiro: Elsevier Brasil.
- Engels, Friedrich. 2019. *A origem da família, da propriedade privada e do Estado: em conexão com as pesquisas de Lewis H. Morgan*. São Paulo: Boitempo.

- Gazier, Bernard. 2019. *A crise de 1929*. Porto Alegre: L&PM.
- Gramsci, Antonio. 1971. *Selections from the Prison Notebooks*. Nova York: International Publishers.
- Harvey, David. Giovanni Arrighi obituary. *The Guardian*, London, 8 out. 2009. Available at: <https://www.theguardian.com/education/2009/oct/08/giovanni-arrighi-obituary>. Accessed: 17 mar. 2021.
- Hobsbawm, Eric J. 2011. *A Era dos Impérios, 1875-1914*. São Paulo: Paz e Terra.
- Huberman, Leo. 1979. *História da riqueza do homem*. 15. ed. Rio de Janeiro: Zahar.
- Kennedy, Paul M. 1988. *The rise and fall of the great power: economic change and military conflict from 1500 to 2000*. London: Unwin Hyman.
- Lênin, Vladímir Ilitch. 2017. *O Estado e a revolução: a doutrina do marxismo sobre o Estado e as tarefas do proletariado na revolução*. São Paulo: Boitempo.
- Marx, Karl. 2011. *O 18 de Brumário de Luís Bonaparte*. São Paulo: Boitempo.
- Marx, Karl. 2017. *O Capital: Crítica da economia política: livro 1: o processo de produção do capital*. 2. Ed. São Paulo: Boitempo.
- Pettis, Michael. 2013. *The great rebalancing: trade, conflict, and the perilous road ahead for the world economy*. Princeton: Princeton University Press.
- Sardo, Igor Estima. 2021a. A crise de 2008 sob análise das transições de ciclos sistêmicos de acumulação de Giovanni Arrighi. *Trabalho de Conclusão de Curso* (Graduação em Relações Internacionais) - Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 85p
- Sardo, Igor Estima. 2021b. *A crise de 2008 sob análise das transições de ciclos sistêmicos de acumulação de Giovanni Arrighi* [livro eletrônico]. Porto Alegre: Instituto Sul-Americano de Política e Estratégia (ISAPE).
- Silver, Beverly J.; Arrighi, Giovanni. The End of the Long Twentieth Century. In: Calhoun, Craig; Derluguian, Georgi (org). 2011. *Business as usual: the roots of the global financial meltdown*. New York: New York University Press. (Possible futures series; v. 1).
- Stiglitz, Joseph E. 2010. *O mundo em queda livre: os Estados Unidos, o mercado livre e o naufrágio da economia mundial*. São Paulo: Companhia das Letras.
- Sweezy, Paul Marlor. 1983. *Teoria do desenvolvimento capitalista: princípios da economia política marxista*. São Paulo: Abril Cultural.

- Visentini, Paulo Fagundes. Eixos do poder mundial no século XXI: uma proposta analítica. *Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais*, Porto Alegre, v.8, n.15, p. 9-25, jan./jun. 2019.
- Visentini, Paulo Fagundes et al. 2013. *Revoluções e Regimes Marxistas: rupturas, experiências e impacto internacional*. Porto Alegre: Leitura XXI.
- Vizentini, Paulo G. F. (org.). 1992. *A nova (des)ordem internacional dos anos 80 aos 90*. Petrópolis: Vozes
- Wallerstein, Immanuel. 2005. *World-systems analysis: an introduction*. Durham: Duke University Press.

## RESUMO

Este artigo discute os referenciais teórico-conceituais na obra de Giovanni Arrighi, especialmente, ciclos sistêmicos de acumulação e seu impacto sobre as relações internacionais. Tem-se como hipótese que a crise terminal do regime de acumulação norte-americano foi marcada na crise de 2008. Como objetivo principal deste trabalho, pretende-se contribuir para o debate sobre as sucessões de CSAs, crises terminais e sinalizadoras e hegemonias do Sistema-Mundo, mediante um método descritivo-analítico, revisando as principais obras de Giovanni Arrighi sobre o tema. Conclui-se, ao fim, que, de fato, a crise de 2008 se enquadra no conceito de crise terminal e que, logo, um CSA sino-americano surge após a crise financeira, unindo elementos de simbiose, não hegemonia e multipolaridade. Finalmente, este estudo se justifica por aprofundar o debate sobre a economia internacional, a teoria das relações internacionais e a política internacional recente.

## PALAVRAS-CHAVE

Crise de 2008; Ciclos Sistêmicos de Acumulação; Crises Sinalizadora e Terminal; Hegemonias do Sistema-Mundo.

*Recebido em 22 de junho de 2021  
Aprovado em 07 de junho de 2022*

# O PODER DOS EUA E AS MULTINACIONAIS TECNOLÓGICAS NA ERA DIGITAL: UMA ANÁLISE DA OLIGOPOLIZAÇÃO NOS GOVERNOS OBAMA E TRUMP (2009-2021)<sup>1</sup>

Cristina Soreanu Pecequilo<sup>2</sup>  
Francisco Luiz Marzinotto Junior<sup>3</sup>

## Introdução

Ciência e tecnologia são temas fundamentais nos estudos de economia e política internacional. A aplicação da inovação, ao mesmo tempo em que favorece o crescimento econômico, interfere nos vínculos políticos entre Estados e atores não-estatais. No âmbito competitivo dos mercados globais, organizações inovadoras com alto grau de desenvolvimento tendem a fornecer produtos mais baratos e eficientes em escala, aspirando à liderança de mercado. Já no ambiente “anárquico” do sistema internacional, a supremacia técnico-científica sempre foi determinante para a conquista e manutenção do poder.

Como os recursos de poder não são estáticos, sua fluidez promove “longas ondas” tecnológicas (Kondratieff 1935; Perez 2003) e de hegemonia (Arrighi 1996) que variam ao decorrer da história. No pós-1945, os Estados

---

<sup>1</sup> Este artigo é baseado em resultados da dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Economia Política Internacional da UFRJ.

<sup>2</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. E-mail: crispece@gmail.com.

<sup>3</sup> Doutorando e Mestre em Economia Política Internacional pela UFRJ. Analista Acadêmico no Grupo Ibmecc Educacional. E-mail: franciscomarzinotto@outlook.com.

Unidos da América (EUA) tornaram-se a potência hegemônica e, dentre seus recursos de poder, a tecnologia foi e, continua sendo, um importante pilar de projeção global.

No âmbito das revoluções técnico-científicas, o século XX foi um dos mais importantes à história humana, sendo marcado por avanços nas tecnologias da informação e comunicações (TICs) e pelo aumento de poder de novos atores, principalmente com o processo de transnacionalização e centralização da produção mundial em grandes corporações após os anos 1970 (Gilpin 1975). Esse movimento dual, de ascensão das TICs e das empresas multinacionais, foram pontos centrais nas análises de Susan Strange (1998), responsável em desenvolver uma abordagem inovadora sobre as relações de poder na Economia Política Internacional (EPI). Strange diferenciou o *poder relacional* do *estrutural*, incorporando elementos que influenciam as relações de poder, como o influxo sobre a “estrutura do conhecimento”, que vinha sendo revolucionada pela era da informação em construção.

As TICs, principalmente a *internet*, tornaram-se temas centrais nas políticas econômicas e estratégicas das nações, sobretudo nos EUA. O governo norte-americano lançou uma série de medidas que favoreceram a ascensão da “nova economia” e a expansão da rede mundial de computadores nos anos 90, aumentando o fluxo de dados na *internet* e fortalecendo o poder das empresas do setor. Na segunda década do século XXI, alguns teóricos afirmam que o próprio sistema capitalista financeiro-industrial do século XX entrou em transição para um capitalismo digital baseado na *internet* e dados no novo milênio, marcando o início de uma “quarta revolução industrial” (Schwab 2016).

Nessa nova etapa da história mundial, a informação e computadores tornaram-se elementos centrais na projeção de poder das grandes potências e dos detentores do fluxo global de dados. Shoshana Zuboff (2021) cunhou o termo “capitalismo de vigilância” para definir novos mecanismos de concentração de poder e acumulação, que ocorrem por meio de vigilância do mundo digital e divergem substancialmente das relações de poder do capitalismo de mercado tradicional.

A compreensão do funcionamento deste novo capitalismo digital e suas interações com o Estado, em particular o norte-americano, é, ainda, um tema pouco estudado de forma crítica. Diante deste contexto, o objetivo do artigo é compreender como, nos EUA, vem se desenrolando esta relação entre o Estado e as grandes multinacionais tecnológicas da área digital (as chamadas Big Techs) em sua era de oligopolização. O período estudado aborda os governos democrata de Barack Obama (2009-2017) e republicano de Donald Trump (2017-2021). Para tal, o campo da EPI servirá como

elemento aglutinador do tema trabalhado, unindo de forma crítica as teorias de datificação da era digital e as relações de poder abordadas pela Economia Política Internacional.

Além desta Introdução e das Considerações Finais, o artigo se encontra organizado em três partes (cada uma com subdivisões): uma discussão conceitual sobre o capitalismo digital e a era de dados no século XXI, uma avaliação do papel do governo Obama para a expansão deste setor e um mapeamento da gestão Trump no que se refere a uma suposta limitação à ação das *big techs*. Afinal, como foram as relações das *big techs* com o Estado norte-americano durante o período de expansão (era Obama) e de contenção (era Trump)? Quais as motivações e movimentações de cada gestão diante dessas grandes empresas?

## O Capitalismo Digital e a “Era dos Dados”

Com o término da Guerra Fria em 1989, os EUA emergiram como potência hegemônica incontestável, detentores do maior poderio militar e econômico. Sem um contrapeso à liderança estadunidense, a globalização financeira e integração dos mercados foi imposta ao mundo e tornou-se dominante. Esse novo cenário da história mundial só foi possível graças à Revolução Técnico Científica da microeletrônica dos anos anteriores, financiada em grande parte pelo Estado norte-americano, que permitiu a integração financeira-produtiva e a movimentação de capitais em tempo real.

Reconhecendo a relevância das novas tecnologias da informação à economia e segurança nacional do país, os EUA promoveram uma série de iniciativas que provocaram uma “revolução dentro da revolução” no campo da teleinformática em meados dos anos 90. Conforme destacou Moraes (2004), as telecomunicações constituíam um elemento central ao poder global dos EUA e, a liderança no setor, seria fundamental à supremacia na “nova ordem mundial” em construção. Dentre as principais iniciativas de modernização, o Senador Al Gore apresentou ao Congresso, em 1989, o projeto de lei *National High Performance Computer Technology Bill*, com o argumento de que a “nação que melhor assimilar a computação de alto desempenho em sua economia, provavelmente emergirá como a força intelectual, econômica e tecnológica dominante no próximo século” (Carr 2016, 51, tradução nossa). Esse projeto foi um marco à política tecnológica e influenciou o desenvolvimento da *internet* nos anos 90 a partir dos avanços conquistados desde a ARPANET<sup>4</sup>,

---

4 A *Advanced Research Projects Agency Network* (ARPANET) foi a rede de computadores precursora da *internet* contemporânea, sendo financiada pelo Departamento de Defesa norte-

reduzindo a burocracia e facilitando a entrada do setor privado.

A redução das barreiras regulatórias de entrada, ao mesmo tempo em que permitiu o acesso ao mercado digital para novos atores, promoveu a concorrência entre eles, contribuindo para a popularização de produtos tecnológicos avançados em larga escala nos anos 90. Nesse período surgiram várias empresas “ponto com” para explorar os serviços via *internet* na “nova economia”. Muitas delas adotaram uma estratégia de crescimento acelerado oferecendo seus produtos finais gratuitamente para, no futuro, lucrar com taxas de serviço. Suas despesas iniciais e possíveis prejuízos eram assegurados pelo capital de risco e pelas ofertas de ações nas bolsas de valores. Contudo, grande parte das “ponto com” não conseguiu obter renda sólida e seus valores de mercado estavam deslocados da realidade. Esse ambiente especulativo, em meio às desregulamentações, levou ao estouro da “bolha da *internet*” em meados da virada do milênio, contexto em que muitas empresas foram dissolvidas após queimarem seu capital de risco e não terem uma base real de valor.

Apesar dos aspectos negativos, a desregulamentação e a competitividade reduziram os preços de produção das TICs e favoreceram a expansão mundial da *internet* em meio à globalização pós-Guerra Fria. O número de usuários conectados na rede mundial de computadores cresceu exponencialmente desde os anos 90. Segundo a *International Telecommunication Union* (2019, 08), em 2019 cerca de 93% da população mundial vivia ao alcance de algum tipo de banda larga móvel. No entanto, apenas pouco mais de 53% da população global realmente acessava a *internet* diariamente – crescimento de mais de 300% se comparado aos 16,8% que a acessava em 2005.

Após o *boom* internacional da *internet* na década de 90, grande parte das interações humanas passaram a ser intermediadas pela rede mundial de computadores. Envio e consulta de mensagens, compra e venda de produtos, acesso a filmes e músicas, chamadas telefônicas, transações financeiras e diversas outras relações via *internet* entraram no cotidiano da maior parte da população global. Em poucos anos, tal virtualização converteu quase todos os aspectos da vida humana em dados *online*, levando à “datificação” da ação social e à criação de um novo mercado emergente.

---

americano para transmissão de dados sigilosos durante a Guerra Fria.

## Datificação Social e a Ascensão da Era do Big Data: O Mercado de Dados Emergente

Em artigo publicado na *Foreign Affairs*, Cukier e Mayer-Schoenberger (2013, 35) destacam que a datificação social não deve ser confundida com o conceito de digitalização – ou seja, a transformação de conteúdos analógicos (como livros e fotos) em informação digital. Mas sim, que é uma atividade mais complexa que pega todos os aspectos da vida humana e transforma-os em dados quantificáveis e previsíveis, englobando tanto o processo de digitalização da informação, quanto a conversão de interações sociais em dados manipuláveis.

Embora as ideias de “revolução da informação” e “era digital” existam desde a década de 1960, elas apenas se tornaram uma realidade recentemente com o processo de datificação social e digitalização. No ano 2000, “apenas um quarto das informações armazenadas no mundo era digital”, sendo o restante disponível em meios analógicos como papel, fitas cassetes e CD’s. Já em 2013, a estimativa era que menos de 2% estava armazenado em meios analógicos, fato que contribuiu à explosão da produção de dados digitais no século XXI (Mayer-Schönberger e Cukier 2013, 12-13). Quando os autores publicaram seu livro em 2013, eles supuseram que o mundo possuía 1,2 *Zettabytes* (1.200 *Exabytes*) de dados armazenados em diversas fontes. “Se tudo fosse impresso em livros, eles cobririam toda a superfície dos Estados Unidos com cerca de 52 camadas de espessura. Se fossem colocados em CD-ROMs e empilhados, eles se estenderiam até a lua em cinco pilhas separadas” (Ibidem, 13).

O processo de datificação das relações sociais, em paralelo à expansão global da *internet*, aumentou exponencialmente a quantidade de dados produzidos e o fluxo pelas redes de comunicações. Esse crescimento fez que entremos na era do *Big Data*, uma época de produção de informações massivas que consolidou de fato a ruptura entre a “Era Industrial” e a “Era da Informação” iniciada na segunda metade do século XX. Em síntese, o termo *big data* pode ser definido como a área que estuda como armazenar, tratar, processar e extrair informações (valor) de um conjunto de dados grande demais que os sistemas tradicionais não conseguem analisar. Quanto maior for o volume, a velocidade de processamento e a variedade de dados, maior é a capacidade de geração de valor (capital).

Em poucos anos, esse segmento disruptivo expandiu-se e se tornou um dos mais poderosos e valiosos mercados do século XXI, sendo os “dados” hoje considerados o que o petróleo foi no século passado (The Economist 2017). Da mesma maneira que se formaram carteis petrolíferos para explorar os recursos naturais, sendo capazes de exercer grande influência político-

econômica global, esse novo mercado criou seu próprio oligopólio que explora os recursos digitais contemporâneos, tendo o mesmo poder relativo no século XXI. No próximo tópico aborda-se sobre o oligopólio que opera *big data* e os impactos deste “recurso” na transformação do capitalismo atual.

## Big Techs e o Processo de Oligopolização Industrial na Economia Digital Contemporânea

Até meados da virada do século não era claro qual rumo o desenvolvimento da “nova economia” tomaria. Grandes empresas “ponto com” que sobreviveram ao colapso da bolha em 2000 – como o Google e Amazon – consolidaram-se como superestruturas econômicas poderosas. Outras mais antigas, como a Microsoft e Apple, tornaram-se verdadeiros impérios globais pós-1990. Desde então, uma nova geração de negócios que operam exclusivamente via *internet* emergiu, sobretudo após a crise do *subprime* em 2008. Essa crise foi um desafio à economia capitalista contemporânea, sendo uma das piores recessões mundiais desde a crise dos anos 70. O estouro da bolha imobiliária provocou uma reação em cadeia não apenas no setor financeiro, mas quebrou uma série de bancos, indústrias e empresas dos mais variados segmentos, acentuando a taxa de desemprego e levando ao baixo crescimento em todo o mundo.

Em meio este contexto, vários novos modelos de negócios digitais emergiram, como a Airbnb (2008), Uber (2009), WhatsApp (2009), Instagram (2010) e Ifood (2011). Essa nova geração de “ponto coms”, agora denominadas *startups*, serviram como uma válvula de escape à recessão provocada pela crise econômica. Muitos desempregados encontraram nestes aplicativos seu sustento temporário, seja através de entregas via Ifood ou corridas no Uber. Novos microempreendedores aproveitaram o alcance das recentes mídias sociais, como o WhatsApp e, empresas semelhantes fundadas anos antes – Facebook (2004) e Twitter (2006) –, para alavancarem seus negócios próprios e aumentarem as receitas em meio à crise.

Apesar de ajudar temporariamente durante a recessão, a migração dos empregos formais para os digitais resultou no conceito de *uberização* do trabalho, uma lógica pautada pela informalidade e precarização das relações laborais (Antunes 2020). Crítica semelhante é feita por Morozov (2018) ao “solucionismo tecnológico”, conceito que, segundo o autor, defende que a “revolução digital” é o remédio para problemas que o Estado e instituições fracassaram em sanar. Com as mudanças no mercado de trabalho e popularização dos serviços via *internet*, o termo economia digital surgiu em contraponto à economia de mercado para definir novos meios de se obter

lucro no capitalismo contemporâneo, conceito que emergiu como um “farol em um contexto econômico bastante estagnado” pós-crise de 2008 (Srnicek 2017, 10).

Nos últimos anos, a *Bureau of Economic Analysis* (2021) elaborou uma série de indicadores econômicos da indústria que opera na economia digital norte-americana. Segundo a instituição, o setor é dividido em três ramos principais: (a) infraestrutura, responsável por 36% da categoria, que inclui segmentos de produção de estruturas físicas, *hardwares* e *softwares*; (b) e-commerce, que abrange comércio eletrônico entre empresas e consumidores e é responsável por 22% da economia digital; e (c) serviços digitais pagos, que engloba 42% do faturamento do setor, incluindo serviços em nuvem, de telecomunicações, *internet* e serviços de dados, dentre outros.

A indústria da economia digital foi responsável por 9,6% do PIB norte-americano em 2019, ficando pouco abaixo de setores tradicionais, como o manufatureiro (10,9%), e acima de outros como construções (4,2%), comércio de varejo (5,4%) e finanças e seguros (7,8%). Apesar de movimentar cerca de 2.1 trilhões de dólares do PIB dos EUA em 2019, a indústria digital empregou apenas pouco mais de 7 milhões de pessoas, cerca de 5% do total dos empregos formais do país (BEA 2021).

Visando compreender os impactos desse contexto no capitalismo global, Srnicek (2017) cunhou o termo “capitalismo de plataformas” para definir os modos de expropriação de capital contemporâneos, que têm como base algoritmos e dados digitais. Tais “plataformas” surgiram como intermediárias entre demandantes e ofertantes de serviços e produtos e atuam como verdadeiras infraestruturas globais que auxiliam na dilatação do capitalismo contemporâneo. O argumento central é que,

com um longo declínio na lucratividade da manufatura, o capitalismo se voltou para os dados [e *internet*] como uma forma de manter o crescimento econômico e a vitalidade em face de um setor produtivo lento. No século XXI, com base nas mudanças nas tecnologias digitais, os dados tornaram-se cada vez mais centrais para as empresas e suas relações com trabalhadores, clientes e outros capitalistas (Srnicek 2017, 10, tradução nossa).

Em visão semelhante, Zuboff (2021), desenvolveu uma teoria mais bem acabada sobre os impactos da datificação, tornando-se quase hegemônica na área. Zuboff (2021) utiliza o termo “capitalismo de vigilância” para definir o processo de monetização dos dados adquiridos das esferas privadas dos indivíduos, afirmando que ele cria novos mecanismos de poder e acumulação, principalmente por meio da vigilância digital. Segundo a autora, essa nova

ordem econômica e seu potencial de mercado foram descobertos pelo Google, responsável em desenvolver um modelo de negócio padrão que foi seguido por outras empresas, assim como a Ford foi pioneira no capitalismo do século XX.

Se no capitalismo industrial convertia-se as matérias-primas da natureza em mercadoria, agora, no capitalismo digital, as empresas expropriam o comportamento humano como matéria-prima para um projeto de mercado no século XXI. Couldry e Mejias (2019) chamam atenção aos “custos de conectar-se” ao mundo *online*, mostrando como a apropriação histórica da terra e recursos naturais espelha-se na era do capitalismo digital e *big data*. A captura dos aspectos íntimos de nossas vidas pelas empresas, que em seguida extraem informações para serem vendidas, revela, segundo os autores, um novo tipo de “colonialismo de dados”. Da mesma maneira que grandes nações e suas companhias beneficiaram-se pela exploração privilegiada em mercados emergentes na era do colonialismo imperial, e depois grandes carteis monopolistas congregaram-se no capitalismo industrial e financeiro, agora novos monopólios formaram-se para explorar os recursos da era digital.

Dois fatores favoreceram a vantagem estratégica dos EUA e suas corporações na exploração mercadológica. Primeiro, a origem da *internet* e grande parte das TICs remete à disputa geopolítica da Guerra Fria. Com os altos investimentos estatais em P&D, o país tornou-se líder na imposição de parâmetros na infraestrutura informacional ainda no século XX, e a definiu como prioridade estratégica nacional. Segundo, a expropriação de dados foi uma invenção do Google no Vale do Silício, lógica que em pouco tempo tornou-se padrão de quase todo o setor tecnológico dos EUA. Isso, em paralelo ao patrocínio da economia globalizada e desregulamentada pelos governos neoliberais, favoreceu a ascensão de um oligopólio de transnacionais no país que hoje governa a infraestrutura informacional no mundo ocidental.

O termo Big Tech foi incorporado pela mídia e academia para definir esse oligopólio digital, frisando suas práticas monopolísticas e seu poder de influência em todos os setores da economia, política e no dia a dia da população global. Smyrniotis (2018) examina, sob as lentes da economia política, o processo de oligopolização das cinco maiores *Big Techs* norte-americanas (*Amazon, Apple, Facebook, Google e Microsoft*), destacando como elas usam seu poder de mercado para eliminar concorrentes e controlar cada vez mais a “esfera pública digital”.

Após conquistarem relativo poder econômico, essas empresas passaram a absorver concorrentes em larga escala, criando-se um oligopólio digital. A concentração de corporações que atuam no mercado digital é um fenômeno inédito do século XXI, fato que resulta na coleta e acúmulo de mais

dados pelo conglomerado pré-formado em vantagem. Isso tende a um ciclo de concentração de informações e poder econômico-político nestes grupos, pois quanto mais dados privilegiados em posse deles (D), maior a capacidade de se gerar capital (C) e dominar o setor. O poder econômico dilatado possibilita a absorção de concorrentes em escala e viabiliza maiores investimentos em novas tecnologias de extração (T) e análise de mais dados (D'), levando a um ciclo vicioso de acumulação de dados, capital e tecnologias de *big data*.

As cinco maiores *big techs* norte-americanas tornaram-se as empresas mais poderosas do planeta. Em 2020, os valores somados da capitalização de mercado chegaram perto de U\$ 8 trilhões de dólares (The Wall Street Journal 2021). Isso corresponde a quase 40% do PIB norte-americano, mais de 50% do chinês e chega perto dos PIBs do Japão e Alemanha somados. Devido a esses valores e concentração de poder econômico, Lévy, em entrevista ao Valor Econômico, chegou a defini-las como uma nova forma de Estado, que denomina de “Estado-plataforma”. Lévy alerta que elas “passaram a deter o monopólio da memória mundial [e que] estão desenhando uma nova forma de poder econômico, o que é evidente, mas sobretudo político. Muitas funções sociais e políticas, que são funções tradicionais dos Estados-nação, estão passando para essas companhias” (Kaufman 2020, n.p.).

O processo de oligopolização das *big techs* é um fenômeno com potencial para alterar a dinâmica estatal. Compreender as condições políticas e econômicas que favoreceram essa concentração é fundamental para entender os rumos do sistema internacional no século XXI. Grande parte dessas corporações teve crescimento exponencial nas duas primeiras décadas do novo milênio, reflexo da globalização financeira-econômica e das políticas estratégicas favoráveis do governo norte-americano. Apesar destas estratégias remeterem ao final dos anos 90, e a sinergia entre o Governo e empresas intensificarem-se com as reformas do aparato de inteligência de W. Bush, o processo de oligopolização ficou claro apenas após a crise de 2008. No próximo tópico apresentam-se as principais circunstâncias políticas e econômicas que facilitaram a expansão das *big techs* nos dois mandatos de Barack Obama, no contexto de modernização da estrutura e política de defesa cibernética.

## Governo Obama: A Inclusão do “Big” no “Tech” (2009-2017)

O início do século XXI marcou de fato a revolução digital, abrindo caminhos a um novo “espaço público” em que os agentes estatais e privados exploram recursos de poder emergentes. Desde meados da virada do milênio, garantir a “superioridade de informação” e proteger o cyberspace tornaram-se

elementos centrais nas Estratégias de Segurança Nacional dos EUA. Apesar da estruturação institucional e das diversas estratégias visando defender o cyberspace entre os anos 1990 e 2005, as iniciativas não foram capazes de garantir a segurança interna.

O final da primeira década do novo milênio foi marcado por uma série de graves incidentes cibernéticos nos EUA, como o hackeamento da NASA em 2006, a invasão à Secretaria de Defesa em 2007, o ataque ao Departamento de Defesa em 2008 e diversos outros eventos internacionais, como ataques à Estônia, China, Geórgia e Israel (Giordano e Bosso 2021, 22-23). Além destes casos, em 2010 foi descoberto o Stuxnet, um dos mais sofisticados *softwares* de espionagem industrial já identificados. Ele foi usado para controlar e forçar oscilações nas centrífugas nucleares de urânio no Irã, marcando um novo nível de ameaça à segurança cibernética internacional.

O método do *Stuxnet* alterou a noção de vulnerabilidades em sociedades cada vez mais conectadas à *internet*. Agora a problemática não se trata apenas sobre vigilância, roubo de dados nacionais ou espionagem industrial, pois as operações do mundo virtual evoluíram para uma ameaça mortal no mundo real. A capacidade de um vírus de computador alterar parâmetros de uma usina nuclear remotamente levantou sérias questões sobre a segurança e vulnerabilidades de infraestruturas críticas nos EUA e em todo mundo (Demchak e Dombrowski 2011, 33).

Devido às ameaças reais emergentes, Demchak e Dombrowski (2011, 35) expuseram a tendência dos Estados em controlar o fluxo de dados que passam por suas fronteiras nacionais no século XXI. O argumento central é que o *Stuxnet* marcou oficialmente uma nova “era Westfaliana cibernética”, na qual fronteiras virtuais e comandos cibernéticos nacionais tenderiam a emergir para proteger os cidadãos e a economia de ameaças externas. Sobretudo nas democracias ocidentais, “os estados estão estabelecendo os limites de seu controle soberano no mundo virtual em nome da segurança e da sustentabilidade econômica” (Ibidem, 32, tradução nossa).

Nos EUA, o governo de Barack Obama (2009-2017) enfrentou grande parte destes desafios emergentes. Desde o primeiro dia do mandato, o ex-presidente priorizou em sua agenda a revisão e modernização de uma série de estratégias e políticas cibernéticas e digitais, além de incorporar a “ciência de dados” em sua administração. Por um lado, as novas doutrinas militares realçaram os impactos das ameaças virtuais à segurança nacional. Por outro, a recessão provocada pela crise de 2008 impôs a necessidade de desenvolvimento de uma infraestrutura digital moderna para aumentar a competitividade e superar os problemas econômicos.

## A Modernização das Estratégias de Segurança Nacional e a Institucionalização de uma “Ciência de Dados”

Ainda nos primeiros meses de mandato, Obama discursou sobre seus planos para assegurar o futuro digital da América na Casa Branca<sup>5</sup>, deixando claro que a proteção da infraestrutura informacional e que a promoção da “economia digital” seriam prioridades. Uma das principais iniciativas de cibersegurança, ainda em 2009, foi a criação do *United States Cyber Command* (USCYBERCOM), um dos primeiros comandos militares do mundo a focar na guerra cibernética. O USCYBERCOM teve origem na sede da National Security Agency (NSA) como uma unidade subunificada ao DoD. Sua missão é coordenar operações no ciberespaço para defendê-lo, além de promover os interesses dos EUA em colaboração com parceiros nacionais e internacionais.

A militarização do “espaço digital” marcou a importância estratégica deste campo ao lado dos domínios aéreo, terrestre, marítimo e espacial da geopolítica clássica. Os EUA, historicamente, sempre instituíram forças militares em regiões-chave para projeção de seu poder global. Como exemplo, a criação do Comando do Pacífico (USINDOPACOM/1947), do Comando da Europa Ocidental (USEUCOM/1952), do Comando de Forças do Sul (USSOUTHCOM/1963) e do Comando de Forças Central para o Oriente Médio, Ásia Central e Norte da África (USCENTCOM/1983), foram determinantes durante a Guerra Fria. No século XXI, antes da instituição do USCYBERCOM, as principais modificações dessa estrutura ocorreram com a criação do Comando para a América do Norte (USNORTHCOM/2001), em resposta ao 11 de setembro, e com o USAFRICOM para o continente africano em 2007 (Pecequilo 2013, 15).

Com a crescente influência do mundo *virtual* no *real*, “ocupar” e proteger o ciberespaço, através de um comando militar específico e outras estratégias, passou a ser uma das principais agendas para garantir a segurança nacional. Em sua grande estratégia, materializada nos documentos *National Security Strategy* (NSS-2010) e *Quadrennial Defense Review* (QDR-2010), foi apontado a “emergência das guerras cibernéticas como fonte de preocupação” (Pecequilo 2013, 27). Embora essas preocupações tenham sido constatadas em documentos anteriores, elas deixaram de ter papel secundário e tornaram-se determinantes na estratégia de defesa. Conforme aponta a QDR-2010, “no século 21, as forças armadas modernas simplesmente não podem conduzir operações eficazes e em ritmo acelerado sem redes de comunicação e

---

5 Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=wjfyj4eyQM>>. Acesso em: 27 mar. 2022.

informação resilientes e confiáveis [...]” (Estados Unidos 2010a, 37, tradução nossa).

Na NSS-2010, além de apontadas questões semelhantes, a infraestrutura digital do país foi reconhecida como um “ativo nacional estratégico” e sua proteção uma prioridade na política de segurança nacional. Para preservar esse ativo, o documento propôs duas iniciativas: (a) investir em pessoas e tecnologias e (b) fortalecimento de parcerias (Estados Unidos 2010b, 27-28). Por um lado, o investimento em P&D, incentivos para a inovação tecnológica, alfabetização digital e conscientização pública sobre a importância da segurança cibernética seriam fundamentais para proteção dos interesses norte-americanos. Por outro, a busca pelo fortalecimento da parceria com o setor privado, nacional e internacional, representou uma continuidade das estratégias dos governos Clinton e Bush.

Além do aprofundamento das relações público-privado, a cooperação entre alas militares e civis do governo, mediante trocas de conhecimentos especializados e intercâmbio de funcionários e tecnologias interdepartamentais, foi fundamental para a consolidação destas estratégias. Para coordenar respostas à ameaça cibernética na rede civil federal, o ex-presidente criou um escritório específico na Casa Branca e encomendou uma revisão abrangente para avaliar as políticas e estruturas digitais dos EUA, resultando no *Cyberspace Policy Review* (2009). Esse documento propôs uma série de iniciativas para o desenvolvimento de uma infraestrutura digital confiável, incluindo a construção de uma “Nação Digital”, supressão de “barreiras potenciais que impedem a evolução da parceria público-privada”, constituição de sistemas de compartilhamento de dados eficientes e incentivos à inovação tecnológica digital (Estados Unidos 2009a, 13-35).

Muitas das propostas da *Cyberspace Policy Review* estavam alinhadas com o *American Recovery and Reinvestment Act* promulgado no mesmo ano, que encorajava a implementação de uma infraestrutura de informação moderna para aumentar a competitividade e resolver problemas econômicos urgentes pós-crise de 2008. Em 2012, foi lançado o *Digital Government: Building a 21st Century Platform to Better Serve the American People*, um plano que tinha como objetivo melhorar os serviços eletrônicos prestados ao povo americano. Esse plano deu continuidade à modernização digital e buscou, dentre outras metas, “garantir que, à medida que o governo se ajusta a este novo mundo digital, aproveitemos a oportunidade de adquirir e gerenciar dispositivos, aplicativos e dados de maneiras inteligentes, seguras e acessíveis”, além de “liberar o poder dos dados governamentais para estimular a inovação (...) e melhorar a qualidade dos serviços para o povo americano” (Estados Unidos 2012, 02, tradução nossa).

A modernização da infraestrutura digital foi um dos pilares das políticas de defesa e segurança nacional e para esta recuperação econômica. Apesar do desmembramento de responsabilidades entre o DoD (.mil) e a administração federal civil (.gov), manter as redes seguras e confiáveis, em ambas as esferas, foram objetivos indissociáveis para garantir os interesses do Estado na era cibernética.

As novas tecnologias digitais emergentes do século XXI, como dispositivos móveis e a computação em nuvem, impuseram a necessidade de uma nova estratégia específica para que a modernização fosse concretizada. Desde a popularização dos *smartphones*, sobretudo após o lançamento do Iphone em 2007 e do sistema Android pelo Google em 2008, o mundo digital e fluxo de dados na *internet* evoluiu em uma escala surpreendente. Como exemplo das mudanças, a estratégia digital norte-americana de 2012 cita o caso sobre quando um terremoto de 5,9 atingiu a Virgínia em 2011, os moradores de Nova York leram sobre ele no Twitter 30 segundos antes de eles próprios experimentarem o terremoto (Estados Unidos 2012, 01).

Obama reconheceu essas transformações e as potencialidades das tecnologias móveis emergentes na relação Estado-cidadão. Conforme aponta sua Estratégia de Governo Digital, “a incrível combinação de computação em nuvem, dispositivos móveis cada vez mais inteligentes e ferramentas de colaboração de hoje está mudando o cenário do consumidor e chegando ao governo como uma oportunidade e um desafio” (Estados Unidos 2012, p. 01). Para aproveitar os benefícios na esfera do governo federal, o documento estabeleceu quatro princípios abrangentes que conduziriam a política digital na “era dos dados”: uma abordagem “centrada em informações”, outra de “plataforma compartilhada”, “centrada no cliente” e baseada na “segurança e privacidade” (Ibidem, 05).

A primeira abordagem “centrada em informações” tornou-se o pilar que sustentou toda esta estratégia digital. Ela considera que a riqueza de informações mantida pelo Governo Federal é um “ativo nacional com um enorme valor potencial para o público, os empresários e para os próprios programas de governo” (Estados Unidos 2012, 09, tradução nossa). Ao elevar a informação a um *status* de recurso nacional estratégico, a ideia central era que a administração coletasse e arquitetasse todo e qualquer tipo de dados para disponibilizá-los publicamente, sejam eles estruturados (banco de dados, censos) ou não-estruturados (documentos, comunicados, vídeos, etc). A abertura de metadados pelo Estado, além de viabilizar a interoperabilidade do acesso a informações entre setores públicos-privados por meio de “plataformas compartilhadas”, foi tida como quesito fundamental para incentivar novos negócios digitais e promover a prosperidade econômica.

Um dos componentes principais desta estratégia baseou-se na filosofia dos “dados abertos” (*Open Data*), que defende que determinados tipos de dados devem ser disponibilizados sem restrições de direitos autorais para que todos usem e editem. Essa filosofia integra a ideia de “governo aberto” (*Open Government*), sendo o governo democrata um dos primeiros a defendê-lo. A institucionalização do *open data* foi fundamental para a consolidação do governo aberto e nesta estratégia digital. Contudo, um dos principais problemas identificados no processo da concepção política foi como coletar e arquitetar grandes conjuntos de dados complexos de diversas fontes, uma vez que o processo de datificação social no século XXI provocou um crescimento exponencial de informações digitais na *internet*, dificultando a coleta e análise de dados com meios tradicionais. Outro empecilho foi que grande parte das informações disponíveis estavam em servidores privados de grandes corporações dispersas nacionalmente. Logo, para concretizar a política digital e do *open data*, seria necessário o desenvolvimento contínuo de novas tecnologias de extração de conhecimentos e uma parceria durável com as empresas detentoras dos maiores *datacenters* do país.

Para superar tais reveses, o governo formou o *Big Data Senior Steering Group* (SSG) em 2011 para identificar e criar iniciativas nacionais de pesquisa e desenvolvimento de tecnologias de *big data*, que se tornou o principal órgão coordenador de P&D em ciência de dados do país. Posteriormente, o grupo passou a ser chamado de *Big Data Interagency Working Group* (BD IWG) e incorporou membros de diversas agências governamentais, como servidores da DARPA, DoD, DHS, NASA e NSA. O BD IWG responde diretamente ao *Subcommittee on Networking and Information Technology Research and Development* (NITRD), órgão vinculado ao *Committee on Science & Technology Enterprise* do *National Science and Technology Council* (NSTC), que por sua vez é ligado ao *Office of Science and Technology Policy* (OSTP) da Casa Branca.

Cerca de um ano após a criação do BD IWG, a Casa Branca anunciou a *Big Data Research and Development Initiative* (2012) com objetivo de melhorar as capacidades governamentais de extrair conhecimento de dados digitais complexos. A iniciativa cedeu mais de US\$ 200 milhões de financiamento através de seis departamentos federais, sendo liderada pelo OSTP, responsável em coordenar compromissos da NSF, DARPA, DoD, *National Institutes of Health* (NIH), *Department of Energy* (DoE) e da *US Geological Survey* (OSTP, 2012). Importante ressaltar que antes do estabelecimento da iniciativa já havia pesquisas de *big data* em andamento na esfera federal. A *Big Data Initiative* visou acelerar o ritmo de desenvolvimento da área, criar aplicativos de análise e treinar a próxima geração de cientistas de dados para suprir a demanda de especialistas do mercado. Desde então, diversos cursos de graduação e pós-

graduação em ciência de dados surgiram no país (Kalil, 2012).

Além da incorporação de órgãos na estrutura administrativa, Obama solicitou uma revisão completa sobre como os “dados” afetavam os modos de vida e de trabalho dos americanos, resultando no relatório *Big Data: Seizing Opportunities, Preserving Values*. Apesar de o *big data* ter potencial para promover o bem social, esse documento levantou problemáticas sobre como as decisões automatizadas com base em codificação poderiam promover e aumentar discriminações sociais já existentes (Estados Unidos 2014, 59). Alguns anos depois, a Casa Branca, por meio do BD IWG, lançou o *The Federal Big Data Research And Development Strategic Plan* (2016), um dos principais documentos desde a fundação do grupo em 2011 e da *Big Data R&D Initiative* (2012). A institucionalização destas políticas de desenvolvimento criou um “ecossistema nacional de inovação de *big data*” nos EUA, sendo composto por diversas agências-chave como a NSF, DARPA, DoD, NIH, DoE e DHS. A prioridade do *The Big Data R&D Strategic Plan* foi nortear um plano comum a toda a administração e “delinear as principais estratégias de P&D de *Big Data* necessárias para manter a Nação competitiva em ciência de dados e inovação e se preparar para os desafios de uso intensivo de dados no futuro” (Estados Unidos 2016, 04, tradução nossa).

## A Integração Vertical Público-Privada e a Expansão do Poder Econômico e Político das Big Techs

As estratégias do governo Obama favorecem uma revolução nas tecnologias e plataformas digitais. A institucionalização da política digital e da “ciência de dados” foi amplamente coberta pela mídia norte-americana na época, a qual considerou Obama o “*the big data president*” (Scola, 2013) e “o primeiro presidente verdadeiramente digital da América” (Wortham, 2016). Para concretizar os planos, o governo precisou estabelecer uma parceria íntima com as empresas do Vale do Silício, que detinham o *know-how* necessário para o desafio.

Obama sempre alimentou conexões com empreendedores da alta tecnologia norte-americana, sendo conhecido por promover políticas que agradavam o setor ainda quando Senador. O ex-presidente é defensor de filosofias compartilhadas ao Vale do Silício, como redes abertas, liberdades civis, regulamentação limitada e é um grande patrono da inovação. Ainda em 2007, Obama foi convidado por Eric Schmidt, presidente do Google, para apresentar sua agenda de inovação aos funcionários da empresa<sup>6</sup>. Apesar de

---

6 Disponível na íntegra em: <<https://www.youtube.com/watch?v=m4yVlPqeZwo>>. Acesso em:

seu maior rival na eleição, John McCain, também ter sido convidado, era clara a preferência da multinacional pelo candidato democrata. Conforme dados da *Federal Election Commission* compilados pela *OpenSecrets.org*, as doações de campanha de grande parte do setor das telecomunicações e *internet* para o ciclo 2007-2008 inclinaram-se ao candidato democrata, tendência que seguiu no ciclo de 2011-2012<sup>7</sup>.

Essa inclinação foi reflexo do perfil de Obama, que teve suas duas campanhas presidenciais conduzidas com práticas “quase obsessivas” baseadas em evidências, centradas na análise de dados digitais e na pesquisa científica social (Trish 2018, 30), outra filosofia compartilhada pelas empresas de alta tecnologia. Conforme Wortham (2016, s.n.), a campanha de 2007-2008 “dependeu muito da mídia social para tirá-lo [Obama] da obscuridade”. Um dos cofundadores do Facebook, Chris Hughes, chegou a abandonar a empresa para tornar-se líder da campanha *online* do democrata, em 2007. Já a campanha de 2012 foi estruturada para dar um maior enfoque à *data science*. Na ocasião, “os departamentos de dados e tecnologia constituíram cerca de 30-40% da equipe” da estratégia de campanha (Trish 2018, 31).

Depois de eleito ao primeiro mandato, Obama criou uma série de políticas e cargos executivos em sua administração que favoreceram o setor, mantendo as conexões com os grandes empreendedores tecnológicos. Além da prosperidade das empresas da “antiga geração” do Vale do Silício, o ambiente propício estruturado pelo governo favoreceu uma “segunda onda” de novos negócios digitais que atuam na *internet*, como a *Airbnb* (2008), *Uber* (2009), *WhatsApp* (2009), *Instagram* (2010) e *Ifood* (2011). Tanto a modernização das estratégias de segurança nacional, quanto as políticas do *open data*, *big data* e do governo digital, foram fundamentais à prosperidade destes modelos de negócios. Muitos deles tornaram-se grandes fornecedores de tecnologia militar e prospectores da economia digital.

A administração atuou como catalisadora do setor através de financiamento direto e subsídios. Em 2009, o governo lançou um pacote de estímulo de quase US\$800 bilhões de dólares, incluindo US\$100 bilhões “em financiamento e subsídios para a descoberta, desenvolvimento e implementação de várias tecnologias” (Rich 2017, s.n.). Em 2012, como visto, a *Big Data Research and Development Initiative* cedeu mais de US\$100 milhões distribuídos por diversas agências federais para impulsionar o desenvolvimento de tecnologias para análise de *big data* (Kalil 2012).

---

01 mar. 2022.

<sup>7</sup> Disponível em: <<https://www.opensecrets.org/industries/indus.php?ind=B&cycle=2008>>. Acesso em: 01 mar. 2022.

Muitas empresas do Vale do Silício tornaram-se uma espécie de extensão dos braços corporativos da administração, fornecendo serviços, consultorias e intercâmbio de especialistas em projetos de Estado. O governo compartilhou muitos de seus servidores federais com as empresas, em uma espécie de integração vertical público-privada. Exemplificando: “em 2014, o Uber contratou David Plouffe, um conselheiro sênior do presidente Obama e seu ex-gerente de campanha para combater a regulamentação” do setor (Rich 2017, s.n.) – assim como a Microsoft o fez contra a investigação antitruste contra seu monopólio no mercado de PCs em meados da virada do milênio. Já a Airbnb, que foi fruto da Convenção Nacional Democrata de 2008 em Denver, alcançou um valor de mercado de US\$1 bilhão de dólares pouco depois do encontro (Ibidem, 2017). Obama aproveitou os laços com a empresa para fomentar a diplomacia, levando “Brian Chesky, presidente-executivo da Airbnb, a Cuba como um endosso econômico aos poderes revolucionários de empresas iniciantes para mudar o mundo” (Wortham 2016, s.n.)

O Google forneceu assistência diplomática a Obama em Cuba, através da iniciativa conjunta de expansão da *internet* no país (Mullins e Lee 2016), sendo uma das principais empresas beneficiadas na lógica de “integração vertical”. Conforme exposto por Dayen (2016) ao *The Intercept*, representantes do Google participaram de várias reuniões na Casa Branca de 2008 a 2015. Em reportagem semelhante, o *The Wall Street Journal* relatou que o número dessas visitas aumentou enquanto a empresa era alvo de uma investigação antitruste entre 2012 e 2013, que foi encerrada sem acusações (Mullins 2015). Mais de 250 pessoas passaram pela “porta giratória” entre os cargos do Google e Governo, em que 55 indivíduos saíram da empresa para trabalhar no Governo Federal, e 197 foram do serviço governamental para o Google (Dayen 2016).

Essa proximidade de Obama com o Vale do Silício refletiu sua estratégia digital para solução dos problemas socioeconômicos decorrentes da crise de 2008. Para concretizá-la, alguém precisava gerenciar o projeto do “solucionismo tecnológico”, corrente de pensamento que defende que a revolução digital sanará problemas que o Estado fracassou em sanar. As grandes empresas tecnológicas, que detinham *know-how* necessário nas novas tecnologias emergentes, eram as mais preparadas para a missão, o que justificou a associação entre as empresas, Estado e as políticas públicas citadas. As *big techs* dominantes na “era dos dados” adquiriram poder econômico e ascenderam como uma força de *lobby* importante na política norte-americana, resultando no surgimento de um oligopólio digital no país com práticas anticompetitivas.

Historicamente, a formação monopólios e práticas de *lobby*

sempre foram desafios à democracia representativa e à filosofia da “livre concorrência”, principalmente em setores-chave, como nos casos das ferrovias, petróleo, energia e telegrafia/telefonía nos séculos XIX-XX. Assim como a monopolização ocorreu em setores-chave nos séculos passados, o mesmo acontece na indústria digital contemporânea. Apesar de algumas empresas dominantes no mercado *online* terem nascido entre os anos 1970-1990, a tendência de oligopolização exacerbou-se apenas após as estratégias favoráveis da administração Obama. Todas as cinco maiores multinacionais tecnológicas dos EUA, líderes em capitalização de mercado e em valor de marca, cresceram exponencialmente durante o governo do democrata.

Conforme mostra a Figura 1, a Microsoft, apesar de ter aberto sua oferta pública inicial na bolsa de valores em 1986, o crescimento exponencial de sua capitalização se estabilizou apenas em meados 2014, enquanto o poder de *lobby* e os dispêndios dedicados à prática se mantiveram estáveis desde os anos 90, atingindo o ápice em 2013, quando cerca de US\$10.490.000,00 foram investidos pela empresa.

No caso da Apple, a capitalização de mercado cresceu exponencialmente apenas após meados de 2009 com a introdução das novas tecnologias digitais e lançamento do Iphone. Os dispêndios dedicados ao *lobby* cresceram significativamente neste período. O número de lobistas ativos saltou de 16 em 2009 para 40 em 2017. Já os recursos totais gastos destinados à prática subiram de US\$1.500.000,00 em 2009 para US\$7.150.000,00 em 2017.

A Amazon seguiu a mesma tendência. A empresa fez sua oferta pública inicial em 1997, porém cresceu exponencialmente em capitalização apenas após meados de 2013. O mesmo ocorreu com os dispêndios dedicados à prática de *lobby*: dos 12 lobistas ativos em 2009, esse número saltou para 94 em 2017, enquanto os US\$1.810.000,00 gastos em 2009 aumentaram para US\$13.000.000,00 em 2017.

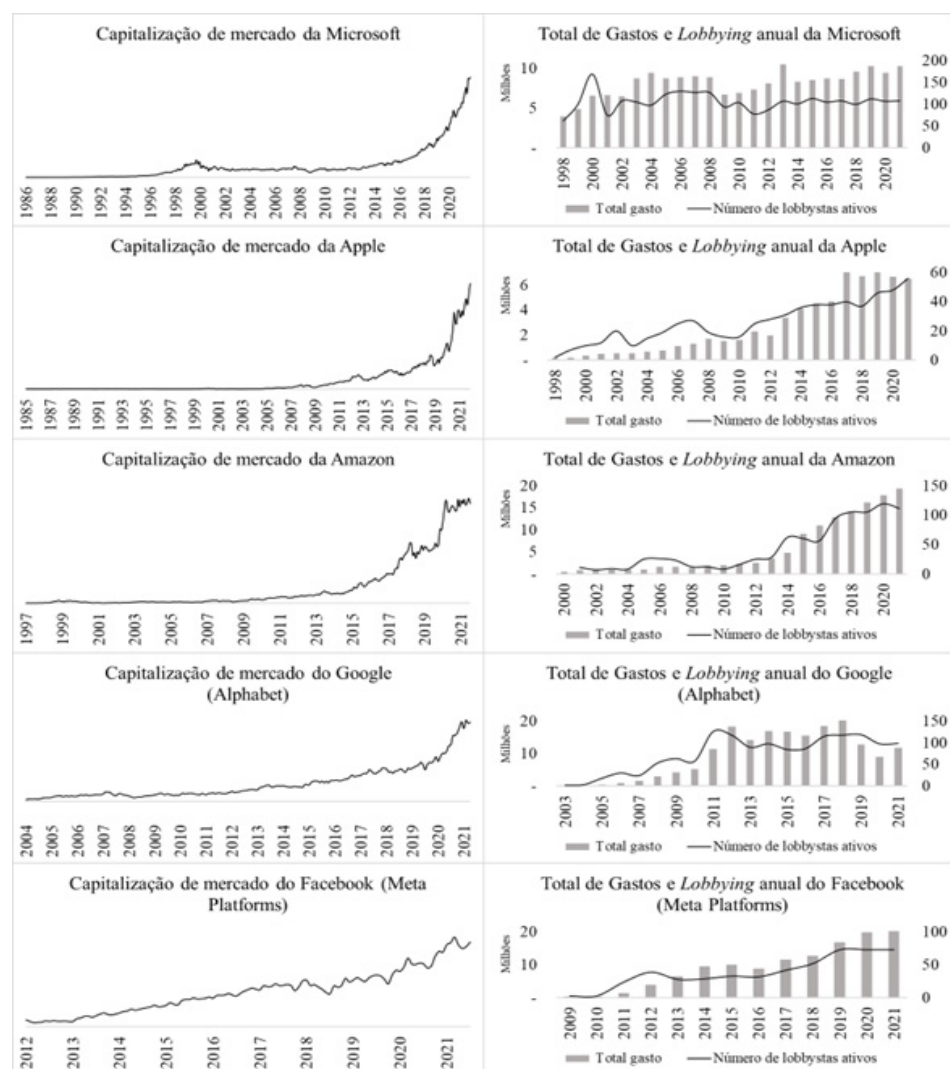
Já o Google, que se tornou bem próximo da administração de Obama e teve um papel importante nas estratégias digitais e de *open* e *big data*, lançou sua oferta pública inicial em 2014. Desde então, a empresa obteve uma capitalização relativamente constante. Fora o período de 2020, que alavancou todas as *big techs* por conta da digitalização provocada pela pandemia COVID-19, o intervalo com maior crescimento ocorreu entre meados 2015 e 2018. Já o número de lobistas ativos saltou de 02 em 2003 e bateu o recorde de 125 em 2011. Em valores gastos, o aumento foi de US\$80.000,00 em 2003 para US\$18.220.000,00 em 2012. Após a reestruturação sob a *holding* Alphabet, os dispêndios totais bateram o recorde de US\$21.850.000,00 em 2018.

A oferta pública do conglomerado Facebook, que agora opera com

o nome Meta Platforms, foi lançada em 2012. Sua valorização de mercado teve crescimento exponencial, principalmente após meados de 2014. Os dispêndios destinados ao *lobby* seguiram a tendência de crescimento dos valores das ações: o número de lobistas em atividade saltou de 02 em 2009 para o pico de 72 em 2019. Em paralelo, as cifras subiram de US\$207.878,00 em 2009 para U\$16.710.000,00 em 2019.

Ao analisar os dados do Facebook, percebe-se uma queda considerável na capitalização de mercado entre 2018 e 2019, e um aumento da atividade de *lobby* entre os anos 2017 e 2020. Essas duas variações refletem o escândalo da Cambridge Analytica durante as eleições norte-americanas de 2016. O Facebook sofreu um forte abalo com a revelação do vazamento de dados de mais de 50 milhões de usuários da rede sem consentimento na campanha de Donald Trump. Tal denúncia, divulgada *The New York Times* e *The Guardian* na época, levantou questões sobre a privacidade na era digital e o impacto das redes nos processos eleitorais democráticos. Desde então, a empresa é foco de uma série de pressões do Poder Legislativo e, em pouco tempo, essas pressões foram expandidas para todas as *big techs* durante a Era Trump, culminando na maior investigação antitruste contra o setor de todos os tempos. Após este período de expansão, a era Trump marcou o início de uma contenção dessas empresas.

**Figura 1: Capitalização de mercado e gastos de lobbying anual das cinco maiores empresas multinacionais tecnológicas dos EUA**



Fonte: Elaboração própria com dados do Yahoo! Finance e Opensecrets.org (2022).

## A Era Trump: Início de Uma Contenção? (2017-2021)

Como visto, a gestão Obama criou um ambiente propício à consolidação e expansão das empresas tecnológicas. Este setor cresceu exponencialmente e conquistou grande poder econômico. Ao mesmo tempo, as corporações melhor colocadas no mercado passaram a incorporar negócios concorrentes em escala, constituindo-se um oligopólio digital, que passou a ter grande influência na *internet* contemporânea como a conhecemos. Com isso, as *big techs* norte-americanas que congregam o oligopólio se tornaram os principais atores deste “capitalismo digital”.

Calvano e Polo (2021) argumentam que um dos principais fatores que favoreceram a monopolização do setor foram os “efeitos de redes”, conceito semelhante à dinâmica do “rico fica mais rico”. Quanto mais usuários uma plataforma conquista, mais ela se torna atrativa e popular, levando a mais usuários que, por sua vez, trazem consigo mais dados – argumento semelhante à fórmula cíclica (D-C-T-D’-C’) proposta. O “*Big Data*, coletado por meio da utilização de serviços, permite que a plataforma digital calibre seus algoritmos e trace o perfil de seus clientes [...], [sendo isso] considerado uma fonte de vantagem para a incumbência e uma barreira à entrada de novos e pequenos concorrentes” (Calvano e Polo 2021, 17, tradução nossa). Além da dificuldade de entrada pelo acúmulo de “informações assimétricas” nos monopólios, os capitais de risco preferem investir em empresas já consolidadas, dificultando ainda mais a concorrência.

Em meados de 2016 iniciou-se um amplo debate público sobre o poder das *big techs* para além da dimensão econômica. O ciclo eleitoral de 2016 foi marcado por uma série de escândalos envolvendo as plataformas digitais, como o uso de ferramentas cibernéticas por Moscou em favor de Trump, a manipulação de dados do Facebook pela Cambridge Analytica e as campanhas de desinformação em massa (*fake news*) que deturparam o senso de realidade, levando à era da “pós-verdade” (D’ancona 2018). A exploração de dados foi determinante nos resultados do pleito. Isso levantou a problemática de que dados têm potencial de gerar capital político e de influenciar a democracia, podendo ser explorados por agentes estatais e não-estatais para manipulação da opinião e máquina pública (Pybus 2019).

A gestão Trump teve continuidades e descontinuidades comparada a anterior. Por um lado, seu nacionalismo exacerbado reviveu o isolacionismo, impondo barreiras ao livre comércio e ao funcionamento do multilateralismo. Por outro, assim como Obama, defendeu a modernização digital como uma alternativa às deficiências governamentais, mantendo as questões cibernéticas como uma prioridade. A ascensão econômica e tecnológica dos “poderes

revisionistas” – sobretudo da China – alterou o foco da segurança nacional para a competição interestatal, fazendo com que a disputa por tecnologias emergentes voltasse a ser a tônica da política externa, assim como na Guerra Fria.

Contudo, Trump não foi próximo ao setor da alta tecnologia. Sua campanha foi marcada por trocas de farpas com os principais empreendedores do Vale do Silício, que eram contra suas narrativas nacionalistas, anti-imigração e antiglobalização. Porém, haviam pontos de convergência como as promessas de desregulamentação e redução de impostos. Todavia, nos últimos anos do governo as tensões acirraram-se, fazendo com que Trump tentasse barrar o poder das empresas através do uso das ordens executivas, enquanto as principais plataformas baniram o ex-presidente das redes.

Este processo ocorreu em um momento no qual questões mais profundas estavam sendo discutidas. A influência das *big techs* na economia, política e na sociedade provocou uma série de escrutínios regulatórios no legislativo e judiciário, em nível federal e estadual dos EUA, além de outros países no exterior. Em síntese, elas criaram produtos populares que fazem parte do cotidiano da maior parte da população global e a preocupação do governo é se elas se tornaram dominantes demais, detendo um tipo de poder estrutural que nenhum país jamais conseguiu. Com isso, as duas casas legislativas do Congresso, principal poder moderador dos monopólios, abriram uma ampla investigação antitruste contra as *big techs* em 2019.

## Continuidades e Mudanças nas Políticas de Segurança Cibernéticas e os Impactos da Ascensão Digital da China

Donald Trump foi um presidente não convencional, considerado um *outsider* e alheio à vida política. Sua campanha foi pautada por uma narrativa nacionalista e conservadora antissistema, em que a condição de *business man* foi explorada como alternativa ao *establishment* político de Washington. O ciclo eleitoral que o elegeu foi cercado por uma série de controvérsias, como campanhas de desinformação em massa (*Fake News*) que deturpam o senso de realidade, pela venda e manipulação de dados privados dos usuários das plataformas digitais – visando direcionamento de conteúdo político para persuasão de voto – e suspeitas de interferência estrangeira.

Estes escândalos ganharam destaque na mídia internacional, entre 2017 e 2018. Dentre eles, as suspeitas de interferência da Rússia em favor de Trump foram confirmadas pelo Diretor de Inteligência Nacional em 2017, através do estudo *Assessing Russian Activities and Intentions in Recent US*

*Elections*, feito em parceria com a CIA, FBI e NSA. Na versão desclassificada do documento, a comunidade de inteligência identificou o uso de ferramentas cibernéticas por Moscou para influenciar a opinião e minar a fé pública no processo democrático dos EUA através da *internet*.

Em 2018 veio à tona o escândalo da Cambridge Analytica envolvendo a violação de dados do Facebook. O caso foi descoberto por meio uma investigação jornalística do *The Observer*, *The Guardian* e *The New York Times*, que “publicaram em conjunto, simultaneamente, o artigo intitulado *How Trump Consultants Exploited the Facebook Data of Millions*” (Fornasier e Beck 2020, 185). A empresa, que tinha como foco de atuação a mineração e tratamento de dados das redes sociais, foi contratada por Trump e desempenhou um papel importante em sua vitória. Na ocasião, ela extraiu dados privados do Facebook, sem consentimento dos usuários, para criar e distribuir campanha política segmentada nas redes. “Os registros da Comissão Eleitoral Federal de 2016 compilados pelo *Center for Responsive Politics* mostram desembolsos de \$ 5,9 milhões da campanha de Trump para a empresa de dados” (Trish 2018, 33, tradução nossa).

Segundo Pybus (2019, 227), esta manipulação de dados foi determinante nos resultados das eleições de 2016. O caso demonstrou que “os dados que geramos não estão apenas produzindo valor econômico, mas também conquistando influência política [...]”. Além da lógica de extração de capital econômico do capitalismo digital, os dados em posse das grandes empresas têm um enorme potencial de gerar capital político no século XXI.

É importante ressaltar que a aplicação da análise de dados em processos eleitorais não foi uma novidade e nem descoberta por Trump em 2016. Obama também utilizou destas técnicas em suas campanhas presidenciais. Na disputa de 2012, em específico, quando as novas mídias e os *smartphones* já eram populares e estavam capilarizados pela sociedade, “os departamentos de dados e tecnologia constituíram cerca de 30-40% da equipe” da estratégia de campanha de Obama (Trish 2018, 31, tradução nossa) – assim como “Donald Trump dedicou 44% de seu orçamento de propaganda às mídias digitais” (Ayres Pinto e Moraes 2020, 72).

Apesar da semelhança da exploração de *big data* em relação ao antecessor, as eleições de 2016 marcaram uma nova lógica devido aos métodos empregados. A questão não se tratou apenas da análise de informações. A problemática está na violação da privacidade dos indivíduos, que têm seus dados extraídos das plataformas sem consentimento por agentes mal-intencionados. Esses agentes se apropriam de informações privilegiadas, manipulam e criam mecanismos para distribuição de propaganda e *fake news* contra adversários. Muitas vezes, os conteúdos das campanhas de desinformação são atrelados

às emoções dos indivíduos e rapidamente se propagam pelas redes. Isso resulta nas “bolhas de opinião” da *internet* na era da “pós-verdade”, na qual há uma aproximação entre perfis com pensamentos semelhantes que se tornam alheios ao diferente (D’ancona, 2018).

O aumento da influência da *internet* e mídias sociais nas campanhas políticas e democracia coincidiu com a ascensão da direita radical no mundo ocidental, sobretudo no Reino Unido, Brasil e Estados Unidos. Grupos radicais inseriram-se eficazmente nas plataformas, utilizando os métodos de extração de dados e campanhas de desinformação para ascenderem ao poder. Essa lógica não esteve presente somente nas democracias ocidentais, sendo utilizada inclusive pelo Estado Islâmico, que explorou as redes sociais na difusão de sua ideologia terrorista (Câmara, 2016). Assim, “observa-se que a *internet* – inicialmente entendida como uma ferramenta democratizante, que intensificaria a participação popular e a liberdade de expressão – é manuseada por grupos políticos contra as próprias instituições e os valores democráticos” (Ayres Pinto e Moraes 2020, 81).

Apesar das divergências ideológicas entre Trump e Obama, ambos defenderam que a burocracia governamental engessada dificulta a vida e a prosperidade dos cidadãos. Essa rigidez vai contra a flexibilidade exigida em um mundo cada vez mais conectado e interdependente, sendo um entrave à economia. Os governos convergiam em defender a modernização digital como uma alternativa às deficiências governamentais, colocando as questões cibernéticas como prioridade em sua Estratégia de Segurança Nacional (Estados Unidos 2017) e posteriormente na *National Defense Strategy* (Estados Unidos 2018a). Além dos documentos clássicos, a Casa Branca de Trump lançou a *National Cyber Strategy* (Estados Unidos 2018b), reforçando os planos de segurança cibernética. Em todos esses documentos, a ascensão dos *rogue states* em diversas esferas, sobretudo as tecnológicas e econômicas, constituíram-se como preocupações.

Com a ascensão econômica e tecnológica dos novos atores, sobretudo da China, “a competição estratégica interestatal, não o terrorismo, [tornou-se] agora a principal preocupação na segurança nacional dos EUA” (Estados Unidos 2018a, 02). Esse paradigma de segurança nacional foi moldado em meio às rápidas mudanças tecnológicas disruptivas, onde o domínio em tecnologias emergentes pelos “poderes revisionistas” pressionou o DoD por modernização das forças, já que a globalização transferiu muitas tecnologias avançadas para setores comerciais e civis, dentro e fora dos EUA. A DARPA, em seu livro comemorativo de 60 anos, chegou a demonstrar preocupações com a difusão e popularização de tecnologias de uso dual que a agência foi líder no desenvolvimento, afirmando que essa mudança histórica impõe

necessidade de maior cautela (Atta 2018).

A adequação militar para o novo ambiente internacional (tanto tecnológico quanto geopolítico) tornou-se pilar das estratégias de defesa da era Trump, a fim de melhorar a vantagem competitiva dos EUA. Dentre as principais tecnologias que alteraram o caráter da guerra e que carecem de modernização, a *National Defense Strategy* destaca a “computação avançada, análise de ‘big data’, inteligência artificial, autonomia, robótica, energia dirigida, hipersônica e biotecnologia” (Estados Unidos 2018a, 03, tradução nossa).

Além disso, a Casa Branca, por meio do OSTP, também deu continuidade em uma série de políticas de incentivos às indústrias-chave no âmbito civil, a fim de fortalecer a inovação e economia. Dentre elas, destacam-se a *American Artificial Intelligence Initiative*, que teve como objetivo garantir a liderança norte-americana em tecnologias de Inteligência Artificial (IA), e a *National Strategy to Secure 5G*, que buscou garantir a liderança no desenvolvimento da próxima geração da *internet* (Estados Unidos 2020). Somadas às estratégias de incentivo, a promulgação do *Foreign Investment Risk Review Modernization Act* (FIRRMA/2018) por Trump foi uma importante medida para proteger essas indústrias emergentes contra interferência de agentes externos, sobretudo da influência chinesa na economia global e no desenvolvimento de novas tecnologias.

## **Convergências e Divergências entre Trump e as Big Techs: Da Tentativa de Proximidade ao Banimento Histórico do Chefe do Executivo**

Para consolidar suas políticas tecnológicas e digitais, Trump dependia da parceria com o setor privado, mas suas relações com o setor de alta tecnologia não foram tão amigáveis. Sua campanha foi marcada por trocas de farpas com os principais empreendedores do Vale do Silício, que seguiram a tendência de anos anteriores financiando a chapa democrata. Em entrevista à Fox News, Trump acusou Jeff Bezos (*Amazon*) de ter comprado o *Washington Post* para exercer poder político e evitar o pagamento de impostos através da conquista de apoio de parlamentares. O Google foi acusado de “esconder” notícias ruins sobre Hillary Clinton, sua principal rival na corrida presidencial. Em relação à Apple, o ex-presidente pressionou a empresa para que parasse de fabricar seus iPhones na China e que trouxesse a linha de produção para os EUA, para gerar empregos. Trump criticou constantemente os investimentos da Apple em fábricas no exterior e o acúmulo de bilhões de dólares em paraísos

fiscais para burlar a tributação nos EUA, como foi o caso das subsidiárias irlandesas descoberto por uma investigação do Senado em 2013. Enquanto isso, seu estrategista-chefe, Steve Bannon, disseminou a narrativa de que “os asiáticos têm muito poder no Vale do Silício”, insinuando que o setor servia aos interesses chineses (Solon 2016, s.n.).

Os executivos das empresas foram críticos às propostas eleitorais de Trump. O ex-presidente defendeu impor barreiras à entrada de imigrantes, acabar com acordos comerciais e dificultar importações oriundas da China. Contudo, os maiores negócios do Vale do Silício são dependentes das importações de tecnologias e *gadgets* chineses, se beneficiam dos acordos comerciais e contratam muitos serviços de imigrantes altamente qualificados – sendo o setor o maior demandante deste tipo de visto –, fazendo com que os conflitos com o republicano se acirrassem ainda mais na corrida presencial. Todavia, após a confirmação da vitória houve um apaziguamento. Por um lado, as empresas entenderam que o novo presidente logo teria o poder de decisão sobre questões críticas para elas e seus acionistas e no estabelecimento de contratos governamentais e na abertura de operações antitruste. Por outro, Trump, da mesma maneira que Obama, precisou alimentar conexões com as *big techs* para dar continuidade nas estratégias de modernização digital e militar, bem como concretizar as novas políticas apresentadas, devido ao *know-how* das empresas e dependência governamental.

Após meados do final de 2018 as tensões acirraram-se novamente. O ápice da distensão aconteceu no ano de 2020, em meio ao novo ciclo eleitoral, que foi marcado por forte influência das *big techs* no processo democrático. Diferentemente de 2016, as principais plataformas digitais tentaram conter a disseminação de *fake news* em suas redes, tanto as relacionadas à eleição quanto à pandemia COVID-19 em curso. Dentre as medidas tomadas pelas mídias sociais, sobretudo o Facebook, Google (Youtube) e Twitter, destacaram-se a marcação de postagens como “conteúdo falso e/ou suspeito” e, em casos mais graves, a exclusão definitiva do conteúdo dos usuários e bloqueio dos perfis nas redes.

Trump foi um dos mais afetados por essas políticas corporativas das empresas. Durante todo o ano de 2020 o ex-presidente propagou uma série de *fake news* sobre o processo eleitoral, suspeitas de fraudes infundadas e comentários negacionistas relacionados à pandemia. Diversas de suas publicações foram marcadas com rótulos de advertência ou removidas definitivamente das plataformas. Com o fechamento do cerco pelas empresas, o ex-presidente intensificou os ataques contra elas, ameaçando regulamentá-las frequentemente. Uma das principais iniciativas de Trump (2020) nesse sentido foi a emissão da *Executive Order on Preventing Online Censorship*, que

teve como objetivo barrar o poder das empresas de “censurar opiniões das quais discordam”.

Apesar de esse ataque ser justificado para reduzir o poder das empresas e para “proteger a democracia”, as atitudes do ex-presidente contra as instituições na corrida presidencial de 2020 representaram um risco maior. Após a derrota nas eleições, Trump convocou seus seguidores nas redes sociais para se reunirem em Washington em 06 de janeiro de 2021, data em que as casas legislativas ratificariam a vitória de seu oponente. Na ocasião, ele alegou que as eleições foram fraudadas e convocou os apoiadores para pressionarem que o Congresso rejeitasse a vitória de Joe Biden, resultando na invasão histórica do Capitólio dos EUA. Como consequência dos eventos de janeiro, o Facebook, Twitter, Instagram, Twitch e Youtube baniram definitivamente Donald Trump das redes sociais. Pela primeira vez na história norte-americana um chefe do Executivo teve sua voz silenciada, deixando claro quão grande é o poder das *big techs* – poder que nem o Legislativo, e nem Judiciário, têm acesso imediato.

## **A Investigação Antitruste do Legislativo: Quebrar o Oligopólio para Proteger o Mercado, ou o Poder do Estado?**

Esses fatos aconteceram quando questões mais profundas estavam sendo discutidas no Congresso norte-americano. Além de Trump, o Congresso e Judiciário já vinham debatendo sobre a amplitude dos poderes das *big techs* desde 2018, sobretudo após o escândalo da Cambridge Analytica nas eleições de 2016. A influência das empresas na vida diária das pessoas levou a uma série de escrutínios regulatórios no legislativo e judiciário norte-americano – em nível estadual e federal –, além de outros no exterior, principalmente na União Europeia. Nos EUA, o Departamento de Justiça, junto à Federal Trade Commission (FTC) – agência responsável em fazer cumprir as leis antitruste federais –, lançou uma série de investigações contra o poder de monopólio das empresas de tecnologias.

Os legisladores das duas casas do Congresso colocaram pressões nas *big techs* com suas próprias iniciativas antitruste. O Congresso dos EUA representa o legislativo é composto pelo Senado e Câmara, sendo o poder que mais combateu os monopólios em toda a história norte-americana. Uma de suas principais missões é “prover a defesa comum e o bem-estar geral dos Estados Unidos”, dividindo poderes constitucionais com o presidente do Executivo para tal (Pecequilo 2013, 10). Para isso, as duas casas legislativas sempre agiram para que nenhum grupo controlasse a economia e a democracia norte-americana, confrontando, historicamente, poderosos monopólios nos

séculos passados.

Uma das principais investigações contra o poder do oligopólio tecnológico foi liderada pelo *Subcommittee on Antitrust, Commercial and Administrative Law* do *House Judiciary Committee*, o segundo comitê permanente mais antigo do Congresso. Em junho de 2019, o comitê anunciou uma ampla investigação bipartidária com objetivo de analisar a concorrência nos mercados digitais do século XXI. O escrutínio foi justificado para a proteger o mercado de transgressões, manter os princípios da livre concorrência e livre mercado vivos e refletir se as leis antitruste precisam ser adaptadas para a “era digital”.

Os alvos foram a *Amazon*, *Apple*, *Facebook* e *Google*, sendo uma resposta às preocupações levantadas sobre as plataformas por diversos órgãos nacionais e internacionais, que vinham denunciando suas práticas abusivas e abrindo processos em diversas instâncias. Ao longo da apuração, o Congresso reuniu cerca de 1,3 milhões de documentos e coletou depoimentos dos executivos líderes de cada uma, a fim de encontrar elementos de práticas anticompetitivas que afetassem a economia e a democracia norte-americana. Em outubro de 2020, o comitê divulgou o relatório final denominado *Investigation of competition in digital markets: majority staff report and recommendations*, apresentando os resultados de 16 meses de investigação e indicando os principais achados e sugestões.

Embora o foco de atuação das quatro empresas difira, o documento do Congresso revelou problemas comuns em suas práticas de negócios. Um dos principais indicados é que elas usam sua posição estratégica para manter o poder do mercado. Ao controlar maior parte da infraestrutura digital e dos *datacenters* com informações globais privilegiadas, elas mapeiam empresas rivais em potencial para, em algum momento, comprar, copiar ou eliminar as ameaças competitivas para se manterem dominantes (United States Congress 2020, 06). Na verdade, a ascensão do *big data* controlada por pequenos grupos gerou preocupações tanto relativas a questões antitrustes, quanto relacionadas aos consumidores. “Todas as falhas clássicas de mercado – informações assimétricas, externalidades negativas, poder de mercado e racionalidade limitada – são potencialmente exacerbadas ou enfrentam novas complicações devido aos dados” (Jin e Wagman 2021, 02, tradução nossa).

Essas práticas favorecem a monopolização de grupos dominantes pré-estabelecidos, corroem a inovação e o empreendedorismo pela falta de competitividade e afetam a democracia e a privacidade dos cidadãos, frequentemente violada pelas empresas. Para conter essa influência em pilares fundamentais da Constituição dos EUA, o comitê do Congresso sugeriu algumas recomendações a serem postas em prática no curto e longo prazo.

Dentre elas, destacam-se a quebra dos monopólios por meio de “separações estruturais e proibições de certas plataformas dominantes de operar em linhas de negócios adjacentes”; “interoperabilidade e portabilidade de dados”, exigindo que as plataformas compatibilizem seus serviços com várias redes para tornar os conteúdos e informações facilmente acessíveis e portáteis – visando assim a quebra do monopólio de dados e informações setoriais; proibição de futuras aquisições e por fim, a reforma das leis antitrustes para a era digital e fortalecimento das agências de aplicação da lei (United States Congress 2020, 19-21).

Apesar da investigação do Congresso ter sido justificada para “proteger o livre mercado”, percebe-se durante a leitura do documento que as reais preocupações dos legisladores são mais profundas do que isso. Logo no terceiro parágrafo, ao abordar sobre os depoimentos dos CEOs Jeff Bezos (*Amazon*), Tim Cook (*Apple*), Mark Zuckerberg (*Facebook*) e Sundar Pichai (*Google*), o documento ressalta que “suas respostas foram muitas vezes evasivas e não responsivas, levantando novas questões sobre se eles acreditam que estão além do alcance da supervisão democrática” (United States Congress 2020, 06, tradução nossa). Posteriormente, ao indicar os efeitos do poder mercado, levanta-se preocupações sobre como o poder das plataformas corre o risco de minar não apenas a liberdades econômicas, mas sobretudo as liberdades políticas (Ibidem, 18). Além disso, as autoridades legislativas e os próprios tribunais de justiça descobriram que as plataformas violam

repetidamente as leis e ordens judiciais. Esse padrão de comportamento levanta questões sobre se essas empresas se consideram acima da lei ou se simplesmente tratam a violação da lei como um custo do negócio. Por último, o crescimento do poder de mercado das plataformas coincidiu com um aumento em sua influência sobre o processo de formulação de políticas. Por meio de uma combinação de *lobby* direto e financiamento de *think tanks* e acadêmicos, as plataformas dominantes expandiram sua esfera de influência, moldando ainda mais como são governadas e regulamentadas (United States Congress 2020, 19, tradução nossa).

Portanto, verifica-se que, em tese, as pressões do Congresso não visam apenas “defender o livre mercado”, mas sim, que é uma iniciativa que busca reparar as consequências de sua falta de regulamentação. A principal preocupação gira em torno do poder político que as empresas conquistaram sobre a atuação do Estado e na democracia dos EUA. A capacidade do oligopólio em controlar a circulação das informações globais e de determinar quem tem acesso a elas, de deter a capacidade técnica de tecnologias militares emergentes, e de fornecer a infraestrutura digital que possibilita a integração

das cadeias globais de produção, é um tipo de poder estrutural inédito.

O poder econômico das *big techs* é apenas uma faceta das preocupações das diversas instituições estatais norte-americanas, aspecto não menos importante. Conforme Knorr (1973), o poder econômico é um elemento constitutivo do poder militar das nações, podendo ser usado como uma “arma” eficiente contra rivais com capacidade de causar mais prejuízos do que um ataque militar direto. Como consequência, o poder econômico amplia significativamente a capacidade de atuação nas outras faces do poder estrutural.

A era Trump marcou o início de uma tentativa de controle desse poder das empresas. Essa contenção é consenso em todos os setores políticos norte-americanos, sendo desejada por Donald Trump, pelo atual presidente Joe Biden, pelos tribunais e pelas duas casas legislativas do Congresso, congregando tanto parlamentares democratas quanto republicanos. O Senador ultraconservador Josh Hawley (2021), um dos principais críticos da bancada republicana, chegou a afirmar que as empresas, antes símbolos da liberdade e democracia norte-americana, tornaram-se “tirantias” que ameaçam todos os aspectos do *American Way of Life*.

Essa tentativa de controle surge em um contexto de reavivamento da bipolaridade com a China pela disputa da hegemonia internacional, conjuntura ofuscada desde a queda da URSS. Para manter sua liderança tecnológica frente a ascensão chinesa, os EUA necessitam promover a competitividade de seu “ecossistema de inovação”, incentivar a P&D em tecnologias emergentes nos setores públicos e privados e se proteger do roubo de propriedade intelectual e da transferência de informações críticas ao país asiático. A concentração de poder estrutural no oligopólio digital é um empecilho para essas estratégias geopolíticas, o que justifica a atuação estatal por um maior controle na “era dos dados”, assim como o papel do Estado foi determinante na Guerra Fria na “era da informação” do século XX.

## Considerações Finais

O objetivo do artigo foi analisar as relações entre as *big techs* e a política norte-americana nos governos Obama e Trump, abordando o período de expansão e de contenção em cada administração. A hipótese partiu da premissa de que as tentativas de contenção das *big techs* na era Trump não visaram apenas defender o “livre mercado”, mas sim, supôs-se que são iniciativas para reparar as consequências desse livre mercado que levou à oligopolização e centralização de poder em grandes corporações tecnológicas.

Os resultados da pesquisa demonstraram que a oligopolização das *big techs* foi consequência justamente do livre mercado excessivo, da desregulamentação e do desprezo pelas leis antitrustes. Essa conjectura favorecera a concentração econômica em pequenos grupos pré-estabelecidos que, por efeito, ganharam influência nas decisões públicas através de *lobby*. Além do poder econômico e político, outra atenuante identificada foi a concentração de informações privilegiadas e sensíveis no oligopólio tech. Esse fator, além de ser capaz de ruir a economia pelo efeito de “assimetria de informação”, afeta outros aspectos que equilibram o funcionamento das relações internacionais do pós-Segunda Guerra.

A capacidade de controle da circulação das informações na “ágora digital” (sobretudo pelo grupo Facebook e Google), de deter o conhecimento técnico no desenvolvimento de tecnologias militares e de segurança emergentes (especialmente pela *Microsoft*, *Apple* e *Amazon*), e de fornecer os sistemas que possibilitam a integração das cadeias globais de produção e finanças (as cinco empresas), é uma concentração de poder estrutural em poucos atores privados que nenhum Estado jamais conseguiu reter. Recentemente, os investimentos de algumas empresas em criptomoedas demonstram que elas desejam expandir sua influência até mesmo na circulação do dinheiro, buscando evadir do controle das autoridades monetárias centrais.

Verifica-se que o oligopólio constituído ampliou sua atuação para outras dimensões típicas do poder estrutural e, apesar das particularidades e divergências, as cinco maiores *big techs* atuam como uma entidade uno e indivisível na defesa de seus interesses próprios e análogos. Conforme definiu Susan Strange (1998), o poder estrutural é o poder de moldar as estruturas dentro das quais Estados, empresas e instituições operam, indo além da projeção de regras e normas internacionais. Essas empresas cada vez mais moldam o ambiente global de operação, entrando em questões que os Estados fracassaram em tutelar. Elas têm influência sobre tecnologias e serviços que conduzirão a próxima revolução industrial e determinarão como as potências projetam poder no século XXI.

Conclui-se que as tentativas de contenção das *big techs* iniciadas na era Trump não são medidas para “proteger o livre mercado”. Mas sim, são iniciativas para reparar as consequências neoliberais que levaram à oligopolização e centralização de poder estrutural nas grandes corporações tecnológicas. A tentativa de contenção busca reestabelecer o equilíbrio de poder discrepante, uma vez que a concentração no setor tecnológico provocou um desequilíbrio de forças nas estruturas da economia política internacional. Ressalta-se que as pressões do governo norte-americano surgiram em um momento de reavivamento da bipolaridade com a China pela disputa da

hegemonia.

Para manter a liderança tecnológica na quarta revolução industrial em curso, os EUA precisam garantir a inovação constante, investir em P&D e proteger-se da transferência de informações privilegiadas aos rivais. A constituição de monopólios é um fator que atrapalha esses objetivos estratégicos e geopolíticos, o que justifica a atuação estatal por um maior controle na “era dos dados”, assim como ocorreu na “era da informação” do século XX. Se Trump e os legisladores do Congresso realmente desejassem um livre mercado, não baniriam as empresas tecnológicas chinesas dos EUA, não aplicariam sanções e deixariam as mãos invisíveis do mercado autorregular a economia.

## REFERÊNCIAS

- Antunes, Ricardo Luiz Coltro. 2020. *Uberização, trabalho digital e indústria 4.0*. São Paulo: Editora Boitempo.
- Arrighi, Giovanni. 1996. *O longo século XX: dinheiro, poder e as origens de nosso tempo*. Tradução de Vera Ribeiro. 5a reimp. Rio de Janeiro: Contraponto.
- Atta, Richard H. Van. 2018. “DARPA: the innovation icon at 60”. In *DARPA: Defense Advanced Research Projects Agency (1958-2018)*. Washington DC: DARPA.
- Ayres Pinto, Danielle Jacon; Moraes, Isabela. 2020. “As mídias digitais como ferramentas de manipulação de processos eleitorais democráticos: uma análise do caso Brexit”. *Revista de Estudios Sociales*, vol. 74, p. 71-82.
- Bureau of Economic Analysis (BEA). 2021. *Digital Economy*. United States: BEA. <https://www.bea.gov/data/special-topics/digital-economy>.
- Calvano, Emilio; Polo, Michele. 2021. “Market power, competition and innovation in digital markets: a survey”. *Information Economics and Policy*, vol 54, pp. 01-18.
- Câmara, Thiago Sette. 2016. “Terrorismo na era da internet: o uso de redes sociais pelo Estado Islâmico”. *Revista Relações Internacionais no Mundo Atual*, n. 21, v. 1, pp. 196-221.
- Carr, Madeline. 2016. *US power and the internet in international relations: the irony of the information age*. London: Palgrave MacMillan.
- Couldry, Nick; Mejias, Ulises A. 2019. *The costs of connection: how data is colonizing human life and appropriating it for capitalism*. Stanford,

California: Stanford University Press.

Cukier, Kenneth; Mayer-Schönberger, Viktor. 2013. "The rise of Big Data: how it's changing the way we think about the world". *Foreign Affairs*, United States, v. 92, n. 03, p. 28-40, May/June.

D'ancona, Matthew. 2018. *Pós-verdade: a nova guerra contra os fatos em tempos de fake news*. Barueri: Faro Editorial.

Dayen, David. 2016. "The Android Administration: Google's Remarkably Close Relationship with the Obama White House, in Two Charts". *The Intercept*, April 22.

Demchak, Chris C.; Dombrowski, Peter. 2011. "Rise of a Cybered Westphalian Age". *Strategic Studies Quarterly*, v. 5, n. 1, p. 32-61.

Estados Unidos. 2009a. *Cyberspace Policy Review: assuring a trusted and resilient information and communications infrastructure*. Washington D.C.: The White House.

Estados Unidos. 2010a. *Quadrennial Defense Review Report*. Washington, D.C.: DoD.

Estados Unidos. 2010b. *National Security Strategy*. Washington, D.C.: The White House.

Estados Unidos. 2012. *Digital Government: building a 21st century platform to better serve the american people*. Washington, D.C.: The White House.

Estados Unidos. 2014. *Big Data: Seizing Opportunities, Preserving Values*. Washington, D.C.: The White House.

Estados Unidos. 2016. *The Federal Big Data Research and Development Strategic Plan*. Washington, D.C.: The White House NITRD.

Estados Unidos. 2017. *National Security Strategy of the United States of America*. Washington, D.C.: The White House.

Estados Unidos. 2018a. *Summary of the 2018 National Defense Strategy of The United States of America: Sharpening the American Military's Competitive Edge*. Washington, D.C.: DoD.

Estados Unidos. 2018b. *National Cyber Strategy of the United States of America*. Washington, D.C.: The White House.

Estados Unidos. 2020. *National Strategy to Secure 5G*. Washington, D.C.: The White House.

Fornasier, Mateus de Oliveira; Beck, Cesar. 2020. "Cambridge Analytica: escândalo, legado e possíveis futuros para a democracia". *Revista Direito em Debate*, v. 29, n. 53, p. 182-195.

Gilpin, Robert. 1975. *U.S. Power and the Multinational Corporation: the Political*

- Economy of Foreign Direct Investment. New York: Basic Books.
- Giordano, V. R.; Bosso, J. P. C. 2021. “A Estruturação da Defesa e da Segurança Cibernética a partir do mapeamento documental dos Estados Unidos da América”. In Ayres Pinto, D. J. et al. *A geopolítica das estratégias em defesa cibernética: como EUA, China, Rússia e Israel protegem seu ciberespaço*. Rio de Janeiro: Editora Alpheratz. pp.15-46.
- Hawley, Josh. 2021. *The tyranny of Big Tech*. Washington, D.C.: Regnery Publishing.
- ITU. 2019. *Measuring digital development: facts and figures*. Geneva, Switzerland: International Telecommunication Union Publications.
- Jin, Ginger Zhe; Wagman, Liad. 2021. “Big data at the crossroads of antitrust and consumer protection”. *Information Economics and Policy*, n. s.n., v. 54, p. 01-10.
- Kalil, Tom. 2012. *Big Data is a Big Deal*. Washington, D.C.: The White House.
- Kaufman, Dora. 2020. “Estado-Plataforma: o poder das Big Techs”. *Época Negócios*, Brasil, 06 nov.
- Kennedy, Paul. 1989. *Ascensão e queda das grandes potências: transformação econômica e conflito militar de 1500 a 2000*. 2a ed. Tradução de Waltensir Dutra. Rio de Janeiro: Editora Campus.
- Knorr, Klaus. 1973. *Power and Wealth: the political economy of international power*. New Jersey: Princeton University Press,.
- Kondratieff, Nikolai D. 1935. “The Long Waves in Economic Life”. *The Review of Economics and Statistics*, vol. 17, n. 06. pp. 105-115.
- Mayer-Schönberger, Viktor; Cukier, Kenneth. 2013. *Big Data: a revolution that will transform how we live, work and think*. New York: Houghton Mifflin Harcourt Publishing Company.
- Mearsheimer, John J. 2001. *The tragedy of great power politics*. New York: W.W. Norton & Company.
- Mearsheimer, John. J. 2019. “Bound to Fail: the rise and fall of the liberal international order”. *International Security*, v. 43, n. 4, pp. 7-50.
- Moraes, Gloria. 2004. “Telecomunicações e o Poder Global dos EUA”. In Fiori, José Luís (org). *O poder americano*. Petrópolis: Editora Vozes. pp. 347-392.
- Morozov, Evgeny. 2018. *Big Tech: a ascensão dos dados e a morte da política*. Tradução de Claudio Marcondes. São Paulo: Editora Ubu.
- Mullins, Brody. 2015. “Google makes most of close ties to White House: search giant averages a White House meeting a week during Obama

- administration". *The Wall Street Journal*, March 24.
- Mullins, Brody; Lee, Carol E. 2016. "Google and Obama Administration Connect Over Cuba: company's interests aligned with White House's on bringing Internet to island". *The Wall Street Journal*, March 23.
- OSTP. 2012. *Obama Administration Unveils Big Data Initiative*: announces \$200 million in New R&D investments. Washington, D.C.: The White House OSTP.
- Pecequilo, Cristina Soreanu. 2013. *Os Estados Unidos e o século XXI*. Rio de Janeiro: Elsevier.
- Pecequilo, Cristina Soreanu. 2017. "Os Estados Unidos de H. Bush a Donald J. Trump (1989/2017): Dinâmicas Políticas de Consenso e Polarização". *Revista Esboços*, v. 24, n. 38, pp. 339-359.
- Perez, Carlota. 2003. *Technological Revolutions and Financial Capital: the dynamics of bubbles and golden ages*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Pybus, Jennifer. 2019. "Trump, the first Facebook president: why politicians need our data too". In Happer, C. et al. *Trump's Media War*. Cham, Switzerland: Palgrave Macmillan.
- Rich, Bryan. 2017. "Is The Obama-Led Boom in Silicon Valley Over?". *Forbes*, Mar 7.
- Schwab, Klaus. 2016. *The Forth Industrial Revolution*. Geneva: World Economic Forum.
- Scola, Nancy. 2013. "Obama, the 'big data' president". *The Washington Post*, June 14.
- Smyrniaios, Nikos. 2018. *Internet Oligopoly: the corporate takeover of our digital world*. United Kingdom: Emerald Publishing Limited.
- Solon, Olivia. 2016. "Trump to meet tech firms including Apple, Facebook and Google". *The Guardian*, December 14.
- Srnicek, Nick. 2017. *Platform Capitalism*. Cambridge: Polity Press.
- Strange, Susan. 1998. *States and Markets*. 2a ed. London: Continuum.
- The Economist. 2017. *The world's most valuable resource is no longer oil, but data*. London: The Economist.
- The Wall Street Journal. 2021. "How Big Tech Got Even Bigger". *The Wall Street Journal*, New York, 06 fev.
- Trish, Barbara. 2018. "Big Data under Obama and Trump: The Data-Fueled U.S. Presidency". *Politics and Governance*, vol. 06, n. 04, pp. 29-38.
- Trump, Donald. 2020. *Executive Order on Preventing Online Censorship*.

Washington, D.C.: The White House.

United States Congress. 2020. *Investigation of competition in digital markets: majority staff report and recommendations*. Washington, D.C.: Subcommittee on Antitrust, Commercial and Administrative Law of the Committee on the Judiciary.

Wortham, Jenna. 2016. "Obama Brought Silicon Valley to Washington". *The New York Times Magazine*, Oct. 25.

Zuboff, Shoshana. 2021. *A era do capitalismo de vigilância: a luta por um futuro humano na nova fronteira do poder*. Tradução de George Schlesinger. Rio de Janeiro: Editora Intrínseca.

## RESUMO

O século XXI marcou a transição do capitalismo industrial ao digital. Nos últimos anos, um oligopólio constituiu-se nos EUA para explorar economicamente os recursos digitais emergentes, dilatando-se durante o governo Obama. Após a expansão econômica, a era Trump suscitou problemáticas sobre o poder político das megacorporações do setor, marcando o início de tentativas de contenção pelo chefe do Executivo e Legislativo para proteção do livre mercado e liberdades individuais. No entanto, essas tentativas de contenção são, de fato, iniciativas voltadas apenas para proteção do "livre mercado"? Visando responder esta questão, o objetivo do artigo é analisar as relações entre as *big techs* e a política norte-americana nos governos Obama (período de expansão) e na era Trump (tentativas de contenção).

## PALAVRAS-CHAVE

Big Techs; Capitalismo Digital; Estados Unidos.

*Recebido em 03 de maio de 2022  
Aprovado em 18 de maio de 2022*

# A CONTRIBUIÇÃO CHINESA PARA A ESTABILIZAÇÃO DO AFGANISTÃO “DEMOCRÁTICO”

Łukasz Jureńczyk<sup>1</sup>

## Introdução:

A República Popular da China e o Afeganistão estabeleceram relações diplomáticas em 1955. Nas décadas seguintes da Guerra Fria, porém, as relações entre os países foram limitadas devido aos principais direcionamentos das políticas externas de ambos os países. O Afeganistão concentrou-se em equilibrar a influência da URSS e dos EUA em seu território. A China, por sua vez, adotou uma postura rotativa em relação às superpotências e, na região, fortaleceu a cooperação política, econômica e militar com o Paquistão (Zaborowski 2012, 142). Na década de 1970, a China apoiou o partido pró-comunista Shu'lai Javid (Chama Eterna) que operava no Afeganistão. Membros da Parcham, a ala pró-Moscou do Partido Democrático do Povo do Afeganistão (PDPA), desdenhosamente desprezaram seus membros como maoístas (Levi-Sanchez 2017, 46). Durante a ocupação soviética do Afeganistão, Pequim permitiu que os combatentes muçulmanos uigures de Xinjiang passassem pelo Corredor Wakhan para o Afeganistão, a fim de apoiar a insurgência mujahideen lá. Naquela época, as relações políticas entre os estados eram mantidas apenas no nível consular.

Em fevereiro de 1989, os soviéticos retiraram suas tropas do Afeganistão e, em setembro de 1992, o último presidente comunista - Mohammad Najibullah (09.1987-09.1992) foi derrubado. No entanto, isso não encerrou a guerra civil, pois grupos individuais de mujahideen lutaram por influência no país. A guerra desestabilizou não apenas o Afeganistão, mas também as áreas fronteiriças dos países vizinhos, incluindo a fronteira

---

<sup>1</sup> Professor associado, chefe do Departamento de Política de Segurança, Faculdade de Ciência Política e Administração, Kazimierz Wielki University em Bydgoszcz, Polônia.

ocidental da RPC. Em 1992 o Presidente do Afeganistão - Burhanuddin Rabbani (06.1992-09.1996) tentou normalizar as relações com Pequim, mas devido ao aumento das operações militares em 1993, a China retirou sua representação diplomática de Cabul. Quando o Talibã assumiu o poder no Afeganistão em 1996 o país caiu em um isolamento internacional do qual a China participou. Durante o regime talibã o Afeganistão acolheu a Al-Qaeda, que treinou cerca de 1.000 combatentes uigures nos campos de lá. Em Pequim isso causou séria preocupação e encorajou as autoridades chinesas a intensificar a cooperação de segurança com o Paquistão. De acordo com líderes do Partido Comunista Chinês (PCC), a maioria dos problemas de segurança na província de Xinjiang, dominada pelos muçulmanos, era causada pelo vizinho Afeganistão. Por exemplo, os incidentes de 1997 na província, conhecidos como os distúrbios de Yining, foram considerados inspirados pelo Talibã (Cheema 2002, 308).

## China se Aproximando da Coalizão Internacional Antiterrorismo no Afeganistão

Após os ataques da Al-Qaeda ao World Trade Center e ao Pentágono em 11 de setembro de 2001 os Estados Unidos declararam uma guerra global ao terror que começou com a intervenção militar no Afeganistão. Apesar de algumas reservas, a RPC não se opôs à invasão norte-americana de seu vizinho. Ofereceu cooperação de inteligência aos EUA em termos de compartilhamento de informações sobre grupos jihadistas que operam na região (Ali 2015, 116 e 121). Era do interesse de Pequim, pois esses grupos colaboravam com combatentes uigures. A China também encorajou o Presidente do Paquistão - Pervez Musharraf (06.2001-08.2008) a cooperar com Washington no Afeganistão. É discutível se a China realmente queria facilitar a operação da coalizão antiterrorista no Afeganistão ou se foi uma estratégia para aprofundar as crescentes atitudes antiamericanas entre os paquistaneses. Pequim decidiu não dar um apoio mais sério aos EUA durante a Operação *Enduring Freedom*. Impediu o uso de seus aeroportos e espaço aéreo para operações de combate e até mesmo fornecer ajuda humanitária aos afegãos (Roberts 2015, 101 e 149).

A RPC permaneceu reservada em ajudar os americanos durante a guerra no Afeganistão, apesar de também ter sido conduzida em seu interesse (Ruttig 2014, 182). O objetivo da guerra era acabar com a Al-Qaeda e derrubar o Talibã, que era o principal apoio externo aos separatistas de Xinjiang. Durante a guerra, os americanos capturaram e detiveram 22 combatentes uigures em

um campo em Guantánamo (Zhao 2012, 3). As ações militares da OTAN no Afeganistão e em outros lugares levaram a um enfraquecimento significativo da Al-Qaeda e à remoção temporária do Talibã do poder. No entanto, esses agrupamentos não foram finalmente derrotados devido aos portos seguros no Paquistão, incluindo as Áreas Tribais Administradas Federalmente (FATA). Por esta razão, a fronteira da China com o Afeganistão e o Paquistão tem sido protegida por tropas relativamente bem equipadas, mas não é impenetrável. O apoio aos separatistas uigures do Talibã e da Al-Qaeda tem sido limitado, mas eles ainda recebem armas e explosivos de extremistas e jihadistas que operam na região (Kam 2017, 193-194). A recuperação do poder talibã no Afeganistão em agosto de 2021 potencialmente aumenta a possibilidade desse apoio.

Os Estados Unidos perderam uma década em conflitos armados nas duas principais frentes da guerra global contra o terror - Afeganistão e Iraque. Incorreram em um custo enorme, tanto em termos financeiros e de equipamentos, como humanos e de imagem. Pode-se argumentar que os americanos sofreram uma dupla derrota na guerra global contra o terror. Em primeiro lugar, seus esforços não trouxeram os resultados esperados, ou seja, estabilizar os países ocupados e consolidar sua influência neles. Em segundo lugar, eles negligenciaram áreas de ainda mais importância geopolítica, como o Leste Asiático e o Sudeste Asiático (Denmark 2015, 16). Atualmente, Washington está tentando reorientar sua estratégia para essas regiões e, mais amplamente, para todo o Indo-Pacífico, a fim de manter sua posição dominante lá. A China, por sua vez, aproveitou o tempo da guerra global contra o terror para um crescimento econômico impressionante (o PIB saltou de US\$ 1,3 trilhão em 2001 para US\$ 14,7 trilhões em 2020) e desenvolvimento tecnológico e militar. Também fortaleceu sua influência em várias partes do mundo, principalmente na Ásia e na África. Pequim está ciente de que o pivô de Washington para o Indo-Pacífico visa principalmente a China, que está crescendo rapidamente em força. Até agora, no entanto, a RPC evitou um confronto aberto com os EUA, o que poderia dificultar a realização de seu principal objetivo estratégico, ou seja, construir um ambiente interno e externo estável, permitindo a continuação da expansão econômica (Yuan 2015, 30). Por outro lado, mostra uma atitude cada vez mais assertiva no Mar do Sul da China e no Mar da China Oriental, defendendo aí os seus interesses estratégicos (Medcalf 2015, 167).

A RPC foi muito menos determinada do que os EUA em termos de fortalecer sua influência no Afeganistão. Pequim estava confortável com a coalizão antiterrorista liderada por Washington desempenhando um papel importante no Afeganistão em termos de segurança. Apesar da grande ameaça representada pela vizinhança do Afeganistão, a China não estava interessada

em incorrer em custos tão substanciais para estabilizar o país como fizeram os americanos ou muitos de seus aliados da OTAN (Tai 2015, 161-162). Nos anos de 2001-2021, os EUA alocaram US\$ 825 bilhões diretamente para esse fim, e a China não contribuiu de fato. Durante este período, 2.442 soldados americanos e nenhum soldado chinês foram mortos no Afeganistão (Duzor 2021). Pequim capitalizou a dedicação dos EUA e de outros aliados e países parceiros da OTAN. Sem fazer uma contribuição militar e financeira adequada, concentrou-se em perseguir seus próprios interesses econômicos no país. A atitude de Pequim despertou irritação e críticas justificadas de membros ativos da coalizão antiterrorista. Tentaram forçar a China a enviar um contingente militar ao Afeganistão e fazer uma contribuição financeira muito maior para o processo de reconstrução do país no pós-guerra, mas não conseguiram os resultados esperados.

A China até se distanciou do conceito da chamada Rede de Distribuição do Norte (NDN). O objetivo do empreendimento era abastecer a Força Internacional de Assistência à Segurança (ISAF) do norte, pois os suprimentos do sul via Paquistão eram constantemente ameaçados por ataques do Talibã local. A rota NDN partia do Mar Báltico e do Mar Negro, através da Rússia e dos países da Ásia Central, chegando ao Afeganistão principalmente através do Uzbequistão e parcialmente do Tadjiquistão. Deve-se notar que esta rota forneceu à ISAF apenas suprimentos que não eram de combate. A participação da China no projeto foi extremamente modesta e se tratou da construção de alguns trechos da rota. Pode-se supor que o envolvimento da China nesses trabalhos não foi motivado pela facilitação da operação da ISAF. Um motivo muito mais provável foi o interesse da RPC visando a integração dos mercados da Ásia Central e do Sul através do desenvolvimento de redes de comunicação (Opacin 2015, 55). Pequim decidiu não abrir para a ISAF uma rota no Corredor de Wakhan que liga o Afeganistão à China. Vale a pena notar que para a OTAN seria primordialmente simbólico, mostrando a solidariedade das grandes potências na luta contra o Talibã. Devido às difíceis condições geográficas e climáticas da área e à falta de infra-estrutura de transporte adequada, o corredor na fronteira sino-afegã certamente não se tornaria a principal rota de abastecimento de equipamentos não bélicos para a ISAF. A recusa inequívoca da China baseou-se em duas premissas básicas. Primeiro, a RPC evitou se envolver na campanha de guerra dos EUA no Afeganistão. Em segundo lugar, queria manter os americanos longe da província de Xinjiang e do Tibete (Zhao 2012, 8). A razão é a pressão de Washington sobre Pequim por décadas para que respeite os direitos humanos e a diversidade cultural dos habitantes dessas regiões chinesas (Ali 2008, 156).

## Objetivos Estratégicos e Prioridades para o Envolvimento da China no Afeganistão ‘Democrático’

De acordo com a teoria da paz capitalista, o desenvolvimento sustentável e o estreitamento das relações econômicas entre os parceiros reduzem o risco de um conflito armado. A RPC intensiva em recursos estava empenhada em aumentar a segurança do Afeganistão rico em recursos, e fê-lo utilizando métodos económicos. Os objetivos comuns de ambos os países eram a segurança e o desenvolvimento, o que os encorajou a cooperar. Na prática, isso levaria não apenas à segurança das relações sino-afegãs, mas também à estabilização de toda a região (Opacin 2015, 56-57). No entanto, as autoridades e sociedades desses países não compartilhavam os valores comuns de democracia e direitos humanos, o que aumentaria adicionalmente as chances de paz (Dunne 2008, 230-231). Além disso, as economias de ambos os países estavam longe do livre mercado. No entanto, a integração do mercado, o desenvolvimento económico e a comunidade de interesses económicos são importantes fatores estabilizadores (Gartzke 2007, 174-175). O estreitamento das relações económicas e o aumento da interdependência, trazendo benefícios a todos os participantes dos processos económicos, podem contribuir para uma redução significativa do risco de uma guerra entre eles, bem como para a instabilidade interna em países individuais.

Nas duas primeiras décadas do século 21, dois valores - paz e desenvolvimento - permaneceram imutáveis *leitmotivs* da política interna e externa da China. Os objetivos estratégicos básicos do Império Médio também eram invioláveis. Na dimensão interna, tratava-se da manutenção da estabilidade e do desenvolvimento económico e social. Na dimensão externa, foi manter a paz e reforçar a cooperação internacional amistosa com todos os países, a fim de obter benefícios mútuos. Os livros brancos de defesa da RPC subsequentes incluíram muitos outros objetivos persistentes que foram cada vez mais enfatizados. A abordagem da China à segurança do Afeganistão foi mais significativamente condicionada pelos seguintes objetivos (Escritório de Informação do Conselho de Estado da República Popular da China 2000, 2002, 2004, 2006, 2009, 2011, 2013, 2015, 2019):

- construir um sistema de segurança multipolar em oposição à posição hegemônica dos Estados Unidos;
- limitar a influência dos Estados Unidos na vizinhança da China;
- contrariar os fenómenos de terrorismo, extremismo e separatismo;
- combater o crime organizado, incluindo o crime relacionado com as drogas;

- defender a soberania do Estado e a não ingerência nos assuntos internos dos Estados;
- respeitando a diversidade dos sistemas políticos e socioeconômicos;
- promover a cooperação econômica, o comércio e a integração do mercado;
- fortalecimento das Nações Unidas;
- promover o diálogo e a cooperação diplomática entre os Estados e desenvolver a confiança mútua;
- resolução pacífica de conflitos e disputas internacionais;
- desenvolvimento das forças armadas para garantir a própria segurança, defender os próprios interesses e apoiar a paz internacional;
- garantir o acesso aos recursos naturais, incluindo recursos energéticos;
- eliminar o fosso de desenvolvimento entre os países.

De acordo com James Dobbins, a ordem das prioridades da China em relação ao Afeganistão era a seguinte (Dobbins 2014, 164):

- eliminar a presença militar dos países ocidentais, principalmente dos Estados Unidos, do Afeganistão e da Ásia Central;
- travar o desenvolvimento do extremismo e do terrorismo na região e, sobretudo, impedir que estas organizações apoiem os uigures na província de Xinjiang;
- apoiar o Paquistão amigo da China e isolando-o da instabilidade do Afeganistão;
- limitar a influência da Rússia e da Índia na Ásia Central;
- garantir o acesso aos recursos naturais do Afeganistão, incluindo gás natural e metais;
- fortalecer o papel da Organização de Cooperação de Xangai (SCO) na região.

Os objetivos e prioridades acima mencionados requerem alguns esclarecimentos. Em primeiro lugar, a eliminação da presença militar dos países da OTAN do Afeganistão dizia respeito a uma perspectiva de tempo mais longo. A OTAN, principalmente os Estados Unidos, era a única entidade externa que poderia fortalecer a segurança e a estabilidade do Afeganistão. Isso se deveu à prontidão muito maior dos EUA do que outros países para usar no Afeganistão seu próprio (enorme) potencial político, militar e econômico. O problema, porém, foi a eficácia limitada da estratégia implementada por Washington naquele país. Como mencionado anteriormente, as atividades da coalizão liderada pelos EUA estavam focadas no combate ao extremismo e ao terrorismo no Afeganistão. Seus esforços levaram à estabilização temporária

e relativa de algumas regiões do país e permitiram que a China começasse a investir. Pequim, no entanto, estava ciente de que seu “passeio” no Afeganistão não poderia continuar indefinidamente. Também não acreditava na capacidade dos EUA de trazer paz duradoura a esse país. Além disso, no contexto de intensificação da rivalidade estratégica global, a China mostrou-se relutante à presença permanente política, econômica e, sobretudo, militar de seu principal concorrente no Afeganistão.

O terrorismo internacional é uma das principais ameaças à China, ao lado da política hegemônica dos Estados Unidos. Pequim conscientemente liga isso ao fenômeno do separatismo que ameaça a província de Xinjiang, bem como à questão do crescimento econômico desequilibrado. Ao contrário dos EUA, a China prefere ações preventivas multilaterais com o uso de organizações regionais políticas, econômicas e militares. Essas organizações abordam, entre outros, o problema do chamado terrorismo econômico destinado a restringir o comércio internacional (Lanteigne 2016, 116). Em termos de crime organizado, a China também tem sentido cada vez mais os efeitos negativos do desenvolvimento da indústria de drogas afegã. O Afeganistão tornou-se o segundo maior fornecedor de drogas para o povo chinês depois do Sudeste Asiático. A principal rota de contrabando de drogas afegãs para a China é a Rodovia Karakoram da cidade paquistanesa de Gilgit para a cidade chinesa de Kashgar e mais adiante para Urumqi - a capital da província de Xinjiang, e de lá para a costa leste do país. Rotas alternativas passam pelos territórios do Tajiquistão e Quirguistão. Afetam principalmente a sensível província de Xinjiang. No exemplo de 2006, 14 criminosos foram presos e 65 toneladas de heroína foram apreendidas e, um ano depois, 29 criminosos e 147 toneladas de heroína foram apreendidos (Głogowski 2013, 267).

A RPC está desenvolvendo ativamente a cooperação política, econômica e, em certa medida, militar com os países da região. A economia é a prioridade e a posição econômica dominante é o objetivo principal. A China consegue isso graças às oportunidades de investimento, um sistema de incentivos, bem como a prontidão para cooperar com qualquer parceiro estatal, independentemente de seu sistema político. Conforme indicado, a China deseja manter a paz e a estabilidade internacionais para que possa sustentar o desenvolvimento de sua própria economia orientada para a exportação. Por isso, Pequim apoia os processos de paz na região com métodos brandos. Trata as soluções diplomáticas e as atividades econômicas como prioridades. Utilizar o fator militar ocorre apenas como último recurso e de acordo com os princípios das Nações Unidas como a não ingerência nos assuntos internos. Este *modus operandi* também foi usado na abordagem da

RPC ao Afeganistão. A China conduziu animadas consultas políticas com o Afeganistão, bem como implementou investimentos multibilionários no setor de mineração. Isso permitiu que a China diversificasse o fornecimento de matérias-primas individuais e que o Afeganistão fosse um importante impulso de desenvolvimento. O desenvolvimento econômico acelerado se traduziria nos processos de estabilização do Estado. Entre os maiores investimentos da China no Afeganistão estão a mina de cobre Mes Aynak na província de Logar e os campos de petróleo e gás natural na bacia de Amu Darya nas províncias de Sar-e Pol e Faryab. A China tem concorrentes na região cuja influência está tentando limitar. Além dos Estados Unidos mencionados, trata-se principalmente da Índia, mas também da Rússia, que aparentemente é amiga da China.

Atuando de acordo com os objetivos e prioridades anteriormente indicados, a RPC promoveu uma política de reconciliação nacional no Afeganistão, que foi fundamental para o processo de paz. A motivação de Pequim nesse sentido resultou de dois complexos básicos. Primeiro, os líderes do PCC acreditavam que o Talibã não poderia ser derrotado pelas armas. Segundo, eles sabiam que o movimento poderia se sustentar no cenário político e militar afegão por muito tempo. Uma abordagem equilibrada ao Talibã era proteger a China se eles recuperassem o poder. Por isso, Pequim não tentou interferir nos assuntos internos do Afeganistão, especialmente para impor soluções sistêmicas. A força da China como intermediária era que as partes em conflito a viam como um parceiro relativamente neutro. Não existem atritos históricos nas relações entre a China e o Afeganistão. Além disso, a China tem uma influência significativa no governo do Paquistão, que é o lar do Talibã (Gajda 2015, 5). Na fase inicial das negociações, Pequim gozava de maior confiança das partes do que os EUA ou a Rússia (Gacek 2013, 101). O enviado especial da RPC ao Afeganistão, Sun Yuxi, reuniu-se várias vezes com representantes do Talibã em Peshawar, Paquistão. Também a delegação talibã de Doha (Qatar), liderada por Qari Din Mohammad, visitou a China. Eles falaram sobre o chamado Processo de Istambul (Szcudlik-Tatar, 2014, 5), que será discutido mais adiante. Em maio de 2015, as autoridades chinesas também organizaram conversas confidenciais entre autoridades afegãs e líderes talibãs em Urumqi, Xinjiang (Curtis 2016). Mesmo que tais iniciativas de paz fossem apenas parcialmente bem-sucedidas, elas ainda poderiam ter um importante efeito estabilizador na segurança do Afeganistão (Gudalov 2016, 160).

Em junho de 2021, a China apresentou seu Plano Inclusivo de 8 Pontos para a Reconciliação Nacional do Afeganistão. Em 28 de julho de 2021, em Tianjin, o Ministro das Relações Exteriores - Wang Yi se reuniu

com a delegação talibã liderada pelo chefe do comitê político do Talibã afegão - Mullah Abdul Ghani Baradar. O Talibã garantiu a seu parceiro que não permitiria nenhuma ação prejudicial à China. Após a tomada de Cabul pelo Talibã, o porta-voz do Ministério das Relações Exteriores, Hua Chunying, disse: “Estamos prontos para continuar a desenvolver boa vizinhança e cooperação amistosa com o Afeganistão e desempenhar um papel construtivo na paz e reconstrução do Afeganistão”. Ela também expressou sua satisfação com a abertura do Talibã à cooperação com a China e a esperança de construir uma ampla representação política, combater o terrorismo e proteger civis (Foreign Ministry Spokesperson 2021).

## Cooperação Bilateral entre China e Afeganistão para Segurança

Logo após a tomada de posse do Governo de Transição do Afeganistão em janeiro de 2002, o Presidente Hamid Karzai (12.2001-09.2014) fez uma visita a Pequim. Um mês depois, a China reabriu sua embaixada em Cabul. Em 22 de dezembro de 2002, a China, juntamente com outros estados na fronteira com o Afeganistão, assinou a Declaração de Cabul sobre Boas Relações de Vizinhança. Os signatários se comprometeram a respeitar a integridade territorial e a independência política do Afeganistão, apoiar o processo de paz naquele país, tomar medidas para estabilizar a região, combater o terrorismo, o extremismo e o contrabando de drogas e ajudar na reconstrução do Afeganistão (Kabul Declaration 2002).

Nos anos seguintes, Hamid Karzai, que foi presidente e chefe de governo, visitou a China várias vezes, mas nenhuma visita de retorno ocorreu em um nível político tão alto. Durante a reunião em Pequim em 19 de junho de 2006, o Presidente Karzai e o Presidente Hu Jintao (03.2003-03.2013) assinaram o Tratado de Amizade, Cooperação e Boa Vizinhança China-Afeganistão. Entre os muitos aspectos da preocupação comum, a segurança e a cooperação econômica foram tratadas como prioridade. Na área de segurança, as partes declararam cooperação para combater o terrorismo, o separatismo, o crime organizado e o contrabando de drogas (Joint Statement 2006).

Em 24 de março de 2010, o presidente do Afeganistão iniciou outra visita de três dias a Pequim. Durante o mesmo, foram assinados três importantes acordos que regulam as relações afegãs-chinesas, nomeadamente o Acordo de Cooperação Económica e Técnica, a Carta de Permuta sobre o Programa de Formação e a Carta de Permuta sobre a Concessão de Tratamento Tarifário Especial Preferencial a Certas Mercadorias Originadas no Afeganistão e

Exportadas para o China (China-Afghanistan Relations 2011).

Durante a reunião em Pequim em 8 de junho de 2012, os presidentes dos estados decidiram levantar a importância das relações bilaterais assinando a Declaração Conjunta sobre o Estabelecimento de Parceria Estratégica e Cooperativa. O presidente Hu fez uma promessa de cooperação amistosa de longo prazo com o Afeganistão, contribuindo para o desenvolvimento de laços bilaterais e assistência. Segundo ele, a cooperação e a ajuda ao Afeganistão deveriam resultar de interesses fundamentais comuns e traduzir-se no fortalecimento da paz, estabilidade e desenvolvimento regional e mundial. A cooperação reforçada declarada pelos líderes consistia principalmente em (Xinhua 2012):

- aprofundar a confiança política e manter contatos estreitos a altos níveis políticos, a fim de desenvolver uma comunicação estratégica sobre questões-chave;
- desenvolvimento da cooperação econômica, comercial e de investimentos, cooperando na implementação de projetos conjuntos, desenvolvimento dos setores de mineração, energia, infraestrutura e agricultura;
- fortalecer a cooperação nas áreas de educação, cultura, mídia e formação de pessoal;
- reforçar a cooperação no domínio da segurança, combatendo principalmente o terrorismo, o separatismo e o extremismo, bem como a criminalidade transnacional, incluindo a criminalidade relacionada com a droga;
- desenvolvimento de coordenação e cooperação multilateral dentro da SCO;
- prestação de ajuda à reconstrução do Afeganistão.

Durante a reunião de presidentes discutida em Pequim em 2012, Hamid Karzai reconheceu a soberania da RPC sobre Taiwan, Tibete e província de Xinjiang (Sadr 2016, 65). Foi uma expressão de apoio à unidade da China e à luta de Pequim contra todas as formas de separatismo. O presidente Karzai expressou repetidamente sua gratidão pelo compromisso da China em fornecer estabilidade, apoio e desenvolvimento ao Afeganistão (Karzai 2012). É significativo que logo após a reunião dos presidentes tenham surgido tensões diplomáticas entre os estados. O motivo foi a redução pela China da cota semanal de vistos para afegãos para apenas 50, com a introdução da exigência de convite de ‘patrocinadores’ chineses. Como consequência, os voos diretos de Cabul para Urumqi foram temporariamente suspensos.

Em 23 de setembro de 2012, Zhou Yongkang, Ministro da Segurança Pública e Secretário da Comissão Central de Assuntos Políticos e Jurídicos, voou para Cabul por quatro horas, tornando-se o líder chinês mais importante

a visitar o país desde 1966, quando Cabul foi visitada pelo Presidente Lio Shaoqi (04.1959-10.1968) (van der Kley 2014). Durante a curta estadia, foram assinados vários acordos sobre segurança e cooperação económica. O ministro chinês descreveu-os como sendo do interesse mútuo dos estados construir uma parceria estratégica que leve à paz, estabilidade e desenvolvimento na região. Ele prometeu aumentar o apoio às Forças Nacionais de Segurança Afegãs (ANSF), porque até o final de 2011 os chineses treinaram apenas cerca de 200 de seus oficiais e doaram apenas US\$ 4 milhões em equipamentos e suprimentos técnicos (Zaborowski 2012, 146). Cursos para oficiais da Polícia Nacional Afegã (ANP) foram realizados nos centros de treinamento da Polícia Armada Popular (PAP) e abrangeram habilidades policiais básicas, como controle de multidões e controle de distúrbios, condução de investigações criminais e outras funções relacionadas à manutenção da segurança interna. Instrutores do Exército de Libertação Popular (PLA) realizaram treinamento básico e avançado para oficiais do Exército Nacional Afegão (ANA) na Universidade de Nanjing (Cordesman, Hess 2014, 248).

Durante a visita em Pequim em 25-28 de setembro de 2013, o Presidente Karzai assinou com o Presidente Xi Jinping (03.2013-...) Declaração Conjunta China-Afganistão sobre Aprofundamento da Parceria Estratégica e Cooperativa (2013). Em julho de 2014, a China nomeou o diplomata veterano Sun Yuxi como enviado especial ao Afeganistão. Entre 28 e 31 de outubro de 2014, o presidente Ashraf Ghani (09.2014-08.2021) visitou Pequim para se encontrar com o presidente Xi. Vale a pena notar que esta foi a primeira visita estrangeira do recém-empossado presidente do Afeganistão. Durante a reunião, os chefes de estado emitiram a Declaração Conjunta China-Afganistão sobre o Aprofundamento da Parceria Estratégica e Cooperativa. Confirmou os compromissos assumidos em 2012, bem como assegurou as atividades para o desenvolvimento da cooperação política, econômica, cultural e de segurança. Na área de segurança, as partes concordaram em cooperar no combate ao Movimento Islâmico do Turquestão Oriental (ETIM), organização separatista que atua na província de Xinjiang, na fronteira com o Afeganistão, cooperando com a Al-Qaeda e o Talibã. Durante a reunião, o presidente Xi assegurou repetidamente o compromisso da China em estabilizar o Afeganistão e apoiar o processo de reconciliação nacional (Gajda 2015, 3). Declaração semelhante foi assinada em 18 de maio de 2016, em Pequim, pelos primeiros-ministros de ambos os países - Abdullah Abdullah (09.2014-03.2020) e Li Keqiang (03.2013-...) (Joint Statement 2016). Em março de 2020, os líderes da RPC parabenizaram a reeleição do presidente Ashraf Ghani e pediram a todas as partes que acelerassem o processo de reconstrução e paz no país devastado pela guerra.

No total, entre 2002 e 2009, a China forneceu ao governo afegão US\$ 180 milhões em ajuda, e entre 2010-2014 outros US\$ 75 milhões (Cordesman, Hess 2014, 247). A quantidade de apoio foi baixa, especialmente considerando o enorme potencial econômico da RPC. Para efeito de comparação, em 2002-2014, os Estados Unidos concederam ajuda ao desenvolvimento do Afeganistão no valor de mais de US\$ 107 bilhões (Special Inspector General for Afghanistan Reconstruction 2015, 77), e o principal rival da China na região - a Índia - cerca de US\$ 2 bilhões (Zafar, Upadhyay 2016, 241). Por vários anos, a China ficou em terceiro lugar no ranking de doadores do Afeganistão. Houve várias razões importantes para essa ajuda limitada ao desenvolvimento da RPC ao Afeganistão durante o período de transição. Em primeiro lugar, a China estava relutante em apoiar explicitamente as ações da coalizão antiterrorista liderada pelos americanos para não se expor às forças fundamentalistas. Em segundo lugar, as autoridades chinesas primeiro queriam descobrir quais grupos desempenhariam um papel fundamental na cena política afegã após a retirada das tropas da OTAN do país (Downs 2012, 70). Em terceiro lugar, concentraram-se em grandes investimentos econômicos destinados a trazer benefícios mútuos aos Estados. Em 2014, a China prometeu apoio adicional ao governo afegão no valor de US\$ 327 milhões ao longo de um período de quatro anos, ou seja, em 2015-2018, e em 2016 outros US\$ 100 milhões (Chia, Kalachelvam, Haiqi 2021). Depois que o Talibã recuperou o poder em 2021, a China ofereceu US\$ 31 milhões em ajuda humanitária ao Afeganistão e pediu às instituições financeiras internacionais que continuem apoiando a reconstrução do país (Tian 2021).

A China implementou vários projetos de infraestrutura e treinamento no Afeganistão. Os carros-chefes incluíram a construção do Hospital Estatal de Cabul, a renovação dos hospitais existentes em Cabul e Kandahar, a implementação de projetos de irrigação na província de Parwan, a construção de uma sala de conferências multifuncional no palácio presidencial de Cabul e a expansão da Universidade de Cabul. Além disso, um pequeno grupo de oficiais e técnicos afegãos foi treinado na China, ao lado dos oficiais mencionados (Zhao 2012, 6).

## **Cooperação da China com Atores Externos para a Segurança do Afeganistão**

O Para atingir o objetivo estratégico de construir um ambiente de segurança estável e previsível em sua vizinhança, a China está realizando uma série de iniciativas de cooperação multilateral e bilateral (Kizekova 2016,

142). A melhor solução para a RPC poderia ser a identificação, junto com outras potências globais e regionais, de áreas de ameaças comuns e possíveis espaços de cooperação. A cooperação das grandes potências no Afeganistão no Afeganistão consistiria no uso de várias ferramentas e vantagens para combater os problemas de segurança (Hoyt 2016, 119). No entanto, foi muito difícil para esses poderes negociar um consenso sobre esse assunto, devido aos interesses diversificados e à crescente rivalidade, nas áreas econômica, política e militar (Qassem 2009, 157).

Como membro permanente do Conselho de Segurança das Nações Unidas, a RPC considera esta entidade fundamental para decidir sobre a abordagem da comunidade internacional à questão da segurança do Afeganistão. Por esta razão, a China está ativamente envolvida nos trabalhos sobre as resoluções temáticas desta instituição. Além disso, no fórum de outros órgãos da ONU, Pequim representa um Afeganistão soberano e independente, que decide sobre seu próprio futuro, é estável e livre de terrorismo.

Para a RPC, a questão da segurança do Afeganistão é importante no contexto das estruturas de cooperação regional e canais de consulta. Em 1996, quando o Talibã assumiu o poder no Afeganistão, foram criados os chamados Cinco de Xangai, incluindo China, Cazaquistão, Quirguistão, Rússia e Tadjiquistão. Uma das razões mais importantes para a sua nomeação foi a ameaça representada pelo regime islâmico do Afeganistão. Nos anos seguintes, esses países expressaram em declarações conjuntas sua profunda preocupação com a situação no Afeganistão, incluindo, em particular, o apoio do Talibã à Al-Qaeda. Em 15 de junho de 2001, na cúpula de Xangai, a cooperação dos países foi institucionalizada por meio da criação da Organização de Cooperação de Xangai (SCO). A organização também se juntaram os países vizinhos do Afeganistão - Uzbequistão (2001), Paquistão (2017) e Índia (2017).

Uma série de convenções de segurança foram desenvolvidas dentro da SCO. Na cúpula inaugural em 2001, os Estados membros assinaram a Convenção de Xangai sobre Combate ao Terrorismo, Separatismo e Extremismo (Convenção de Xangai. 2001), que entrou formalmente em vigor em 29 de março de 2003. No ano seguinte, em 17 de junho de 2004, um órgão permanente da SCO chamado Estrutura Antiterrorista Regional (RATS) foi estabelecido em Tashkent. Concentra-se no combate ao terrorismo, separatismo e extremismo. Principalmente atua como uma plataforma para a troca de informações entre os membros da SCO sobre organizações e pessoas envolvidas em terrorismo. Até mesmo transformar a SCO em uma aliança militar foi considerado. No entanto, tornou-se muito menos provável quando a Índia e o Paquistão, em conflito, conquistaram a adesão plena. Vale a pena

notar que esses países, além da RPC, têm a maior influência na situação do Afeganistão entre os países asiáticos.

A SCO seguiu uma política para o Afeganistão diferente da OTAN. Não se engajou militarmente, mas concentrou-se em atividades diplomáticas, econômicas e humanitárias, que deveriam impulsionar o processo de paz. Além disso, sublinhou o papel de liderança das Nações Unidas no Afeganistão em cada área de ação. Os membros da SCO são a favor de um Afeganistão neutro e livre de terroristas, cujo povo possa escolher seu próprio regime e que mantenha relações adequadas com seus vizinhos. Em 2006, a SCO estabeleceu um grupo de contato especial que consultou as autoridades do Afeganistão em questões de segurança e desenvolvimento. Em março de 2009, a Conferência Especial da SCO sobre o Afeganistão foi realizada em Moscou, onde foi publicado o Plano de Ação SCO-Afeganistão, que pedia operações conjuntas no combate ao terrorismo e ao crime organizado, incluindo o tráfico de drogas (Jureńczyk, Nicharapova 2020, 168). Na cúpula da SCO em Pequim, em 6 de junho de 2012, o Afeganistão recebeu o *status* de observador na organização. A adesão plena à SCO seria possível após a estabilização do país. A desestabilização progressiva do Afeganistão fez com que os países da SCO tomassem medidas cada vez mais ativas para fortalecer as forças de segurança afegãs e combater o terrorismo e o contrabando de drogas daquele país (Zhao 2012, 11). Oficialmente, os membros da SCO se distanciaram da possibilidade de enviar contingentes militares para o Afeganistão, mas extraoficialmente eles também precisavam estar preparados para tal cenário. A SCO aspira a se tornar uma organização chave de segurança na região devido ao seu potencial político, econômico e militar (Arduino 2017, 133). Uma das manifestações de cooperação entre os membros da SCO no campo da segurança é a organização de exercícios militares conjuntos cada vez maiores, preparando parceiros para realizar missões conjuntas de paz. Isso não muda o fato de que, para a China, o estreitamento da cooperação econômica na região é de fundamental importância dentro da SCO.

Em outubro de 2007, em Dushanbe, a SCO assinou um acordo com a Organização do Tratado de Segurança Coletiva (CSTO) estabelecida por iniciativa da Rússia. Tratava-se da cooperação no domínio da segurança, da luta contra o terrorismo, a criminalidade e o tráfico ilícito de droga. Dentro dessas áreas de cooperação, o Afeganistão é de particular interesse, pois é o principal exportador de instabilidade na região. O principal eixo de cooperação dentro da SCO e entre SCO e CSTO são, por sua vez, as relações das grandes potências - China e Rússia. O vácuo de segurança que surgiu após a retirada da ISAF do Afeganistão forçou seus vizinhos a intensificar a cooperação regional para garantir a segurança das fronteiras estatais e a proteção contra o

terrorismo internacional. No entanto, nem o SCO nem o CSTO foram capazes de preencher esse vácuo (Arduino 2017, 219).

A RPC também está envolvida em outras formas de cooperação multilateral para a segurança do Afeganistão. Em 2 de novembro de 2011, foi estabelecido um fórum regional para a segurança do Afeganistão chamado *Heart of Asia*. Devido ao local da reunião de fundação, é comumente conhecido como o Processo de Istambul. Formalmente, o *Heart of Asia* é uma organização intergovernamental em nível ministerial, que inclui 14 Estados do continente. Baseia-se em três pilares, nomeadamente consulta política, medidas de construção de confiança e cooperação com organizações regionais (Coração da Ásia). Esta organização tenta principalmente alcançar a reconciliação nacional entre os afegãos. No entanto, os temas discutidos durante as reuniões são muito diversos e incluem, entre outros, extremismo e terrorismo, tráfico de drogas, migração, pobreza, cooperação para o desenvolvimento e outros. Os ministros dos Estados membros do Processo de Istambul conversam em reuniões anuais, a quarta das quais ocorreu em 21 de outubro de 2014 em Pequim.

A RPC também participa do Grupo de Coordenação Quadrilátero, que inclui representantes dos Estados Unidos, China, Paquistão e Afeganistão. O grupo se reuniu pela primeira vez em junho de 2015. As conversas nessa configuração enfrentaram inúmeras barreiras. O principal fator foi a relutância do Talibã em se envolver em negociações. Além disso, houve sérias animosidades entre os representantes de Cabul e Islamabad. As relações entre os estados estão sobrecarregadas, entre outras coisas, por muitos anos de disputa territorial e pelos esforços dos pashtuns paquistaneses para conquistar a independência. Houve também problemas adicionais, incluindo acusações do Paquistão contra o Afeganistão de não agir para conter os ataques do Talibã de seu território (Wong, Jolly 2016). Também há desconfiança mútua entre a China e os Estados Unidos devido a múltiplos interesses regionais e globais conflitantes. Vale ressaltar, no entanto, que como parte da iniciativa, Pequim decidiu formalmente pela primeira vez cooperar com Washington para a segurança do Afeganistão. Anteriormente, a RPC evitava qualquer cooperação com os EUA nesse sentido, para não antagonizar grupos extremistas islâmicos. China e Paquistão apresentam posições muito mais próximas, mas também há vários mal-entendidos entre eles (Putz 2017).

A liderança do PCC percebe que o Paquistão é a chave para um papel mais importante para a RPC no sul da Ásia. Seus líderes também sabem que o país e as organizações localizadas em seu território têm um impacto particular na situação do Afeganistão. Por essa razão, a iniciativa de diálogo tripartite China-Afeganistão-Paquistão está em operação desde 2012. Islamabad

pressionou Cabul a confiar mais em Pequim durante a retirada dos EUA do Afeganistão (Crane, Greenfield 2014, 308). No entanto, as autoridades em Cabul ficaram indignadas com o fato de Islamabad, com o apoio de Pequim, estar tentando interferir excessivamente em seus assuntos internos (Wong, Jolly 2016). Em 2011, as autoridades paquistanesas pediram à RPC que assumisse o papel dos EUA no Afeganistão e fornecesse apoio significativo também a si mesmos, para que pudessem se tornar independentes da ajuda americana (Cordesman, Hess 2014, 253). No entanto, as relações entre a China e o Paquistão são complicadas. Junto com o aumento do envolvimento econômico no Afeganistão, a China tentou usar o Paquistão para estabilizar o país (Lanteigne 2016, 205). Pequim esperava que Islamabad implementasse suas diretrizes sobre o Afeganistão, mas havia vários obstáculos no caminho. Um deles é a falta de controle das autoridades paquistanesas sobre grupos extremistas domésticos (Gartenstein-Ross, Trombly, Barr, 2014, 15). Isso é particularmente problemático para a China, pois os combatentes uígures são treinados no Paquistão e entram na China tanto pelo Paquistão quanto pelo Afeganistão. A China tentou convencer o Afeganistão e o Paquistão a buscar interesses de segurança comuns, particularmente na defesa contra a ameaça de combatentes ilegais (Ali 2015, 18).

A RPC também iniciou a cooperação bilateral no Afeganistão com a Índia - seu principal concorrente do sul da Ásia. Pequim foi desfavorável ao estreitamento da cooperação estratégica entre o Afeganistão e a Índia. Isso se deveu tanto às sérias tensões nas relações políticas entre a China e a Índia quanto à rivalidade econômica no Afeganistão. A China e a Índia entraram no diálogo sobre o Afeganistão pela primeira vez em abril de 2013. As partes nas negociações descreveram-no diplomaticamente como construtivo e frutífero (Zafar, Upadhyay 2016, 241). Cabul viu a China como um parceiro mais importante do que a Índia (Gajda 2015, 2). No entanto, grandes investimentos, ajuda ao desenvolvimento relativamente alta e suprimentos de equipamentos militares da Índia foram de grande importância para o Afeganistão (Miglani 2016). A cooperação indo-afegã gerou uma ansiedade ainda mais séria no Paquistão, amigo da China. Islamabad temia que os crescentes laços do país pudessem enfraquecer sua posição no conflito com a Índia pela Caxemira. As relações indo-afegãs exacerbaram as tensões nas relações afegãs-paquistanesas. Em primeiro lugar, o Afeganistão acusou o Paquistão de bloquear o trânsito de mercadorias importadas e exportadas para a Índia através do seu território (Wong, Jolly 2016). Por essas razões, a China se encontra em uma posição delicada ao falar com a Índia sobre a segurança do Afeganistão.

A RPC também participa de outras configurações de cooperação com países asiáticos, nas quais realiza conversações para a estabilização do

Afeganistão e, mais amplamente, da Ásia Meridional e Central. Entre essas iniciativas, vale destacar a cooperação no triângulo China-Índia-Rússia. Em janeiro de 2014, foi realizada uma reunião de representantes desses países em Pequim. A China também participa de consultas em formato tripartite com a Rússia e o Paquistão. A Iniciativa do Cinturão e da Rota (BRI) para construir a Nova Rota da Seda da China para a Europa, apresentada pelo presidente Xi em setembro de 2013, também visava estabilizar essas partes da Ásia. Uma das consequências importantes dessa iniciativa é fortalecer a cooperação econômica dos países asiáticos por meio do desenvolvimento de uma rede de comunicação. A generosa oferta de capital da China (o custo total do projeto pode chegar a US\$ 100 bilhões) é contribuir para aumentar a estabilidade dos países da região, inclusive intensificando seus esforços no combate ao extremismo e ao terrorismo para garantir a segurança do projeto. Isso, por sua vez, pode se traduzir em maior pressão desses países sobre o Afeganistão.

As configurações acima mostram que a RPC está pronta para consultas e cooperação com todos os países que têm impacto na situação no Afeganistão. Isso também se aplica a países com os quais têm interesses diferentes ou até conflitantes (Szcudlik-Tatar 2014, 5-6). No entanto, isso não significa automaticamente que a China seja um ator inequivocamente construtivo na região. Deve-se enfatizar que empreende essas iniciativas principalmente para proteger seus próprios interesses. Um dos motivos por trás da construção de plataformas de cooperação tão diversificadas por Pequim é tentar impedir uma integração regional que desrespeite ou seja direcionada contra seus interesses. Um exemplo dessa cooperação, que é desfavorável para a China, é o estreitamento do triângulo estratégico na linha EUA-Índia-Leste Asiático. Pequim está ciente de que a iniciativa de Washington visa equilibrar o crescimento do poder da China na Ásia (Ali 2015, 122).

## Considerações Finais

À medida que o poder da China cresce, cresce também o alcance de seus interesses. O Afeganistão está localizado na encruzilhada da Ásia Central e do Sul da Ásia, estrategicamente importante para a China. Devido à sua proximidade geográfica, a desestabilização dessas regiões pode ter consequências muito mais graves para a China do que para os remotos Estados Unidos. Ao contrário dos EUA e da OTAN, no entanto, a China não decidiu enviar suas forças armadas ao Afeganistão. Promove a segurança no Afeganistão usando métodos brandos, e seu principal motivo é sua

própria segurança e desenvolvimento. Pequim assumiu que a aceleração do desenvolvimento e da cooperação econômica com o Afeganistão se traduziria na estabilização de sua segurança. O Afeganistão tem depósitos significativos de recursos naturais que potencialmente dão à RPC uma oportunidade de diversificar seus suprimentos. Por esse motivo, a China fez investimentos voltados para a extração de matérias-primas afegãs, com esforços mínimos para manter a segurança do país. A RPC vem desenvolvendo cooperação econômica com o Afeganistão, com base em um modelo previamente testado na África e na América Latina. Pressupõe ganhar influência política por meio da cooperação econômica, incluindo investimentos, ao mesmo tempo que se abstém de interferir nos assuntos internos. Dentro do modelo, a estabilidade interna e a prosperidade econômica são muito mais importantes do que as liberdades civis. Além do significativo investimento de capital no setor de mineração no Afeganistão, no entanto, a contribuição da China para o seu desenvolvimento tem sido limitada. Isso mostra um nível relativamente baixo de fundos de ajuda fornecidos, bem como projetos de infraestrutura implementados.

Pequim esperava o sucesso do chamado Processo de Cabul, ou seja, a efetiva aquisição da OTAN pelo governo afegão de total responsabilidade pela administração e manutenção da segurança no país. As esperanças da comunidade internacional de que a China assumisse uma parte mais séria da responsabilidade política e militar pela segurança do Afeganistão eram, no entanto, uma ilusão. Pequim não queria ser identificada com a missão da OTAN no Afeganistão e salvar o Ocidente do fogo afegão. O Processo de Cabul provou ser ineficaz por várias razões. Em parte porque a ANSF não estava adequadamente preparada para proteger os cidadãos. Assim, a RPC também aderiu ao processo da sua formação, ainda que de forma limitada.

Pequim vinha conduzindo um diálogo político intensificado, principalmente multilateral, para a segurança do Afeganistão, mas sem sucessos visíveis. A reconquista do poder pelo Talibã mudou completamente as circunstâncias da cooperação da China com o Afeganistão. Questiona-se a possibilidade de implementação de investimentos no setor de mineração e cooperação comercial. Mais importante, a implementação do projeto emblemático da BRI foi colocada em risco, pois passará nas proximidades do Afeganistão, inclusive pelo Corredor Econômico China-Paquistão (CPEC), no qual a China investiu cerca de US\$ 60 bilhões e por meio de os países da Ásia Central. A China está igualmente preocupada com o possível aumento do poder de grupos extremistas e terroristas na região.

Depois que o Talibã retomou o poder no Afeganistão, a China precisa desempenhar um papel mais ativo na região para proteger seus interesses

econômicos. Não se pode descartar que, em um futuro distante, potências como a China e a Índia, e talvez até a Rússia, desempenhem um papel internacional fundamental na segurança, estabilidade e desenvolvimento do Afeganistão. No entanto, pode-se supor que a China continuará a evitar o envolvimento militar, inclusive na forma de operações antiterroristas contra os separatistas uigures escondidos naquele país. No entanto, Pequim agirá de forma decisiva para impedir que terroristas da Al-Qaeda, ISIS, ETIM e outras organizações entrem em território chinês a partir do Afeganistão.

## REFERÊNCIAS

- Ali, Mahmud. 2015. "Peripheral South Asian response to the growth of Chinese power: a study in dichotomous continuity". In: Li, Mingjiang; Kemburi, Kalyan (ed.). *China's Power and Asian Security*, 111-138, London-New York: Routledge.
- Ali, Mahmud. 2008. *U.S.-China Relations in the "Asia-Pacific" Century*. New York: Palgrave Macmillan.
- Arduino, Alessandro. 2017. "China's Energy Interests in Central Asia and Russia: Symbiotic distrust and striking a balance between cooperation and confrontation". In: Wu, Fengshi; Zhang, Hongzhou (ed.). *China's Global Quest for Resources: Energy, Food and Water*, 119-137, London-New York.
- Cheema, Perviaz I. 2002. "The China Threat: a View from Pakistan". In: Yee, Herbert; Storey, Ian (ed.). *The China Threat: Perceptions, Myths and Reality*, 302-311, London-New York.
- Chia, Claudia; Kunthavi, Kalachelvam; Zheng, Haiqi. 2021. *Exploring China's Afghanistan Policy*. Available on: <https://www.isas.nus.edu.sg/papers/exploring-chinas-afghanistan-policy/>. access on: January, 11 2022.
- China-Afghanistan Joint Statement on Deepening Strategic and Cooperative Partnership. 2013. 14 October. Beijing. Available on: <https://www.mfa.gov.cn/ce/ceaf//eng/zagx/asdfg/t1099241.htm>. access on: December, 15 2021.
- China--Afghanistan Relations in 2010. 2011. 30 August. Beijing. Available on: <https://www.mfa.gov.cn/ce/ceaf//eng/zagx/introduction/t853112.htm>. access on: December, 15 2021.
- Xinhua, China, *Afghanistan upgrades ties to strategic partnership*. 2012. 8 June. Beijing. Available on: [http://www.china.org.cn/world/2012-06/08/content\\_25598894.htm](http://www.china.org.cn/world/2012-06/08/content_25598894.htm). access on: December, 24 2021.

- Cordesman, Anthony; Hess, Ashley. 2014. “Transition in the Afghanistan-Pakistan War and the uncertain role of the great powers”. In: Krause, Joachim; Mallory, Charles K. (ed.). *Afghanistan, Pakistan and Strategic Change*. Adjusting Western regional policy, 237-268, London-New York: Routledge.
- Crane, Keith; Greenfield, Victoria. 2014. “The NATO drawdown: implications for Afghanistan and Pakistan”. In: Krause, Joachim; Mallory, Charles K. (ed.). *Afghanistan, Pakistan and Strategic Change*. *Adjusting Western regional policy*, 269-289, London-New York: Routledge.
- Curtis, Lisa. 2016. *China's South Asia Strategy*. Available on: <http://www.heritage.org/testimony/chinas-south-asia-strategy>. access on: December, 24 2021.
- Denmark, Abraham M. 2015. “Growing Sino-US strategic rivalry in the Asia-Pacific”. In: Li, Mingjiang; Kemburi, Kalyan M. (ed.). *New Dynamics in US-China Relations*. Contending for the Asia-Pacific, 15-30, London-New York: Routledge.
- Dobbins, James. 2014. “Launching an Afghan peace process”. In: Krause, Joachim; Mallory, Charles K. (ed.). *Afghanistan, Pakistan and Strategic Change*. Adjusting Western regional policy, 149-170, London-New York: Routledge.
- Downs, Erica. 2012. China Buys into Afghanistan. *SAIS Review*, 32:2, 65-84.
- Dunne, Tim. 2008. “Liberalizm”. In: Baylis, John; Smith, Steve. *Globalizacja polityki światowej. Wprowadzenie do stosunków międzynarodowych*, 185-201, Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego.
- Duzor, Megan. *The Cost of War*. Available on: <https://projects.voanews.com/afghanistan/timeline/>. access on: January, 5 2022.
- Foreign Ministry Spokesperson Hua Chunying's Regular Press Conference on August 16, 2021. 2021. Available on: [http://www.china-embassy.org/eng/fyrth/202108/t20210816\\_9016557.htm](http://www.china-embassy.org/eng/fyrth/202108/t20210816_9016557.htm). access on: December, 24 2021.
- Gacek, Lukasz. 2013. *Azja Centralna w polityce energetycznej Chin*. Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego.
- Gajda, Jakub. 2015. *Zaangazowanie Chin w Afganistanie – stan obecny i perspektywy*. Biuletyn Opinii FAE, 4, 2-II.
- Gartenstein-Ross, Daveed; Trombly, Daniel; Barr, Nathaniel. 2014. *Chinas Post-2014 Role in Afghanistan*. Washington: Foundation for Defense of Democracies.
- Gartzke, Erik. 2007. The Capitalist Peace. *American Journal of Political Science*,

51:1, 166-191.

- Glogowski, Aleksander. 2013. "Chiny – Pakistan – Afganistan. Nowe mocarstwo wobec starych wyzwań". In: Klosowicz, Robert; Szlachta, Bogdan; Wec Janusz J. (ed.). *Dylematy strategiczne XXI wieku. Księga Jubileuszowa dedykowana Profesorowi Michałowi Chorosnickiemu z okazji czterdziestolecia pracy naukowej*, 263-272, Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego.
- Gudalov, Nikolay N. "Developments in Afghanistan after 2014: a perspective from Russia and its possible role". In: Harsehé, Rajen; Tripathi, Dhananjay (ed.). *Afghanistan Post-2014. Power configurations and evolving trajectories*, 150-168, New Delhi-London-New York: Routledge.
- Heart of Asia. *Istanbul Process*. Pillars. Available on: <http://hoa.gov.af/293/pillars>. access on: December, 24 2021.
- Hoyt, Timothy D. 2016. "US-China cooperation: the role of Pakistan after the death of Osama bin Laden". In: Ping, Jonathan H; McCormick, Brett (ed.). *China's Strategic Priorities*, 114-128, London-New York: Routledge.
- Information Office of the State Council of the People's Republic of China. 2000. *China's National Defense in 2000*. October. Beijing. Available on: <http://www.china.org.cn/e-white/2000/index.htm>. access on: October, 12 2021.
- Information Office of the State Council of the People's Republic of China. 2002. *China's National Defense in 2002*. December. Beijing. Available on: <http://www.china.org.cn/e-white/20021209/index.htm>. access on: October, 12 2021.
- Information Office of the State Council of the People's Republic of China. 2004. *China's National Defense in 2004*. December. Available on: <http://www.china.org.cn/e-white/20041227/index.htm>. access on: October, 12 2021.
- Information Office of the State Council of the People's Republic of China. 2006. *China's National Defense in 2006*. December. Beijing. Available on: <http://www.china.org.cn/english/features/book/194421.htm>. access on: October, 12 2021.
- Information Office of the State Council of the People's Republic of China. 2009. *China's National Defense in 2008*. January. Beijing. Available on: [http://www.china.org.cn/government/whitepaper/node\\_7060059.htm](http://www.china.org.cn/government/whitepaper/node_7060059.htm). access on: October, 12 2021.
- Information Office of the State Council of the People's Republic of China.

2011. *China's National Defense in 2010*. March. Beijing. Available on: [http://www.china.org.cn/government/whitepaper/node\\_7114675.htm](http://www.china.org.cn/government/whitepaper/node_7114675.htm). access on: October, 12 2021.
- Information Office of the State Council of the People's Republic of China. 2013. *The Diversified Employment of China's Armed Forces*. Beijing. Available on: [http://english.www.gov.cn/archive/white\\_paper/2014/08/23/content\\_281474982986506.htm](http://english.www.gov.cn/archive/white_paper/2014/08/23/content_281474982986506.htm). access on: December, 25 2021.
- Information Office of the State Council of the People's Republic of China. 2015. *China's Military Strategy*. Beijing. Available on: [http://english.www.gov.cn/archive/white\\_paper/2015/05/27/content\\_281475115610833.htm](http://english.www.gov.cn/archive/white_paper/2015/05/27/content_281475115610833.htm). access on: October, 12 2021.
- Information Office of the State Council of the People's Republic of China. 2019. *China's National Defense in the New Era*. 2019. December. Beijing. Available on: [https://english.www.gov.cn/archive/whitepaper/201907/24/content\\_WS5d3941ddc6d08408f502283d.html](https://english.www.gov.cn/archive/whitepaper/201907/24/content_WS5d3941ddc6d08408f502283d.html). access on: October, 12 2021.
- Joint Statement Between the People's Republic of China and the Islamic Republic of Afghanistan. 2006. 20 June. Beijing. Available on: [https://www.fmprc.gov.cn/mfa\\_eng/wjdt\\_665385/2649\\_665393/201605/t20160530\\_679461.html](https://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/wjdt_665385/2649_665393/201605/t20160530_679461.html). access on: December, 15 2021.
- Jureńczyk, Łukasz; Nicharapova, Jildiz. 2020. Attitudes of NATO, SCO and CSTO towards the situation in Afghanistan after 2014. *Austral: Brazilian Journal of Strategy and International Relations*, 9:17, 155-179.
- Kabul Declaration on Good-neighbourly Relations. 2002, 22 December. Kabul. Available on: <http://reliefweb.int/report/afghanistan/afghanistan-kabul-declaration-good-neighbourly-relations-s20021416>. access on: December, 15 2021.
- Kam, Stefanie. 2017. “China and the threat of terrorism”. In: Boon, Hoo T. (ed.). *Chinese Foreign Policy Under Xi*, 189-204, London-New York: Routledge.
- Karzai, Hamid. 2012. *Address at the China University of Foreign Affairs*. Office of the President. Beijing.
- Kizekova, Alica. 2016. “Chinese regionalism: balancing and constraint in the Shanghai Cooperation Organization”. In: Ping, Jonathan H; McCormick, Brett (ed.). *China's Strategic Priorities*, 129-147, London-New York: Routledge.
- Lanteigne, Marc. 2016. *Chinese Foreign Policy*. An Introduction. Third Edition. London-New York: Routledge.

- Levi-Sanchez, Suzanne. 2017. *The Afghan-Central Asia Borderland*. The state and local leaders. London-New York: Routledge.
- Medcalf, Rory. 2015. "Canberra's Beijing balance: Australian perceptions of and responses to Chinese power". In: Li, Mingjiang; Kemburi, Kalyan M. (ed.). *China's Power and Asian Security*, 163-180, London-New York: Routledge.
- Miglani, Sanjeev. 2016. *Afghans push India for more arms, despite Pakistan's wary eye*. Available on: <http://www.reuters.com/article/us-afghanistan-india-defence-idUSKCN10X29W>. access on: December 25, 2021.
- Opacin, Nerkez. 2015. *China's Role in Afghanistan*. A Capitalist Peace Approach. Hamburg: Anchor Academic Publishing.
- Putz, Catherine. 2017. *Can China Help Mediate Between Afghanistan and Pakistan?* Available on: <http://thediplomat.com/2017/06/can-china-help-mediate-between-afghanistan-and-pakistan/>. access on: December 25, 2021.
- Qassem, Ahmad S. 2009. *Afghanistan's Political Stability*. A Dream Unrealised. London-New York: Routledge.
- Roberts, Guy. 2015. *US Foreign Policy and China. Bush's first term*. London-New York: Routledge.
- Ruttig, Thomas. 2014. "Afghanistan between democratization and civil war: post-2014 scenarios". In: Krause, Joachim; Mallory, Charles K. (ed.). *Afghanistan, Pakistan and Strategic Change*. Adjusting Western regional policy, 171-200, London-New York: Routledge.
- Sadr, Omar. 2016. "Rethinking stability for Afghanistan: socializing Great Powers in a multilateral order". In: Harsehé, Rajen; Tripathi, Dhananjay (ed.). *Afghanistan Post-2014. Power configurations and evolving trajectories*, 50-70, New Delhi-London-New York: Routledge.
- Shanghai Convention on Combating Terrorism, Separatism and Extremism. 2001. 12 June. Shanghai, Available on: <http://www.refworld.org/docid/49f5d9f92.html>. access on: December, 15 2021.
- Special Inspector General for Afghanistan Reconstruction. 2015. *Quarterly Report to the Unites States Congress*. Virginia. Available on: <http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/2015-01-30qr.pdf>. access on: December, 15 2021.
- Szczudlik-Tatar, Justyna. 2014. Towards More Robust Diplomacy with „Chinese Characteristics". *PISM Strategic File*, 22, 1-6.
- Tai, Michael. 2015. *US-China Relations in the Twenty-First Century*. A question of trust. London-New York: Routledge.

- Tian, Yew Lun. 2021. *China urges World Bank, IMF to help Afghanistan*. Available on: <https://www.reuters.com/world/asia-pacific/china-urges-world-bank-imf-help-afghanistan-2021-10-28/>, 29 XII 2021. access on: December, 25 2021.
- van der Kley, Dirk. 2014. *China's foreign policy in Afghanistan*. Available on: [https://www.lowyinstitute.org/sites/default/files/chinas-foreign-policy-in-afghanistan\\_o.pdf](https://www.lowyinstitute.org/sites/default/files/chinas-foreign-policy-in-afghanistan_o.pdf). access on: December, 25 2021.
- Wong, Edward; Jolly, David. 2016. *China Considers Larger Role in Afghanistan Peace Process*. Available on: [https://www.nytimes.com/2016/01/25/world/asia/china-considers-larger-role-in-afghanistan-peace-process.html?\\_r=0](https://www.nytimes.com/2016/01/25/world/asia/china-considers-larger-role-in-afghanistan-peace-process.html?_r=0). access on: December, 25 2021.
- Yuan, Jingdong. 2015. “The rise of China and the emerging order in Asia”. In: Li, Mingjiang; Kemburi, Kalyan M. (ed.). *China's Power and Asian Security*, 25-41, London-New York: Routledge.
- Zaborowski, Wojciech. 2012. Polityka Chin wobec Afganistanu w kontekście zakoszczenia misji ISAF. *Bezpieczeństwo Narodowe*, 3-4, 141-164.
- Zafar, Athar; Upadhyay, Dinoj K. 2016. “Drawdown from Afghanistan: implications for India's engagement in Central Asia”. In: Harsehé, Rajen; Tripathi, Dhananjay (ed.). *Afghanistan Post-2014*. Power configurations and evolving trajectories, 231-244. New Delhi-London-New York: Routledge.
- Zhao, Huasheng. 2012. China and Afghanistan. China's Interests, Stances, and Perspectives. *A Report of the CSIS Russia and Eurasia Program*. Washington: Center for Strategic and International Studies.

## RESUMO

O objetivo do artigo é apresentar e avaliar o envolvimento da República Popular da China na estabilização da segurança do Afeganistão durante a transição democrática. Os esforços da China para garantir o Afeganistão foram muito limitados, pois não queria apoiar a posição dos EUA no país e antagonizar grupos extremistas. Suas relações com o Afeganistão estavam centradas em questões econômicas que resultaram de seus próprios objetivos e interesses. A China esperava que os investimentos e o comércio intensificados e, portanto, o crescimento econômico, se traduzissem positivamente na estabilidade e segurança do Afeganistão.

## PALAVRAS-CHAVE

Afeganistão; República Popular da China; Segurança; Estabilidade.

*Recebido em 21 de janeiro de 2022*

*Aprovado em 19 de abril de 2022*

*Traduzido por Eduardo Secchi*

# A POLÍTICA EXTERNA DO SULTANATO DE OMÃ PARA A CRISE DO IÊMEN: FUNDAMENTOS E LIMITAÇÕES

Khamis bin Ali Al-Sunaidi<sup>1</sup>  
Sahar Tarawneh<sup>2</sup>  
Kamis Snidi<sup>3</sup>

## Introdução

Desde o início da guerra no Iêmen em 2015, o Sultanato de Omã tem feito questão de aderir a uma política de neutralidade e absteve-se da opção de se envolver em qualquer ação militar, convencido da futilidade dessa opção e de sua incapacidade de resolver e mudar a realidade em campo. Em vez disso, a convicção de Omã foi direcionada para a opção de diálogo e a ativação de canais de negociação e comunicação diplomática, que é o que o Sultanato tem dedicado a sua política no Iêmen, tendendo a desempenhar o papel de mediador entre as partes em conflito.

Com a escalada da guerra no Iêmen, o Sultanato de Omã aderiu à sua posição neutra com a busca pela neutralidade positiva, ativando e exercendo o papel de mediação, papel que se alinhava com as premissas e princípios de sua política externa, e para o qual tinha várias qualificações. No entanto, outros fatores, tais como a natureza da crise e do conflito no Iêmen e o contínuo endurecimento das posições, continuaram sendo um obstáculo ao desenvolvimento da mediação e ao alcance de um acordo abrangente.

---

<sup>1</sup> Pesquisador do Sultanato de Omã, possui mestrado em ciência política, Omã.

<sup>2</sup> Professora Assistente na Middle East University, Amã, Jordânia.

<sup>3</sup> Middle East University, Amã, Jordânia.

## Perguntas de Pesquisa

1. Qual é o papel do Sultanato de Omã na crise iemenita?;
2. Quais são os fatores mais importantes que contribuem para que o Sultanato desempenhe o papel que desempenha na crise iemenita?;
3. Quais são os principais obstáculos e limitações que impedem o Sultanato de cumprir o papel que desempenha na crise iemenita?

## Problema de Pesquisa

O problema da pesquisa está na diferença entre a política externa do Sultanato de Omã frente à crise no Iêmen e às políticas com outros países da região, especialmente os países do Conselho de Cooperação do Golfo, e no fato de o Sultanato ter uma política e um papel importante na crise iemenita, apesar de não estar envolvido na crise apoiando das suas partes locais.

## Objetivo de Pesquisa

Esta pesquisa tem como objetivo:

1. Definir o papel do Sultanato de Omã na crise iemenita;
2. Identificar os fatores mais importantes que contribuem com que o Sultanato desempenhe o papel que desempenha na crise iemenita;
3. Alcançar os obstáculos e limitações mais proeminentes que impedem o Sultanato de cumprir o papel que desempenha na crise iemenita.

## Hipótese

O estudo partiu da hipótese de que existe um papel efetivo e importante desempenhado pelo Sultanato de Omã na crise iemenita, que se exerce mediante as posições e decisões de política externa que tem encarregado para a crise no seu vizinho Iêmen, especificamente desde a eclosão da guerra em 2015.

## Importância da Pesquisa

A importância do estudo decorre do fato de tratar de um modelo único de comportamento de política externa na região árabe e no Oriente Médio, que é o de não se envolver em conflitos e, em vez disso, desempenhar o papel de mediador, em uma região repleta de conflitos. É um modelo importante para estudar os fundamentos, processo de tomada de decisão da política externa e a resposta às crises contemporâneas, especialmente no Oriente Médio, de modo que esta pesquisa pode fornecer um modelo analítico que aumente a possibilidade de desenvolver e disseminar tal resposta na região, para servir aos objetivos de alcançar a estabilidade regional.

## Momento e Local

- Momento: Desde a eclosão da guerra no Iêmen, em março de 2015, até a data de elaboração deste estudo, em junho de 2021.
- Local: República do Iêmen e Sultanato de Omã.

## Metodologia

Esta pesquisa contou com duas abordagens:

- Abordagem da Tomada de Decisão  
Essa abordagem baseia-se em considerar que há uma categoria da classe dominante no Estado, à qual é concedida a autorização costumeira e legal para exercer a função de tomar decisões de política externa, uma vez que essa categoria toma decisões de acordo com o que julga necessário para alcançar os interesses e objetivos do Estado, em nome do resto do povo (Al-Fadl 2013, 17).
- Abordagem Analítica Descritiva  
Essa abordagem é baseada na descrição dos fenômenos estudados e observações desde seu início, portanto essa descrição é objetiva e longe de impressões. E, então, transiciona-se para a fase de análise, que inclui as etapas de desconstrução, síntese, classificação e avaliação, até a conclusão dos resultados e generalizações com base na indução total (Saltaniya e Al-Jilani 2012, 132).

## As Prioridades do Sultanato de Omã no Iêmen

O Sultanato de Omã é diretamente afetado pela evolução da situação no Iêmen devido ao seu contato geográfico, já que os dois países compartilham fronteiras que se estendem por 288 km, o que significa para o Sultanato que a crise no Iêmen está relacionada à sua segurança. A possibilidade de disseminação de organizações extremistas representa um perigo e uma ameaça direta ao Sultanato, o que, conseqüentemente, reforça os esforços de Omã e enfatiza a necessidade de alcançar uma solução e um acordo final que restaure a estabilidade no Iêmen (Al-Barhawi 2018, 137).

As preocupações securitárias omanis cresceram com o aumento da atividade da “Al-Qaeda na Península Arábica” no sul do Iêmen desde sua fundação em 2009. Especialmente depois que a organização conseguiu, em janeiro de 2016, controlar a cidade de Mukalla, capital da província de Hadramaute, quando o Sultanato rapidamente fechou suas passagens fronteiriças com o Iêmen (Mazoz 2018, 4).

Omã está interessado em alcançar uma solução pacífica para a crise no Iêmen também por motivos econômicos, já que o volume de trocas comerciais com o Iêmen atingiu, em 2010, 38 bilhões e 124 milhões de riais iemenitas, e o saldo foi favorável para o Sultanato, já que o valor das importações elevaram-se para o Iêmen, totalizando 34 bilhões e 796 milhões de riais iemenitas (Saudi News Agency 2020).

Após a eclosão da guerra no Iêmen, o intercâmbio comercial entre os dois países foi interrompido e as operações comerciais com o Sultanato permaneceram limitadas ao nível da província de Al-Mahra no leste do Iêmen. Portanto, Omã está firmemente convencido da necessidade de devolver a estabilidade ao Iêmen a fim de melhorar novamente os níveis de intercâmbio comercial, especialmente devido ao seu fortalecimento a partir de seus planos econômicos visando diversificar suas fontes de renda.

Além disso, o Sultanato de Omã é afetado pela localização do Iêmen, que perpassa importantes vias navegáveis, desde o Mar Arábico e o Golfo de Aden até o Estreito de Bab-el-Mandeb, que são importantes corredores para o movimento do petróleo e do comércio global. Isso significa que a continuação das tensões no Iêmen leva a mais ameaças à navegação por esses corredores e, portanto, ao potencial de impactos diretos na economia de Omã, uma vez que a economia do Sultanato ainda é largamente dependente do petróleo e, de acordo com os dados, as suas exportações deste constituem 50% do PIB do país (Al-Amri 2021, 17).

## A Evolução da Posição de Omã sobre a Crise Iemenita

### Imparcialidade

Em 25 de março de 2015, as operações militares lideradas pela Arábia Saudita começaram no Iêmen, com a participação dos países do Conselho de Cooperação do Golfo, com exceção do Sultanato de Omã. O Sultanato optou por não participar das operações desde o início, dado que viu na guerra um conflito armado custoso em todos os níveis, com a apreciação de sua futilidade e sua incapacidade de mudar decisivamente seu curso em solo (Hizam 2017, 65).

O Sultanato de Omã teve vários motivos para a decisão de permanecer neutro e não se envolver no conflito armado, sendo o mais importante as relações e interesses que mantém com seu vizinho oriental, o Irã, considerado uma das partes mais presentes e influentes na crise, por meio do apoio aos seus aliados do grupo Ansar Allah (Houthis). O Sultanato mantém se relacionando e se equilibrando com o Irã, o que se deve a vários fatores dos quais os mais importantes são relacionados a considerações de proximidade, vigilância e gestão conjunta dos dois países para o estratégico Estreito de Ormuz (Jargon 2016, 150).

Além disso, as constantes e os princípios da política externa de Omã por quase quatro décadas enfatizam a adesão aos preceitos da intervenção não armada e da preferência pelo diálogo e pelas soluções pacíficas, por meio de canais e métodos diplomáticos. Além disso, o Sultanato não encontrou justificativas suficientes para entrar na aliança militar. Da perspectiva de Omã, nenhum dos Estados do Golfo foi diretamente ameaçado – naquela época – para que se exigisse o estabelecimento dessa aliança. Não encontrou na guerra do Iêmen um modelo semelhante, por exemplo, ao que o Kuwait foi submetido a partir da invasão pelo Iraque em 1990, uma vez que as avaliações do Sultanato sobre a crise no Iêmen foram de um conflito civil regido por conflitos regionais, em que prefere distanciar-se do envolvimento.

### Papel Mediador

À medida que a guerra corria no Iêmen, o Sultanato de Omã começou a tomar medidas para acalmar o conflito em curso, atuando inclusive com um papel humanitário por meio de concessão de vistos de trânsito iemenitas por suas terras, abrindo suas portas para centenas de feridos e auxiliando iemenitas a chegar a outros países através de suas terras e espaço aéreo. Devido

a isso, o Sultanato começou a ganhar crédito e aceitação entre segmentos crescentes de iemenitas, independentemente de suas orientações e posições, o que lhe permitiu ter mais elementos para desempenhar um papel mediador para acabar com a guerra. Isso foi reforçado ao considerar que Omã não tem ambições no Iêmen ou interesses e posições que favoreçam uma das partes em detrimento da outra, mas, sim, busca primeiro manter a estabilidade no Iêmen (Day e Brehony 2020, 175).

Em maio de 2015, enquanto o enviado das Nações Unidas ao Iêmen, Ismail Ould Cheikh Ahmed, mantinha conversas entre as partes do conflito no Iêmen para preparar o caminho para as negociações em Genebra, negociações começaram na capital de Omã, Mascate, entre os houthis e o lado norte-americano, no início dos esforços internacionais para implementar a Resolução do Conselho de Segurança no 2216, emitida em 14 de abril de 2015, que estipulava a retirada dos Houthis de Sana'a e das cidades que tomaram em 2014 (Atef 2019, 2).

Depois que a delegação Houthi retornou da conferência em Genebra, dirigiu-se diretamente à capital de Omã, Mascate, para retomar as negociações, e lá se encontrou com o ex-ministro das Relações Exteriores de Omã, Yousef bin Alawi, e discutiu as razões do fracasso das negociações de Genebra e formas de parar o conflito armado. Desde então, o papel de mediação de Omã começou a emergir, pois busca aproximar as partes iemenitas a fim de alcançar uma solução política final para a crise e poupar o país do custo de continuar os embates (Atef 2019, 3).

Com a constatação de que a campanha militar lançada pela coalizão árabe no Iêmen estagnou e percebendo sua incapacidade de alcançar resultados tangíveis em solo – além de impedir os esforços para avançar no caminho de uma solução política – a posição saudita começou a mudar, com o surgimento do interesse saudita de manter um canal de comunicação com os Houthis. O lado saudita encontrou uma oportunidade nas relações estabelecidas pelo Sultanato de Omã com os Houthis, e essa nova tendência foi rapidamente incorporada por Mascate, sediando negociações secretas entre a Arábia Saudita e os Houthis em março de 2016. Assim, o papel de Omã na mediação começou ganhar mais importância e as conversas começaram a ser repetidas, sendo sediadas em Mascate (Albasoos e Maashani 2020, 159).

Em novembro de 2016, Mascate sediou, pela segunda vez, reuniões entre oficiais Houthis e dos EUA. A delegação dos EUA foi liderada pelo ex-secretário de Estado dos EUA, John Kerry. Em fevereiro de 2018, Mascate sediou uma reunião que reuniu representantes dos Houthis e autoridades dos EUA, que é o terceiro encontro entre as duas partes em Mascate, transformando assim a capital de Omã em um importante centro de reuniões

entre as partes do conflito iemenita, por um lado, e os enviados internacionais, por outro (Albasoos e Maashani 2020, 160).

A assinatura do Acordo de Estocolmo, em dezembro de 2018, estipulou a suspensão dos combates na cidade de Al-Hodeidah – além da entrada de ajuda humanitária por meio de seu porto – e um apelo para o término do cerco Houthi à cidade de Taiz. Então, com o resultado do acordo não sendo implementado, em março de 2019, Mascate sediou uma reunião entre o Ministro das Relações Exteriores britânico, Jeremy Hunt, com proeminentes líderes Houthis, para discutir a implementação do Acordo de Estocolmo, em um esforço britânico de dar suporte aos esforços do enviado internacional britânico, Martin Griffiths, para fazer avançar os esforços de paz no Iêmen (Day e Brehony 2020, 176).

Durante o ano de 2020, o enviado da ONU, Martin Griffiths, intensificou suas visitas e contatos com autoridades de Omã. Em 25 de outubro de 2020, Griffiths se reuniu com o ministro das Relações Exteriores de Omã, Badr al-Busaidi, com o objetivo de discutir as negociações em andamento sobre a declaração conjunta de apoio ao processo político no Iêmen. Isso coincidiu com o papel ativo do Sultanato, em meados de outubro de 2020, representado no sucesso na obtenção da libertação de dois cidadãos americanos que foram detidos pelos Houthis e na devolução do corpo de um cidadão americano aos Estados Unidos após sua morte em cativeiro, em troca do retorno de cerca de duzentos Houthis feridos que estavam retidos em Omã (Al Sunaidi 2021, 67).

Em 2021, com a chegada de um novo governo dos EUA, liderado pelo presidente democrata Joe Biden, declarações sobre a necessidade de parar a guerra no Iêmen e impedir a venda de armas aos países da coalizão árabe foram feitas. Em março de 2021, a Arábia Saudita apresentou uma proposta de cessar-fogo, coincidindo com a realização de um encontro direto entre enviados dos EUA e uma delegação Houthi na capital omani, Mascate, que deu um novo impulso aos esforços das conversações patrocinadas e sediadas pelo Sultanato, apesar do contínuo cambalear das negociações para chegar a uma fórmula final de acordo. Por causa da relutância de cada parte em ceder à outra, os Houthis continuaram a insistir na necessidade de suspender o bloqueio naval e aéreo do Iêmen, enquanto o lado saudita temia que tal passo levasse ao fortalecimento da posição dos Houthis e ao apoio com mais armas e equipamentos dos iranianos (France 24, 2021).

Em 30 de março de 2021, o Sultanato anunciou que estava trabalhando, em parceria com a Arábia Saudita, para chegar a uma solução abrangente da crise iemenita, já que a Arábia Saudita começou a mostrar maior flexibilidade no caminho da solução. Isso foi resultado de sua relutância em confiar na solidez das forças legítimas na frente de Marib, especialmente após a escalada

dos ataques Houthis contra a cidade, com a percepção de que a derrota em Marib seria uma ruptura da coalizão liderada pelos sauditas no Iêmen. Somase o impacto dos ataques Houthis à profundidade saudita e a incapacidade da Arábia Saudita de oferecer ações da Aramco para venda devido ao bombardeio Houthis de suas instalações.

Com essas mudanças no nível de posicionamentos, Mascate se transformou em um centro de intensas visitas de representantes dos EUA e da Arábia Saudita aos Houthis, incluindo uma visita do ministro das Relações Exteriores saudita, Faisal bin Farhan, a Omã em 2 de maio de 2021, bem como a visita do enviado dos EUA ao Iêmen, Timothy Lenderking, e do enviado da ONU Martin Griffiths (Emirates Policy Center 2021, 3).

As conversações tentaram separar a vertente humanitária da política. Eles se concentraram em garantir o acesso humanitário regular e desimpedido a todas as partes do Iêmen, incluindo a abertura do aeroporto de Sana'a e do porto de Hodeidah, além de apoiar um cessar-fogo permanente, preparar a transição das partes para negociações políticas e fornecer garantias em matéria de indenização e reconstrução (Emirates Policy Center 2021, 4).

Enquanto o lado Houthi se concentrou na necessidade de um cessar-fogo abrangente e na reabertura incondicional do aeroporto de Sana'a e do porto de Hodeidah, por outro lado, o governo iemenita e a coalizão liderada pela Arábia Saudita rejeitam a condição Houthi, considerando que o término da interdição do aeroporto de Sana'a e o porto de Hodeidah permitirá o fluxo de armas do Irã para os Houthis, com a Arábia Saudita intensificando sua exigência de que os Houthis se comprometam primeiro a interromper o ataque a Marib. Como resultado desse endurecimento de ambos os lados, em junho de 2021, as negociações foram novamente declaradas um fracasso.

Assim, constatamos que desde a eclosão da guerra, o Sultanato de Omã tem desempenhado um papel fundamental de facilitador para apoiar os esforços de diálogo e ativar canais de comunicação, comprometendo-se a desempenhar o papel de mediador, apoiando medidas de construção de confiança e trazendo diferentes pontos de vista em conjunto, a fim de servir o propósito de alcançar um acordo abrangente que alcance a paz e a estabilidade no Iêmen. O Sultanato tornou possível desempenhar este papel, mantendo relações com as diversas partes da crise, incluindo os Houthis, além de suas boas relações com o Irã, o que lhe permitiu manter uma posição intermediária que lhe permitiu envolver-se no processo político para contribuir para a solução da crise.

Por causa do bloqueio imposto ao aeroporto de Sana'a, os voos através do território do Omã tornaram-se a única saída para os Houthis, e Mascate tornou-se o único destino para os negociadores das outras partes

se encontrarem com representantes do lado Houthi. O Sultanato de Omã conseguiu chegar a acordos que contribuíram para mitigar a crise, bem como libertar muitos detidos pelos Houthis, além do papel humanitário de tratar os feridos, além de apoiar os esforços das Nações Unidas para um cessar-fogo em Hodeidah (Acordo de Estocolmo), organizando sessões de diálogo paralelas.

## Pilares e Limitações do Papel de Omã no Iêmen

### A Confiança no Papel de Omã

A retirada da opção de solução militar pela aliança saudita-emirática foi um fator importante por trás do aumento da mediação omani e da crescente dependência de seu papel para chegar a uma solução final da crise iemenita, um papel que veio a pedido dos Estados Unidos e da Arábia Saudita, e devido às boas-vindas e confiança dos Houthis, que mantiveram a credibilidade para o papel mediador de Omã. Isso permitiu ao Sultanato obter um consenso iemenita, regional e internacional para desempenhar esse papel, especialmente com o fracasso contínuo das negociações internacionais e a oscilação dos seus esforços para chegar a um acordo.

Dado que Omã manteve relações normais com os Houthis desde o início da guerra e não se importa que os Houthis se tornem um partido político legítimo no futuro pós-guerra do Iêmen, eles são os principais defensores da expansão do papel de Omã na crise iemenita. A confiança em Omã se reflete na insistência de oficiais de alto escalão Houthi usarem de aeronaves de Omã para fins diplomáticos (Al-Maslami 2017, 2).

Omã também é visto como um mediador eficaz por figuras proeminentes do governo do presidente iemenita Abd Rabbu Mansour Hadi, devido ao histórico persistente de negociações com os Houthis. Essa confiança é reforçada, porque o Sultanato sempre considerou que a tomada Houthi de Sana'a foi um ato ilegítimo e deve ser retirada de acordo com a Resolução 2216 da ONU, além da rejeição do Sultanato aos planos de dividir o Iêmen.

### Limitações do Papel de Omã

Em contraste com o apoio Houthi e o de membros do governo do presidente Abd Rabbu Mansour Hadi para os esforços de mediação do Sultanato de Omã, o Conselho de Transição do Sul, apoiado pelos Emirados

Árabes Unidos, tem encarado o papel de Omã com menos entusiasmo, especialmente à luz da posição de Omã que apoia a unidade do Iêmen, ao contrário das demandas do conselho separatista.

O Sultanato não mostra nenhuma espécie de aprovação sobre a independência do sul do Iêmen, porque teme que isso cause o estabelecimento de um Estado aliado aos Emirados Árabes Unidos em suas fronteiras. Em 19 de fevereiro de 2019, o ex-ministro das Relações Exteriores de Omã, Yusuf bin Alawi, admitiu que o Sultanato de Omã não concorda com a política dos Emirados Árabes Unidos em relação ao Iêmen, porque Mascate, como ele disse, “não gosta de alimentar guerras e conflitos”. No entanto, qualquer tendência do Sultanato de aceitar uma forma de autonomia no sul do Iêmen como a última solução para a crise e a garantia da estabilidade pode contribuir para mudar a posição do Conselho (Albasoos e Maashani 2020, 163).

A Arábia Saudita e os Emirados Árabes Unidos também compartilham das ressalvas do Conselho de Transição sobre os esforços de mediação praticados pelo Sultanato de Omã, e parte do motivo de seu ceticismo sobre o papel de Omã se deve à estreita relação do Sultanato com o Irã, que apareceu, nas alegações divulgadas pela mídia saudita e emirática, mediante a transferências de armas para os Houthis através dos territórios do Sultanato de Omã.

As tensões entre Omã e a aliança saudita-emirática limitam a eficácia do papel de mediação de Omã no Iêmen. Dado que muitas das principais partes no Iêmen, lideradas pelo “governo Hadi” e pelo “Conselho de Transição Sul”, recebem várias formas de apoio tanto da Arábia Saudita quanto dos Emirados Árabes Unidos, enquanto sua relação com o Sultanato permanece em um nível muito inferior. Portanto, quaisquer posições adotadas pela Arábia Saudita ou pelos Emirados Árabes Unidos do Sultanato limitam a capacidade dessas partes de avançar nas negociações de paz mediadas pelo Sultanato de Omã.

## Considerações Finais

O Sultanato de Omã viu o conflito violento no Iêmen como uma crise interna em primeiro lugar, na qual intervieram partes externas regionais. Por isso, preferiu manter sua posição intermediária na política da região e preferiu se distanciar da polarização e dos conflitos regionais, especialmente com a percepção de que a intervenção militar não levaria à solução do conflito. Iria agravá-la e gerar más consequências em nível humanitário, o que foi comprovado pelo desenrolar dos acontecimentos mais de seis anos após o

início das operações militares em março de 2015.

A política do Sultanato em relação à crise no Iêmen estava comprometida com os princípios e direções da política externa de Omã que aderem aos princípios do diálogo, do papel da mediação e da resolução pacífica de conflitos. O Sultanato conseguiu desempenhar um papel mediador graças à confiança que conquistou das partes durante a crise, especialmente do lado Houthi, que enfrenta um estado de quase estranhamento e isolamento internacional. No entanto, o Sultanato tem influência limitada sobre as partes da crise devido à sua falta de envolvimento no conflito como protagonista, ao não apoiar uma das partes do conflito local no Iêmen e não ter ambições expansionistas no Iêmen. Assim, o seu papel limitou-se a adotar o diálogo e a gerir e manter os canais de comunicação, não tendo chegado a um ponto de intervenção decisiva no processo de resolução ou que leve à sua realização e concretização no menor tempo possível.

À luz de responder às perguntas de pesquisa, o estudo obteve várias conclusões:

1. O Sultanato de Omã investiu sua neutralidade política e sua diplomacia de moderação para ativar canais de diálogo e diplomacia para acabar com os combates que ocorrem no Iêmen há mais de seis anos, e seus esforços incluíram trabalhar para superar a lacuna entre as partes da crise. Além disso, o Sultanato desempenhou um papel humanitário em benefício do povo iemenita, recebendo os feridos e apoiando os esforços para abrir corredores humanitários;
2. O papel do Sultanato de Omã no caso iemenita surgiu notavelmente desde 2016, depois de ter sido em 2015 apenas uma estação de translado para o movimento Houthi antes de ter um papel na apresentação de iniciativas para acabar com a guerra no Iêmen, que surgiu especificamente com as negociações secretas organizadas por Mascate entre a Arábia Saudita e os Houthis em março. Março do ano de 2016 coincidiu com o início da percepção da coalizão do fracasso em apostar apenas na opção militar para resolver a crise;
3. Apesar da dificuldade do caso iemenita, o Sultanato de Omã continua mais qualificado do que outros Estados para desempenhar o papel de mediador neutro, e isso é reforçado pelo fato de o Sultanato não ser uma parte no conflito no Iêmen, como é o caso de outros atores regionais e internacionais;
4. O Sultanato manteve um bom relacionamento com as partes do conflito no Iêmen, especialmente com os Houthis. Portanto,

- cabe ao povo do Sultanato recorrer por ele para clamar para os americanos, para as Nações Unidas e para a Arábia Saudita que desempenhe um papel mediador com os Houthis;
5. O declínio da escolha na opção militar foi um fator preponderante para o surgimento da mediação omani, que veio com a aceitação e aprovação das potências e dos atores internacionais e regionais, liderados pelas Nações Unidas, Estados Unidos da América e Arábia Saudita, bem como a acolhida aos Houthis, que mantiveram sua confiança na mediação de Omã;
  6. Apesar dos esforços feitos para mediar e promover a roda de diálogo, ainda se está longe de falar sobre uma solução para a crise no Iêmen, o que se deve principalmente à falta de consenso das partes locais e regionais e de vontade dessas de fazer as concessões necessárias, especialmente à luz da transformação do caso iemenita em um cenário de pressão a ser utilizado na luta pelo poder entre as potências regionais;
  7. Para o sucesso da mediação de Omã, está relacionada a realização de fatores como, principalmente, a maior flexibilidade das partes envolvidas na crise, com cada uma delas cumprindo suas obrigações mediante os contratos e acordos.

## REFERÊNCIAS

- Al Sunaidi, Khamis bin Ali. 2021. An unpublished *master's thesis* entitled "The Foreign Policy of the Sultanate of Oman towards the Yemeni Crisis (2015-2021)". Jordan - Amman: University of the Middle East.
- Al-Amri, Khaled, et al. 2021. *A reading of the general budget for the fiscal year 2021*. First edition. Sultanate of Oman - Muscat: Oman Economic Association.
- Al-Barhawi, Raad. 2018. *Omani policy toward Iran during the reign of Sultan Qaboos (1970 - 2017)*. first edition. Jordan - Amman: Degla House.
- Albasoos, Hani, Maashani, Musallam. 2020. "Oman's Diplomacy Strategy: Maneuvering Tools to Face Regional Challenges". *International Journal of Research in Business and Social Science*. Vol (9). No (2). Pp: 152-163.
- Al-Fadl, Muayad. 2013. *Decision-making theories: a quantitative approach*. first edition. Jordan - Amman: Curriculum House for Publishing and

Distribution.

- Al-Maslami, Farea. 2017. *The lady of middle politics*. Lebanon - Beirut: Carnegie Middle East Center (paper published on the center's website: <https://carnegie-mec.org/>).
- Atef, Ahmed. 2019. *Why are negotiations to resolve the Yemeni crisis falter?* United Arab Emirates - Abu Dhabi: The Future Center for Studies (study published on the center's website: <https://futureuae.com/>).
- Day, Stephen W., Brehony, Noel (Eds.). 2020. *Global, Regional, and Local Dynamics in the Yemen Crisis*. First edition. Austria - Wien: Springer Nature.
- Emirates Policy Center. 2021. *The Omani delegation's visit to Sana'a and the prospects for peace in Yemen*. Emirates - Abu Dhabi: Emirates Policy Center (paper published on the center's website: <https://epc.ae/>).
- France 24, 3/28/2021. *Why do the Houthis reject the "outstretched hand" of Saudi Arabia?* Website link: <https://www.france24.com/>. Date of visit: 23/6/2021.
- Hizam, Adnan. 2017. The Yemeni crisis: the status quo and future indicators. *Journal of Middle Eastern Studies*. year (21). Issue (97). pp.: 61-96. Jordan - Amman: Center for Middle Eastern Studies.
- Jargon, Arafat Ali. 2016. *Iranian-Gulf relations: conflict, detente, tension*. first edition. Egypt - Cairo: Dar Al Arabi for Publishing and Distribution.
- Mazuz, Abdelghani. 2018. *Al-Qaeda in the Arabian Peninsula: Structure and Strategy*. Egypt - Cairo: The Egyptian Institute for Studies (study published on the center's website: <https://eipss-eg.org/>).
- Saltaniya, Belkacem, and Al-Jilani, Hassan. 2012. *Main Methodologies in Social Research*. first edition. Egypt - Cairo: Dar Al-Fajr for Publishing and Distribution.
- Saudi Press Agency, August 29, 2020. *Economic / Yemen and Oman / Trade exchange*. Website link: <https://www.spa.gov.sa/>. Date of visit: 22/6/2021.

## RESUMO

O estudo começou com as perguntas: Qual é o papel desempenhado pelo Sultanato de Omã na crise iemenita? Quais são os fatores auxiliares mais importantes e os obstáculos mais proeminentes para o desempenho desse papel? O problema do estudo foi a diferença entre a política externa do Sultanato de Omã frente à crise no Iêmen e às políticas de outros países da região, especialmente os países do Conselho de Cooperação do Golfo. O estudo adotou a hipótese de que o Sultanato de Omã desempenha um papel efetivo e importante na crise iemenita, que o desempenha por meio das posições e decisões de política externa com as quais se comprometeu diante da crise em seu vizinho Iêmen. O estudo adotou tanto a abordagem da tomada de decisão quanto a abordagem analítica descritiva. O estudo analisou as prioridades do Sultanato de Omã no Iêmen, os desenvolvimentos de sua posição na crise iemenita e os componentes e determinantes do papel de Omã no Iêmen. O estudo concluiu uma série de resultados, dos quais o mais importante é que o Sultanato de Omã investiu sua neutralidade política e diplomacia de moderação para ativar canais de diálogo e diplomacia a fim de acabar com os combates em curso no Iêmen e que, apesar da dificuldade do caso iemenita, o Sultanato de Omã continua mais qualificado do que outros para desempenhar o papel de mediador neutro. Isso é reforçado pelo fato de que o Sultanato não é parte do conflito no Iêmen, como é o caso de outras partes regionais e internacionais.

## PALAVRAS-CHAVE

Iêmen; Sultanato de Omã; Crise Iemenita; Política Externa de Omã.

*Recebido em 22 de julho de 2021  
Aprovado em 03 de junho de 2022*

*Traduzido por Felipe Werner Samuel*

# SEGURANÇA MARÍTIMA NA REGIÃO DO INDO-PACÍFICO: UMA PERSPECTIVA GEOESTRATÉGICA DO ESTREITO DE MALACCA

Tran Hoang Long<sup>1</sup>  
Tran Xuan Hiep<sup>2</sup>  
Nguyen Tuan Binh<sup>3</sup>

## Introdução

A segurança marítima tem surgido nos últimos tempos como uma questão candente nos domínios das relações internacionais em geral e na região do Indo-Pacífico em particular. Com tectônica topográfica, esta área inclui inúmeros “pontos de estrangulamento” em rotas marítimas que são estrategicamente importantes para o comércio mundial, desempenhando um papel importante no transporte de petróleo, gás e produtos de carga do Oriente Médio para a Austrália e Ásia Oriental. Por isso, as questões de segurança marítima para a salvação da economia mundial preocupam os países da região do Indo-Pacífico, nos quais é cada vez mais enfatizado o importante papel da rota marítima pelo Estreito de Malaca. Com uma posição geoestratégica conectando o Mar de Andaman (Oceano Índico) e o Mar da China Meridional (Oceano Pacífico), o Estreito de Malaca é a rota mais curta entre o Oriente Médio e a Ásia em geral e os países do Pacífico em particular. Este é o local que responde por um quarto do tráfego marítimo mundial anualmente. A segurança energética e a economia comercial dos principais países poderosos da região do Indo-Pacífico dependem fortemente da segurança marítima da rota do Estreito de Malaca. Através de uma análise da localização geoestratégica do Estreito de Malaca, este artigo elucida a importância da região do Indo-Pacífico no campo da segurança marítima nas duas primeiras décadas do século XXI.

---

1 Instituto de Estudos do Nordeste Asiático, Academia de Ciências Sociais do Vietnã, Hanói, Vietnã.

2 Instituto de Pesquisa Socioeconômica, Universidade Duy Tan, Da Nang, Vietnã.

3 Faculdade de História, Universidade de Educação, Universidade Hue, Vietnã.

## Uma Visão Geral da Situação da Segurança Marítima na Região do Indo-Pacífico

O século XXI é considerado pelos principais países da região Ásia-Pacífico como “o século do mar e do oceano” e é acompanhado por uma acirrada competição entre as nações para conquistar interesses nas regiões marítimas. Tendo em vista que antes só se pensava na competição por objetivos militares, bases geoestratégicas e canais de tráfego através do estreito, hoje os países do mundo têm intensificado a competição por interesses econômicos e recursos marinhos. O desenvolvimento do poder militar e as atividades competitivas por recursos no mar mostram cada vez mais claramente a tendência de usar o mar para conter o continente. As nações marítimas fortes então derivaram seu pensamento estratégico do conceito de poder marítimo de Alfred T. Mahan, que explicou o seguinte: “O controle do mar, pelo comércio marítimo e pela supremacia naval, significa influência predominante no mundo; porque, por maior que seja a riqueza produzida pela terra, nada facilita as trocas necessárias como o mar”<sup>4</sup> (Mahan 1897, 124, tradução nossa).

O conceito de segurança marítima foi descrito por Geoffrey Till (pensador marítimo britânico) como a “boa ordem no mar”<sup>5</sup> (Till, Geoffrey 2009, 160, tradução nossa), onde o comércio marítimo, que contribui para as necessidades logísticas de muitos estados, deve ser protegido de qualquer tipo de risco e ameaça. Para Christian Bueger, a segurança marítima vai além da dimensão tradicional (Bueger, Christian 2015, 160). A segurança marítima conecta várias questões por meio de conceitos existentes de segurança e se adapta a questões temporárias emergentes. Bueger ainda considera o conceito de poder marítimo, especialmente as forças navais, como uma ferramenta para alcançar a segurança nacional. O poder marítimo na segurança marítima também discute como os estados nacionais operam suas marinhas fora de suas águas territoriais. A projeção do poder naval dos estados para meios de guerra, para garantir as linhas de comunicação marítimas (abreviadas como SLOC) e aumentar a consciência da presença de um estado em águas internacionais é o objetivo central da segurança marítima tradicional. A proteção das SLOCs também inclui busca e salvamento, prevenção de derramamentos de óleo no oceano, regulação de instalações marítimas e operações de combate à pirataria e terrorismo.

---

4 No original: “Control of the sea, by maritime commerce and naval supremacy, means predominant influence in the world; because, however great the wealth product of the land, nothing facilitates the necessary exchanges as does the sea” (Mahan 1897, 124).

5 No original: “good order at the sea” (Till, Geoffrey 2009, 160).

Para estabelecer tal segurança cooperativa, os Estados-nação devem primeiro se engajar em atividades de cooperação em segurança que lhes darão a oportunidade de criar relações inclusivas, que eventualmente se tornarão a base para estruturas multilaterais de segurança. Em termos de segurança marítima, a cooperação em segurança serve como uma ponte que conecta o entendimento de segurança marítima de um estado aos outros. A inclusão da cooperação em segurança permitiria que os Estados nacionais se envolvessem mais para cooperar em áreas comuns de segurança marítima, apesar das restrições geopolíticas. Chris Rahman explicou que a cooperação em segurança marítima tem uma abordagem abrangente para tratar as crescentes questões contemporâneas de segurança marítima (Rahman 2009). No Indo-Pacífico, por exemplo, onde as questões de segurança marítima continuam a crescer devido a diferenças políticas domésticas, a cooperação em segurança marítima oferece uma plataforma para os estados regionais se comunicarem com base em suas semelhanças para proteger os SLOCs regionais. No entanto, para estabelecer uma cooperação de segurança marítima eficaz, é necessário definir o espectro de atividades de segurança marítima que são consideradas inclusivas.

O Indo-Pacífico atualmente tem um escopo indefinido. No sentido mais estrito, é uma área que vai da costa ocidental da Índia até a costa ocidental dos EUA. Em um sentido mais amplo, pode-se considerar que consiste no Oceano Índico e na Ásia-Pacífico. Apesar de seus limites pouco claros, o Indo-Pacífico é considerado um centro econômico e uma força motriz para a economia mundial. Nesta região, existem rotas marítimas importantes, como as rotas comerciais marítimas através do norte do Oceano Índico e do Estreito de Malaca. No Indo-Pacífico, existem 9 dos 10 portos marítimos mais movimentados do mundo. Cerca de 60% do comércio marítimo mundial passa pela região, dos quais um terço passa pelo Mar do Sul da China. O Indo-Pacífico é também a área de maior biodiversidade do mundo. A região tem cerca de um terço dos peixes marinhos rasos do mundo, cerca de 3.000 espécies em comparação com não mais de 1.200 em qualquer outra região (Helfman, 2009, 331). Acredita-se que o arquipélago indo-malaio-filipino abriga o máximo da biodiversidade marinha do mundo. No Indo-Pacífico, as indústrias relacionadas com o mar, incluindo a pesca e o turismo, mantêm uma grande população.

Embora o Indo-Pacífico geralmente goze de paz e segurança, enfrenta vários desafios na segurança marítima. Em primeiro lugar, tem cerca de 40 disputas marítimas entre países regionais, sejam disputas de soberania sobre territórios marítimos ou direitos soberanos sobre áreas marítimas. Entre essas disputas, algumas, como as do Mar do Sul da China ou das Ilhas Senkaku/

Diaoyu, são consideradas causas potenciais de uma guerra sino-americana ou mesmo de uma Terceira Guerra Mundial. Em segundo lugar, a pirataria e o assalto à mão armada muitas vezes fazem com que o Mar da China Meridional e o Oceano Índico sejam colocados no topo da lista das águas mais perigosas do mundo. Em 2018, o número de incidentes de pirataria e assaltos à mão armada nessas áreas foi de 57 e 25, respectivamente, ficando atrás apenas da África Ocidental, com um total de 81 casos. Em terceiro lugar, o terrorismo marítimo se espalhou para a região pela Al Qaeda e outros grupos terroristas como Abu Sayyaf e Jemaah Islamiyah no Sudeste Asiático. O caso *SuperFerry 14*, o bombardeio de uma balsa nas Filipinas em 2004 que matou 116 pessoas, é considerado o ataque terrorista no mar mais mortal do mundo até hoje (Echle, Gaens, Sarmah, Rueppel, 2020, 127). Por último, o Indo-Pacífico também está testemunhando uma série de novas ameaças à segurança marítima que são relevantes para as comunidades costeiras, incluindo o aumento do nível do mar, um aumento na frequência e gravidade dos desastres naturais, um volume crescente de detritos marinhos e perdas de biodiversidade.

Os mares e oceanos da região do Indo-Pacífico apresentam vários desafios de segurança marítima, incluindo pirataria, terrorismo, reivindicações territoriais, disputas jurisdicionais, pesca ilegal, tráfico criminoso e discussões sobre a Convenção do Direito do Mar. As diferenças entre as nações costeiras e marítimas envolvendo navegação e operações militares representam algumas das questões prementes que afetam a região. A questão de segurança marítima transnacional mais urgente nos oceanos Índico e Pacífico continua sendo a ameaça pirata somali, que afeta o mar do Golfo de Aden, as águas da Somália, o Mar da Arábia e a parte ocidental do Oceano Índico (Weir 2010, 210).

Nos últimos anos, vários países, incluindo EUA, China, Rússia, Japão, Austrália, Índia e União Europeia (UE), propuseram suas próprias estratégias de conectividade para a região do Indo-Pacífico e consideraram o domínio marítimo como um componente suas estratégias de conectividade. A Iniciativa do Cinturão e Rota da China (BRI) colocou a maior prioridade no domínio marítimo quando propôs a Rota da Seda Marítima do Século XXI, que liga os portos marítimos, como uma de suas duas principais conexões entre a China e a Europa (Kuo 2018). Além disso, a China está desenvolvendo uma estratégia de “dois oceanos” para expandir suas operações navais para chegar ao Oceano Índico (The State Council of the People’s Republic of China 2017). Assim, a estratégia marítima aumentou a presença naval chinesa no Indo-Pacífico, especialmente no Oceano Índico, a fim de assumir um papel maior nos próximos anos.

A presença da Marinha dos EUA na região, de acordo com o Relatório de Estratégia Indo-Pacífico de 2019, “segura as rotas marítimas vitais do

Indo-Pacífico que sustentam o comércio e a prosperidade globais”<sup>6</sup> (The U.S. Department of Defense 2019, tradução nossa). Os EUA, portanto, tentam promover um Indo-Pacífico livre e aberto por meio da promoção de vínculos em economia, governança e segurança. Por meio do Comando do Pacífico dos Estados Unidos (PACOM) estacionado no Havaí e de bases militares na Austrália, Japão, ROK, Guam e Diego Garcia no Oceano Índico, os EUA mantiveram sua presença na região (USPACOM 2016). O acordo de aliança dos EUA com Japão, Austrália, República da Coreia, Cingapura, Tailândia e Filipinas permanece como a base de ações estratégicas no Indo-Pacífico. O envolvimento com a Índia como potência emergente também fortaleceu a presença dos EUA, especialmente na observação do Oceano Índico (Mishra 2016, 165). The holistic regional approach is deemed requisite in preserving the American dominance in Indo-Pacific.

O Japão também tem sua própria iniciativa “Indo-Pacífico Livre e Aberto”, que enfatiza a importância de ligar o Oceano Índico ao Oceano Pacífico. Esta iniciativa visa promover uma ordem baseada em regras; liberdade de navegação; comércio livre; prosperidade econômica; e compromisso com a paz e a estabilidade (Government of Japan 2019).

Como potência continental e ocupando uma posição estratégica central no Oceano Índico, a Índia tornou-se um ator de destaque na região do Indo-Pacífico. A política “*Look East*” da Índia, que foi introduzida na década de 1990, expandiu seu envolvimento estratégico com os países do Sudeste e do Leste Asiático. Ao longo dos anos, a ação da Índia na região transcendeu as relações econômicas para a segurança. A política “*Act East*” do primeiro-ministro Narendra Modi fortaleceu a abordagem da Índia no Indo-Pacífico, na qual o “*Act East*” aumentará o envolvimento da Índia por meio de parcerias estratégicas. A política “*Act East*” também reafirma o compromisso da Índia de proteger as SLOCs do Oceano Índico para todos os estados litorâneos usarem. Além disso, a Índia tem sua própria visão do Indo-Pacífico, na qual deseja promover a paz e a estabilidade por meio da igualdade de acesso ao mar e ao ar, liberdade de navegação, combate aos crimes marítimos, proteção do ambiente marinho e desenvolvimento da economia azul. (Government of India - Ministry of External Affairs 2018).

A Austrália também dá alta prioridade à segurança marítima, especialmente na região do Indo-Pacífico. A Austrália se compromete a investir na capacitação de segurança marítima, conscientização do domínio marítimo regional, proteção do ambiente marinho e direito internacional e liberdade de navegação e sobrevoo. A Rússia se concentra na conectividade

---

6 No original: “secures the vital sea lanes of the Indo-Pacific that underpin global commerce and prosperity” (The U.S. Department of Defense 2019).

terrestre em sua iniciativa da Grande Eurásia. No entanto, a Rússia também entende que sua iniciativa visa na verdade usar o “*Toward the Great Ocean*” para ligar a Rússia à Grande Eurásia, uma vasta área de terra da Europa ao leste da Ásia (The Valdai Club 2017). A União Europeia também propõe usar sua estratégia “*Connecting Europe and Asia*” para conectar a Europa à Ásia por meio de transporte, energia, conexões digitais e redes de dimensão humana. As conexões marítimas são importantes porque 70% do valor do comércio entre a Europa e a Ásia é feito por mar (European Commission 2018, 3).

Quanto à questão das disputas marítimas, existem várias áreas marítimas que têm sido mais contestadas em todo o Indo-Pacífico, nomeadamente o Mar da China Oriental, Mar da China Meridional e Oceano Índico. Embora nunca tenha havido nenhum conflito militar direto nessas áreas, essas áreas são as fontes para o aumento dos riscos de segurança na região. A contestação dessas áreas é causada principalmente pelas diferentes necessidades de segurança dos países da região. Além disso, essas áreas têm importância geoestratégica significativa, portanto, as disputas têm sido um assunto complexo na segurança marítima do Indo-Pacífico.

Sobre a questão das ameaças marítimas não tradicionais, a mais comum é a pirataria. A pirataria costumava ser uma grande ameaça no Estreito de Malaca, mas o envolvimento multilateral tem sido bem sucedido em eliminar o perigo. A partir de 2005, os piratas somalis começaram a percorrer o Oceano Índico com equipamentos modernos que lhes permitem operar na faixa de 1.500 milhas náuticas da costa somali. Além disso, os piratas somalis também estão ligados a organizações terroristas como Al-Qaeda e Al Shabab. O terrorismo marítimo começou a ser encarado como uma ameaça séria após os “ataques de Mumbai de 26/11” que mataram 160 pessoas. Os terroristas marítimos evoluíram do uso das linhas de navios como cadeia de suprimentos, para realizar ataques terroristas contra navios e embarcações com a finalidade de enviar mensagens políticas. O grupo terrorista com sede nas Filipinas, Abu Sayyaf, que prometeu lealdade ao ISIS, vem realizando ataques a navios de carga no Mar de Sulu e sequestrando reféns. Embora a pirataria e o terrorismo marítimo visem alvos diferentes - o primeiro é econômico, enquanto o segundo é mais político -, eles têm um interesse comum, que é garantir que os estados fracos permaneçam corruptos e vulneráveis. O contrabando de pessoas e o tráfico de drogas também são crimes transnacionais comumente encontrados no Indo-Pacífico. Drogas produzidas no Afeganistão, Índia e Indonésia são distribuídas por mar para outros países por meio de mercados ilegais. Além disso, uma larga porcentagem das margens de lucro é frequentemente usada para financiar outras atividades ilegais, como terrorismo e pirataria. A forte ligação entre os crimes transnacionais, pirataria e terrorismo aumentou a

complexidade das ameaças marítimas não tradicionais no Indo-Pacífico. Além disso, o narcotráfico e o contrabando de pessoas não são tratados de forma eficiente devido à falta de contramedidas por parte da guarda costeira ou da segurança portuária. As atividades econômicas marítimas, como transferência de petróleo e perfurações offshore, pesca e movimentos de navios de cruzeiro têm o potencial de danificar o ambiente marinho circundante. Grandes derramamentos de óleo no mar afetariam a sua ecologia e eventualmente matariam muitas espécies marinhas. A pesca ilegal que muitas vezes usa explosivos e navios de cruzeiro são propensas a pôr em perigo os recifes de corais que abrigam a biodiversidade marinha. Enquanto os danos ameaçam a ecologia marinha, tais acidentes marítimos também podem perturbar os SLOCs, portanto, devem ser considerados como ameaças marítimas comuns, especialmente em vias navegáveis movimentadas do Indo-Pacífico.

À medida que a segurança marítima no Indo-Pacífico evoluiu intrinsecamente nas primeiras décadas do século XXI, o papel dos “pontos de estrangulamento” nesta região tornaram-se ainda mais importante, como o Estreito de Malaca, onde liga o Oceano Índico com o Pacífico Oceano.

## **A Posição Geoestratégica do Estreito de Malaca na Segurança Marítima na Região do Indo-Pacífico**

O comércio mundial, incluindo especialmente grande parte dos recursos energéticos do mundo, precisa passar por certos “pontos de estrangulamento” entre as áreas de produção e seu destino final. Um desses “pontos de estrangulamento” é o Estreito de Malaca. Atualmente, para a segurança marítima no Indo-Pacífico, a posição do Estreito de Malaca é da maior importância geoestratégica. A partir dos séculos XII e XIII, as atividades comerciais regionais e internacionais foram se expandindo. O modelo de comércio mundial global nesse período incluía três sistemas interligados: um subsistema europeu com Gênova e Veneza como centros comerciais; uma rede do Oriente Médio incorporando rotas dentro e fora da Ásia mongol usando o Golfo Pérsico e o Mar Vermelho; e o sistema Oceano Índico - Leste Asiático, incorporando as redes Sudeste Asiático e China - Índia. Veneza e Gênova deviam sua riqueza ao papel de intermediários entre os produtos asiáticos e os mercados europeus. A rota marítima para qualquer uma das cargas vindas do leste da Indonésia, Java e da China, Indochina e Bornéu, passava pelo Estreito de Malaca da Península Malaia (Hooker 2003, 59-60). Historicamente, o Estreito de Malaca tornou-se o novo centro da rede marítima do Sudeste Asiático, além de ter desempenhado um papel

importante na formação de poderosos impérios marítimos, como Serivijaya e o reino islâmico de Malaca. Durante seu apogeu, Malaca dominou todo o Estreito de Malaca e a península da Malásia, “pelo menos de Kedah no norte (costa oeste) até Ligor (costa leste), antigos territórios de Srivijaya”<sup>7</sup> (Ginsburg, Roberts 1985, 26, tradução nossa).

Desde o século VII, o Estreito de Malaca tornou-se uma posição importante no sistema comercial do Mar da China Meridional, ligando a economia regional ao mundo. O Estreito de Malaca já esteve sob o controle dos estados árabes, Holanda, Portugal e Reino Unido. Em meados do século XIX, era um refúgio para piratas cujo objetivo era atacar navios mercantes britânicos e holandeses. Até agora, os estreitos, os recifes rasos, milhares de pequenas ilhas e a passagem densa de centenas de navios comerciais todos os dias faziam deste mar mais do que o sonho de um pirata, mas também o terrorismo. Pode-se dizer que Malaca realmente desempenhou um papel importante no sistema de comércio regional em particular e no sistema de comércio internacional em geral. O Estreito de Malaca tem vantagens porque é conveniente no trânsito, localizado perto da área de aromaterapia, e os bens preciosos que os comerciantes internacionais precisam, é a estrada principal, multi-rota e fácil para conectar a Índia, Ásia Ocidental com China e Sudeste Asiático. Ao redor do estreito há ilhas e arquipélagos ricos com comida rica e água fresca. O estreito serve como estação de intercâmbio para o comércio de longa distância e não possui uma área rasa que faça com que grandes navios encalhem. Esses pontos brilhantes fizeram surgir uma próspera Malaca e o desenvolvimento mais brilhante na história do comércio leste-oeste. Em termos de posição geográfica, o Estreito de Malaca está localizado entre Sumatra (Indonésia) e a Península Malaia (Malásia Ocidental), conectando o Oceano Índico e o Mar da China Meridional. Geopoliticamente, o Estreito se enquadra em várias jurisdições territoriais e marítimas diferentes. A Organização Hidrográfica Internacional o definiu seguinte da seguinte forma:

- A oeste: do ponto mais setentrional de Sumatra (Pedropunt) e Lem Voalan na extremidade sul da ilha de Phuket, Tailândia;
- A leste: de TanjongPiai na Península da Malásia e Klein Karimoen, Indonésia;
- No norte: a costa sudoeste da Península Malaia;
- No sul: a costa noroeste de Sumatra até a cidade de Tanjung Kedabu, a leste, até Klein Karimoen, na Indonésia.

---

<sup>7</sup> No original: “at least from Kedah in the north (west coast) to Ligor (east coast), former territories of Srivijaya” (Ginsburg, Roberts 1985, 26).

Com uma extensão de 800km, Malaca faz curvas desiguais, o lugar mais largo tem 38km e o mais estreito tem apenas 2,8km de largura é o Canal Phillips no Estreito de Singapura, é um dos gargalos de trânsito mais significativos do mundo. Este lugar faz parte dos trechos de água mais movimentados do mundo e são pistas importantes no sistema de comércio marítimo internacional. O Estreito de Malaca tem uma posição geográfica muito favorável por estar situado em uma rota de tráfego extremamente importante, transportando mercadorias por via fluvial da Europa, África, Sul da Ásia, Oriente Médio para o Leste Asiático (Tran, Nguyen 2020, 48). Juntamente com o Estreito de Sunda, Malaca é conhecida como um importante “nó de trânsito” que liga os oceanos Índico e Pacífico. Este estreito desempenhou um papel muito importante para a rede bastante ampla e sofisticada do comércio marítimo na Ásia. “Esta rede ligava os portos do Oceano Índico ocidental aos da Baía de Bengala e, através do Estreito de Malaca, aos do Mar da China Meridional. O Oriente Médio, a África Oriental, a Índia, o Sudeste Asiático, a China e o Japão, juntos, constituíam uma importante zona comercial”<sup>8</sup> (Chaudhury, Morineau 2007, 175, tradução nossa). Os estreitos não são apenas ricos em recursos marinhos, mas são uma das rotas marítimas mais antigas e movimentadas do mundo. Eles servem como um canal primário para o movimento de carga e tráfego humano entre a região indo-europeia e o resto da Ásia e Austrália.

Conectando o Oceano Índico com o Pacífico, o Estreito de Malaca é a rota mais curta entre o Oriente Médio e a Ásia em geral e os países do Pacífico em particular. Eles são a rota marítima leste-oeste mais curta em comparação com os estreitos de Macassar e Lombok, na Indonésia. Todos os anos, bilhões de euros em bens e serviços passam pela região formada pelo Estreito de Malaca e outras rotas marítimas associadas (Evers Gerke 2006, 3). Localizado entre a Indonésia, Malásia e Cingapura, o Estreito de Malaca, como gargalo, é uma rota marítima familiar tanto para os comerciantes internacionais de petróleo quanto para o transporte marítimo. A cada ano, mais de 60.000 navios passam pelo estreito, transportando cerca de um quarto das mercadorias comercializadas no mundo; cerca de um quarto de todo o petróleo transportado por via marítima passa pelo Estreito, principalmente de fornecedores do Golfo Pérsico para os mercados asiáticos. De acordo com os dados da Administração de Informações sobre Energia dos EUA, mais de 30% do preço do comércio marítimo de petróleo bruto passa pelo Mar

---

8 No original: “This network linked ports in the western Indian Ocean to those in the Bay of Bengal and, via the Malacca Strait, to those in the South China Sea. The Middle East, East Africa, India, South East Asia, China and Japan thus together constituted a major trading zone” (Chaudhury, Morineau 2007, 175).

da China Meridional. Mais de 90% do petróleo bruto que chega a esse mar passa pelo Estreito de Malaca, tornando-o um dos principais pólos geográficos de ouro negro do mundo (Valori 2020). Atualmente, Malaca é um estreito inseparável do Mar da China Meridional, formando uma rota estratégica de navegação vital para as economias da China, Taiwan, Japão e Coreia do Sul. Especialmente no contexto de globalização e desenvolvimento econômico dos países do Sudeste Asiático, a posição da rota marítima Malaca - Mar da China Meridional é ainda mais importante. Mesmo para a Austrália, Índia, Oriente Médio, África, Europa e Estados Unidos, essa rota marítima internacional pode ser chamada de “salva-vidas”. A segurança energética e o comércio entre as economias do Leste e do Sudeste Asiático dependem fortemente da segurança marítima das rotas de Malaca e do Mar da China Meridional.

Em termos de valor econômico e estratégico, a importância da rota marítima por Malaca é comparável à do Canal de Suez ou do Canal do Panamá. Destes três estreitos, o Estreito de Malaca é de longe a via marítima mais frequentada, anualmente passa pela rota cerca de um terço do comércio mundial, o que é, em comparação, o dobro da passagem anual pelo Canal de Suez e muitas vezes a quantidade de o canal do Panamá (Pradt 2016, 40). Este estreito constitui o principal corredor marítimo entre os oceanos Índico e Pacífico, ligando os três países mais populosos do mundo, Índia, Indonésia e China, sendo por isso considerado o ponto de regulação de tráfego mais importante da Ásia. Além disso, o Estreito de Malaca é famoso por seus principais portos, como Belawan na Indonésia, Melaka e Penang na Malásia. Cingapura é o extremo sul do estreito. O ponto mais estreito da rota de navegação através do Estreito de Malaca está na seção do Canal Phillips do Estreito de Cingapura. Esse também é um dos gargalos mais importantes do mundo, onde há potencial para colisão, encalhe ou derramamento, pirataria e terrorismo. No Estreito de Malaca, metade do petróleo do mundo e dois terços do comércio de gás natural passam por suas águas (Institute for the Analysis of Global Security 2004).

O Estreito de Malaca testemunhou os cerca de 50.000 navios que passam anualmente transportando um terço do comércio marítimo mundial. Depois da carga geral, o petróleo é a *commodity* transportada mais importante. Metade de todos os carregamentos de petróleo transportados por mar passam pelo Estreito. Em 2003, um total de 19.154 navios-tanque passaram pelo Estreito no sentido leste (Países do Golfo Pérsico - Leste Asiático), transportando mais de 10 milhões de barris por dia (Evers, Gerke 2006, 5). Um comércio que deve se expandir à medida que o consumo de petróleo aumenta, especialmente na China. A maior preocupação atual da China no Oceano Índico é a segurança energética. O chinês *Global Times* afirmou que o Estreito de Malaca é decisivo

para a economia da China, então Pequim deve estar envolvida na gestão direta para aumentar a segurança. A próspera economia chinesa hoje é fortemente dependente de petróleo, gás e outros recursos naturais importados principalmente por via marítima, dos quais 80% de seu comércio, incluindo seu fornecimento de energia do Oriente Médio, passa pelo Estreito de Malaca (Tan 2011, 100). O governo de Pequim está enfrentando um “dilema” em Malaca por causa de sua dependência excessiva do estreito e do impacto dos movimentos de controle dos EUA. De fato, qualquer país que controle o Estreito de Malaca também controlará a rota de transporte de energia da China. Portanto, a questão do comércio e da segurança energética levou a China a adotar uma política “marinha” mais agressiva, especialmente com os estados costeiros do Oceano Índico. A China está bem ciente da posição de grande potência dos EUA e da vantagem estratégica da Índia na região e está buscando uma abordagem harmoniosa, evitando qualquer envolvimento ofensivo com essas potências. Isso dá à China a vantagem de ganhar um espaço estratégico maior por meio da cooperação com os estados costeiros do Oceano Índico. A China também está ciente do fato de que a Índia pode usar as Ilhas Andaman e Nicobar para bloquear a entrada ocidental do Estreito de Malaca, do qual a China depende (Kaplan, 2009, 20). Quanto mais tensa a situação do Mar da China Meridional, mais importante se torna o Estreito de Malaca, sua posição estratégica é o foco de atenção de países cuja economia depende fortemente dessa rota marítima. Atualmente, os fluxos de petróleo pelo Estreito são três vezes maiores do que pelo Canal de Suez e quinze vezes maiores que o Canal do Panamá (Tan 2011, 93).

Além de combustível, os países da ASEAN, China, Japão e Coreia do Sul exportam diariamente têxteis, roupas, eletrônicos, carros e alimentos pelo Estreito de Malaca. Produtos de alto valor transportados por grandes navios de carga através do estreito estão cada vez mais em risco de pirataria e terrorismo. A pirataria no Estreito de Malaca tem sido historicamente uma ameaça não resolvida para proprietários de navios e marinheiros que percorrem a rota marítima de 900 km (550 milhas) (Zulkifli, Ibrahim, Rahman, Yasid 2020, 15). A pirataria põe em risco a segurança do transporte de energia sob dois aspectos: interrupção do fornecimento de energia e aumento do custo do transporte de energia. Os graves ataques de piratas, como o do navio fantasma mencionado anteriormente, não apenas sequestram navios, mas também roubam cargas. Os navios graneleiros e petroleiros, que são carregados de produtos energéticos, são vulneráveis a ataques de piratas ao passar pelos Estreitos de Malaca e Cingapura. Esses navios estão no topo da lista de navios vítimas, totalizando mais da metade do número total de 2003 a 2007 (Lai 2009, 187). Além disso, um cenário perigoso é que os piratas mataram ou

sequestraram toda a tripulação a bordo durante o ataque e abandonaram o navio no Estreito de Malaca. O navio não tripulado pode causar a colisão com outros navios nos canais congestionados do Estreito, cortando assim o tráfego que passa pelo Estreito. Se os estreitos fossem fechados, os navios tivessem que usar a rota alternativa através dos estreitos de Sunda e Lombok-Makassar, o tempo de trânsito e a distância para a frota de passagem aumentariam em dois a três dias, e a taxa de frete aumentaria quase 20-30% do que isso ao usar o Estreito de Malaca (Richardson 2004, 38). O Estreito de Malaca é responsável por um terço de todos os casos de pirataria no mundo. O número de assaltos triplicou nas últimas três décadas. O Estreito de Malaca é o terceiro *hotspot* de pirataria mais afetado no mundo nos primeiros anos do século XXI, passando de cerca de 25 ataques em 1994 para um recorde de 112 em 2000 (Evers Gerke 2006, 7).

No início de março de 2020, Indonésia, Malásia e Cingapura levantaram seu alarme terrorista quando foi relatado que terroristas planejavam atacar navios que passavam por Malaca. Essa ameaça não impede que milhões de barris de petróleo sejam transportados por navios e barcos todos os dias. Como uma das rotas marítimas mais movimentadas do mundo, o tráfego intermitente nesta área afetará seriamente a economia regional e mundial. De acordo com dados de 2006-2007 do Departamento de Energia dos EUA, quase um terço do petróleo é transportado por navio através do estreito, tornando-o uma das duas hidrovias mais importantes do mundo. A ameaça terrorista concentra-se na possibilidade de que um grande navio possa ser roubado e afundado em um ponto raso de água (a parte mais rasa do Estreito de Malaca é de 25 m), causando congestionamento em toda a rota e, então, e impactando seriamente a demanda comercial total.

Para limitar o risco de pirataria, três países, Cingapura, Malásia e Indonésia, patrulharam em conjunto para proteger essa área. Patrulhas navais coordenadas pela Malásia, Indonésia e Cingapura (*Operation MALSINDO*) foram implementadas em julho de 2004 (Bateman, Raymond, Ho 2006, 33). Isso foi complementado pela patrulha aérea marítima combinada “*Eye in the Sky*” que foi inaugurada em setembro de 2005, com o primeiro voo realizado a partir de Subang em Kuala Lumpur, Malásia. O Estreito de Malaca é controlado principalmente pela Indonésia, Malásia e Cingapura e os três países acima não concordam em permitir que outros países participem diretamente da gestão da segurança marítima aqui. Somente em 2005, a Tailândia foi convidada a participar da patrulha aérea “*Eye in the Sky*”. Sob a iniciativa, os três países, bem como a Tailândia, realizarão até duas patrulhas aéreas por semana ao longo dos estreitos de Malaca e Cingapura, com cada voo transportando uma equipe de patrulha de missão combinada composta

por funcionários dos estados participantes (The Maritime Executive 2005).

Embora a pirataria tenha estado e esteja sob controle, ainda existe o risco de que terroristas possam paralisar muitas economias da região atacando petroleiros. Após os “ataques de 11 de setembro” nos EUA, Cingapura anunciou que poderia concordar em permitir que os EUA realizassem atividades antiterroristas no estreito. No entanto, até agora, os países não costeiros só podem participar na gestão indireta do Estreito de Malaca através de apoio financeiro, tecnologia e meios de transporte. Além disso, cinco países, incluindo Cingapura, Malásia, Reino Unido, Nova Zelândia e Austrália, coordenam regularmente com suas forças navais o exercício de contraterrorismo aqui. No arquipélago malaio, outra preocupação de segurança que foi levantada logo após os “ataques de 11 de setembro” foi a segurança das vias marítimas vitais e estratégicas da região, particularmente do Estreito de Malaca. Essa era uma preocupação compreensível, dado o medo de que terroristas fugindo da ação de segurança mundial após os “ataques de 11 de setembro” pudessem facilmente encontrar refúgio no arquipélago malaio, que tem a maior população mundial de muçulmanos. Por sua vez, esses terroristas podem procurar novos alvos vulneráveis na região, em colaboração com elementos radicais locais, insurgentes muçulmanos ou pessoas em redes de crime organizado existentes, como os envolvidos em vários ataques de pirataria na região. Além disso, essa preocupação também foi vista como intimamente ligada à ameaça emergente do terrorismo radical na região, especialmente após o atentado de Bali em 2002 (Tan 2011, 91).

A situação de pirataria e terrorismo no Estreito de Malaca levou os países interessados a estabelecer um mecanismo de cooperação multilateral. O Mecanismo Cooperativo para o Reforço da Segurança, Proteção e Proteção Ambiental do Estreito de Malaca é composto por três componentes. O primeiro é o Fórum de Cooperação, composto por altos funcionários e especialistas técnicos das autoridades marítimas da Indonésia, Malásia e Cingapura. O segundo componente é o Comitê de Coordenação do Projeto. Este comitê foi formado principalmente para supervisionar um pacote de projetos propostos pelos estados litorâneos. Para garantir o andamento desses projetos, buscou-se o financiamento e a participação dos estados usuários e partes interessadas. O terceiro componente é o Fundo de Auxílios à Navegação, no qual os interessados podem se voluntariar para financiar a manutenção dos auxílios críticos à navegação (Ho, Bateman 2012, 134).

Hoje, com sua posição geoestratégica, o Estreito de Malaca forneceu a principal artéria através da qual uma grande parte do comércio global e do fluxo de energia. Navios-tanque e graneleiros transportam grandes quantidades de petróleo, carvão, minério de ferro e outros minerais para os centros de

fabricação do sudeste e nordeste da Ásia, enquanto milhões de contêineres vão na direção oposta para alimentar os mercados consumidores em todo o mundo. Como a conexão do Oceano Índico e do Oceano Pacífico, o Estreito de Malaca ocupou uma posição importante para a segurança marítima no Indo-Pacífico nas primeiras décadas do século XXI.

## Considerações Finais

Nos primeiros anos do século 21, à medida que o Indo-Pacífico se torna o centro das atividades econômicas globais, geopolítica e das dinâmicas de segurança, a região precisa de uma cooperação abrangente de segurança marítima. A cooperação regional de segurança marítima é necessária para preservar a crescente atividade marítima e manter a estabilidade das SLOCs. Além disso, nesta região também ocorre uma acirrada competição entre as grandes potências mundiais. A influência marítima em expansão da China, a emergência da Índia como potência regional, a abordagem Indo-Pacífico dos EUA e as questões marítimas regionais não tradicionais tornaram-se as principais discussões na segurança marítima do Indo-Pacífico. As disputas no Mar do Sul da China também aumentaram os riscos na região. A estabilidade das SLOCs do Oceano Índico também precisa ser gerenciada, pois a hidrovía se tornou a linha marítima mais movimentada do mundo. A estratégia “Indo-Pacífico Livre e Aberto” dos EUA implícita no quadrilátero Austrália, Índia, Japão e EUA deve ser tratada com cuidado. Os “*Quad countries*” parecem concordar com o problema estratégico comum no Indo-Pacífico, que é a expansão marítima da China. A China, por outro lado, tornou-se um parceiro importante para a região em termos de comércio e investimento marítimo; no entanto, sua presença naval ainda não é bem recebida por alguns países da região. A competição de poder entre as grandes potências acima irá então moldar o futuro padrão de interações no Indo-Pacífico.

Com sua posição geoestratégica no Sudeste Asiático e no mundo, o Estreito de Malaca desempenha cada vez mais um papel importante na segurança marítima na região do Indo-Pacífico, como uma rota comercial “linha da vida” que conecta esses dois oceanos. Nos últimos anos, a situação de segurança no Estreito de Malaca atraiu a atenção de muitas grandes potências da região e do mundo. A atenção da comunidade internacional às questões de segurança dentro do Estreito de Malaca demonstra a importância dessas águas para a comunidade global, organizações internacionais regionais, organizações não governamentais e comerciais, as quais têm respondido às ameaças de terrorismo e pirataria. Além disso, terrorismo e pirataria não

são os únicos problemas que ameaçam a segurança da área tratada. Todos os esforços para gerir a situação no Estreito de Malaca continuam a ser uma questão de delimitação de fronteiras marítimas não resolvida. Esta situação levou a uma divisão territorial confusa no Estreito, complicando assim a aplicação da lei, que é o principal impulso para garantir a segurança deste estreito. As fronteiras marítimas não resolvidas no estreito também abordam a questão mais sensível nesta região que é a soberania. Os Estados litorâneos do Estreito de Malaca consideram a questão da soberania o fator primordial em todas as suas decisões sobre o estreito. No entanto, para ter um Estreito de Malaca definitivamente seguro e protegido, os Estados litorâneos precisam deixar de lado suas diferenças e serem mais flexíveis em sua interpretação da soberania. Atualmente, muitas potências regionais e mundiais com grandes interesses neste estreito estão participando ativamente da cooperação de segurança marítima na região. A construção de um mecanismo de cooperação internacional para preservar a segurança geral deste estreito é uma solução mutuamente benéfica.

## REFERÊNCIAS

- Bateman, S., Raymond, C. Z. and Ho, J., 2006, *Safety and Security in the Malacca and Singapore Straits: An Agenda for Action*, Singapore: Institute of Defence and Strategic Studies, Nanyang Technological University.
- Bueger, Christian, 2015, “What is Maritime Security?”, *Marine Policy*, Vol. 53, pp. 159-164.
- Chaudhury, S. and Morineau, M., 2007, *Merchants, Companies and Trade: Europe and Asia in the Early Modern Era*, London: Cambridge University Press.
- Echle, C., Gaens, B., Sarmah, M. and Rueppel, P., 2020, *Responding to the Geopolitics of Connectivity: Asian and European Perspectives*, Singapore: Konrad-Adenauer-Stiftung.
- European Commission, 2018, Joint Communication to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee, the Committee of the Regions and the European Investment Bank: Connecting Europe and Asia - Building blocks for an EU Strategy, Brussels: *Publications Office of the European Union*.
- Evers, Hans-Dieter and Gerke, S., 2006, “The Strategic Importance of the Straits of Malacca for World Trade and Regional Development”, *ZEF*

- Working Paper Series*, No. 17, Center for Development Research (ZEF), University of Bonn, pp. 3-16.
- Ginsburg, N. and Roberts, C. F., 1985, *Malaysia*, Wasington: University of Wasington Press.
- Government of India - *Ministry of External Affairs*, 1 June 2018, "Prime Minister's Keynote Address at Shangri La Dialogue", <https://www.mea.gov.in/Speeches-Statements>. (accessed on April 24, 2021).
- Government of Japan, November 2019, "Towards Free and Open Indo-Pacific", <https://www.mofa.go.jp/files/000407643.pdf> (accessed on April 17, 2021).
- Helfman, G. S., 2009, *The Diversity of Fishes: Biology, Evolution, and Ecology*, 2nd edition, Oxford: Wiley-Blackwell.
- Ho, J. and Bateman, S., 2012, *Maritime Challenges and Priorities in Asia: Implications for Regional Security*, New York: Routledge.
- Hooker, V. M., 2003, *A Short History of Malaysia: Linking East and West*, Australia: Allen & Unwin.
- Institute for the Analysis of Global Security, 24 May 2004, "Chilly Response to U.S. Plan to Deploy Forces in the Strait of Malacca", <http://www.iags.org/no524042.htm> (accessed on April 4, 2021).
- Kaplan, R. D., 2009, "Center Stage for the Twenty-First Century: Power Plays in the Indian Ocean", *Foreign Affairs*, Vol. 88, No. 2, pp. 16-32.
- Kuo, L. and Kommenda, N., 30 July 2018, "What is China's Belt and Road Initiative?", <https://www.theguardian.com/cities/ng-interactive/2018/jul/30/what-china-belt-road-initiative-silk-road-explainer> (accessed on April 20, 2021).
- Lai, Hongyi, 2009, *Asian Energy Security: The Maritime Dimension*, New York: Palgrave Macmillan.
- Mahan, Alfred Thayer, 1897, *The Interest of America in Sea Power, Present and Future*, Boston: Little, Brown and Company.
- Mishra, V., 2016, "US Power and Influence in the Asia-Pacific Region: The Decline of "Alliance Mutuality"", *Strategic Analysis*, Vol. 40, Issue 3, pp. 159-172.
- Pradt, T., 2016, *China's New Foreign Policy: Military Modernisation, Multilateralism and the "China Threat"*, New York: Palgrave Macmillan
- Rahman, C., 2009, *Concepts of Maritime Security: A Strategic Perspective on Alternative Visions for Good Order and Security at Sea*, with Policy Implications for New Zealand, Wellington: Victoria University.
- Richardson, M., 2004, *A Time Bomb for Global Trade: Maritime-Related Terrorism in an Age of Weapons of Mass Destruction*, Singapore:

Institute of Southeast Asian Studies.

Tan, Andrew T. H., 2011, *Security Strategies in the Asia-Pacific: The United States' "Second Front" in Southeast Asia*, New York: Palgrave Macmillan.

The Maritime Executive, 15 September 2005, "Strait of Malacca Nations to Use Air Patrols", <https://www.maritime-executive.com/article/2005-09-15strait-of-malacca-nations-to-use-air-p> (accessed on April 25, 2021).

The State Council of the People's Republic of China, 20 June 2017, "Full Text of the Vision for Maritime Cooperation under the Belt and Road Initiative", [http://english.gov.cn/archive/publications/2017/06/20/content\\_281475691873460.htm](http://english.gov.cn/archive/publications/2017/06/20/content_281475691873460.htm) (accessed on April 9, 2021).

The U.S. Department of Defense, 1 June 2019, "Indo-Pacific Strategy Report: Preparedness, Partnerships, and Promoting a Networked Region", <https://media.defense.gov/2019/Jul/01/2002152311/-1/-1/1/DEPARTMENT-OF-%20DEFENSE-INDO-PACIFIC-STRATEGY-REPORT-2019.PDF> (accessed on April 24, 2021).

The Valdai Club, September 2017, "Toward the Great Ocean - 5: From the Turn to the East to Greater Eurasia", <http://valdaiclub.com/files/15300/> (accessed on April 17, 2021).

Till, Geoffrey, 2009, *Seapower: A Guide for the Twenty-First Century*, 2nd edition, New York: Routledge.

Tran, X. H. and Nguyen, T. B., 2020, "The Strait of Malacca (Malaysia) with Its Role in the Network of Maritime Trade in Asia and East - West Cultural Exchange in the Middle Ages", *Palarch's Journal of Archaeology of Egypt/Egyptology*, Vol. 17, No. 4, pp. 84-92.

USPACOM, 2016, *United States Pacific Command (USPACOM) Guidance*, Washington D.C.: Department of Defense.

Valori, Giancarlo Elia, 24 November 2020, "The Strait of Malacca: China between Singapore and the United States", <https://modernndiplomacy.eu/2020/11/24/the-strait-of-malacca-china-between-singapore-and-the-united-states/> (accessed on April 24, 2021).

Weir, G. E., 2010, "Fish, Family, and Profit: Piracy and the Horn of Africa", in *Piracy and Maritime Crime: Historical and Modern Case Studies*, Bruce A. Elleman, Andrew Forbes and David Rosenberg, eds., 2010, Newport, RI: Naval War College Press.

Zulkifli, N., Ibrahim, R. I. R., Rahman, A. A. A. and Yasid, A. F. M., 2020, "Maritime Cooperation in the Straits of Malacca (2016-2020): Challenges and Recommend For a New Framework", *Asian Journal of Research in Education and Social Sciences*, Vol. 2, No. 2, pp. 10-32.

## RESUMO

Com uma posição geoestratégica conectando o Mar de Andaman (Oceano Índico) e o Mar da China Meridional (Oceano Pacífico), o Estreito de Malaca é a rota mais curta entre o Oriente Médio e a Ásia em geral e os países do Pacífico em particular. Este é o local que responde por um quarto do tráfego marítimo mundial anualmente. A segurança energética e a economia comercial dos principais países poderosos da região do Indo-Pacífico dependem fortemente da segurança marítima da rota do Estreito de Malaca. Através de uma análise da localização geoestratégica do Estreito de Malaca, este artigo elucida a importância da região do Indo-Pacífico no campo da segurança marítima nas duas primeiras décadas do século XXI.

## PALAVRAS-CHAVE

Marítimo; Segurança; Indo-Pacífico; Malaca; Co-coperação.

*Recebido em 05 de novembro de 2021*

*Aprovado em 19 de maio de 2022*

*Traduzido por Isabella Cruzichi*

# O COMPORTAMENTO EXTERNO CONTRADITÓRIO DA COMUNIDADE EUROPEIA: A PROMOÇÃO DA INTEGRAÇÃO NA AMÉRICA LATINA NO FINAL DOS ANOS 1980

Mayte Anais Dongo Sueiro<sup>1</sup>

## Introdução:

A União Européia (UE) e sua predecessora, a Comunidade Européia (CE), não é apenas conhecida como a organização regional mais importante; ela é um modelo de integração regional, que promove o regionalismo (Börzel e Risse 2013) como uma ideia europeia distinta (Bicchi 2006). Além disso, a literatura tem enfatizado o apoio europeu à integração regional, que se tornou um objetivo de sua política externa, como mostram as publicações das Direções-Gerais (Farrell 2009). Além disso, alguns autores destacam que a Europa influenciou o regionalismo em outras partes do mundo. Por exemplo, Lenz argumenta que a Europa possui uma influência ideacional no regionalismo, que consiste em um processo indireto por meio de socialização e emulação (Lenz 2013).

Com isso em mente, a UE facilitou os esforços regionais fornecendo ajuda e reconhecendo outros grupos regionais. No entanto, é essencial perguntar: A UE age sempre de acordo? Como referido acima, a maior parte da literatura sobre a influência europeia foca na forma como a UE apoia a integração regional, entendendo-a de forma mais ampla “como um processo multidimensional que pode assumir a forma de iniciativas de coordenação, cooperação, convergência e integração profunda e cujo âmbito se estende não apenas para questões econômicas e comerciais, mas também para questões

---

<sup>1</sup> Professora titular de dedicação exclusiva do Departamento de Ciências Social na Pontifícia Universidade Católica do Peru, Peru.

políticas, sociais, culturais e ambientais” (tradução nossa)<sup>2</sup> (Rosales, Herreros e Durán 2014, 9) e especialmente o regionalismo, definido por Hurrell como constituído por integração societária, consciência regional, cooperação interestatal, integração regional e coesão (Hurrell 1995, 41-44).

No entanto, é preciso considerar que atores externos, como a UE/CE, também podem prejudicar a integração regional, especificamente a cooperação interestatal, um elemento fundamental do regionalismo. Por exemplo, ao oferecer opções extrarregionais que oferecem benefícios para a cooperação bilateral, como na África Austral (Muntschick 2013, 4). Outros exemplos podem ser encontrados em acordos bilaterais da UE assinados como resultado de negociações inter-regionais fracassadas (Dongo 2011). Embora exista alguma literatura sobre a influência europeia na integração regional, seja ela positiva ou negativa, ainda existe um vazio de conhecimento sobre a influência europeia nesta matéria. É possível que a UE/CE possa apoiar e, ao mesmo tempo, minar os esforços de integração?

Levando isso em consideração, este artigo analisa duas decisões paralelas da CE, que tiveram resultados contraditórios para a integração latino-americana no final dos anos oitenta (1986-1990). Esse recorte temporal foi selecionado a partir da pesquisa das relações euro-latino-americanas nos últimos 70 anos, que evidenciou algumas contradições nas decisões europeias sobre a América Latina. Além disso, esse período é interessante devido à evolução das relações inter-regionais, que se iniciaram com o Diálogo de San José em 1984 com a América Central, continuaram com os acordos com organismos regionais e a formalização do Diálogo com o Grupo do Rio<sup>3</sup> em 1990 (Gardini e Ayuso 2015). Ao longo destes anos, a Comunidade Europeia (CE, denominada UE desde 1993) passou a discutir mais os assuntos relacionados com esta região, nomeadamente após a integração ibérica e o desenvolvimento da política externa da CE com o Ato Único Europeu (AUE) e a consolidação da Cooperação Política Europeia (CPE) em 1986. O principal debate durante esses anos foi a necessidade de fortalecer as relações com a região latino-americana e levar em consideração a dimensão política dessas relações (Dongo 2018). Como consequência, dois dos principais discursos da CE se relacionavam ao processo de integração na América Latina. Por um

---

2 No original: “as a multidimensional process which may take the form of coordination, cooperation, convergence and deep integration initiatives and whose scope extends not only to economic and trade issues but to political, social, cultural and environmental ones as well.” (Rosales, Herreros e Durán 2014, 9).

3 O Grupo do Rio foi um mecanismo permanente de consulta e cooperação política dos Estados da América Latina e do Caribe. Foi fundada em 1986 entre Argentina, Brasil, Colômbia, México, Panamá, Peru, Uruguai e Venezuela.

lado, um discurso promoveu um interlocutor regional para a América Latina e levou à decisão de iniciar reuniões informais com o Grupo do Rio em 1987, formalizadas em 1990. Por outro lado, outro discurso dentro dos órgãos da UE impediu a abertura de um processo de diálogo inter-regional sobre a crise da dívida. Como resultado, a CE não reconheceu o empreendimento de três solicitações latino-americanas para coordenar uma solução regional sobre o assunto. Como se percebeu, as decisões foram precedidas de discursos sobre o assunto nos debates europeus. Por isso, a pesquisa se concentra não apenas nas decisões, mas nos discursos que conduziram até elas. Isso permitiria ao pesquisador compreender como essas decisões ocorreram.

Em síntese, um dos discursos fortaleceu o Grupo do Rio como ator regional e, contrariamente, o outro discurso não apoiou a tentativa dos latino-americanos de coordenar uma questão econômica. Dessa maneira, os discursos da CE impactaram o processo de integração nesta região. Todos os processos de integração no Sul Global, neste caso na América Latina, não estão apenas sob o controle dos atores regionais, mas também são influenciados por atores intra-regionais e extra-regionais. O impacto desses padrões assimétricos de interdependência (que inclui relações inter-regionais) requer mais atenção. Como mencionado anteriormente, ainda há uma lacuna de pesquisa sobre o impacto de terceiros atores na integração regional, particularmente nas relações assimétricas, como a europeu-latino-americana. A este respeito, também deve-se estudar por que um ator externo decide promover ou desencorajar um esforço regional, especialmente se o ator externo for a UE.

Nesse quadro, algumas questões deste artigo são: esses dois discursos eram contraditórios? Esses dois discursos tiveram resultados contraditórios para a América Latina? Com isso em mente, que papel a CE desempenhou na promoção da integração regional no caso analisado? A proposta é que esses dois discursos tiveram resultados contraditórios para a cooperação interestatal entre os países latino-americanos. Um promoveu o fortalecimento das relações políticas e o diálogo com um interlocutor latino-americano; e, portanto, melhorou a integração dessa região pelo reconhecimento desse grupo regional: ele legitimou um espaço para os latino-americanos discutirem e coordenarem as suas políticas para a CE. O Grupo do Rio existiu de 1986 a 2011, dando origem posteriormente à Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC). O outro discurso levou à decisão de não abrir um diálogo em nível inter-regional sobre a crise da dívida, o principal tema para os latino-americanos naqueles anos, e que poderia ter reforçado a tentativa de seus líderes de adquirir uma voz comum sobre o assunto; e, conseqüentemente, oferecer uma contribuição positiva no processo de

integração.

As razões do comportamento da CE estariam ligadas às suas prioridades no diálogo com a região, que eram principalmente políticas. Além disso, importantes Estados membros não concordaram em se envolver para negociar a dívida neste nível, posto que já estavam comprometidos na arena multilateral, o que lhes daria um melhor fundamento para discutir este assunto. Para compreender essas decisões da CE, este texto aborda ambos os discursos, relaciona-os com as decisões sobre a América Latina e avalia os seus efeitos nos projetos de integração. Dessa forma, este caso ajuda a compreender por que a UE tomou uma decisão que impediria um projeto de cooperação na América Latina ao mesmo tempo em que promoveu o regionalismo na região. Além disso, ajuda a extrair algumas conclusões sobre como as decisões tomadas por um ator externo podem afetar o desempenho do regionalismo.

Como o objetivo do capítulo é analisar os discursos da CE, é relevante mencionar que essa organização regional, entendida como uma instituição formal composta por estados que são considerados parte de uma região (Hurrell 1995, 39), é mais do que um processo de integração, sendo também um sistema político e, como tal, uma política em funcionamento (Awesti 2007, 1). Como consequência, a CE tem desenvolvido políticas externas para outros atores internacionais, uma parte dessas políticas foi feita para o nível inter-regional, uma hierarquia nas relações internacionais acima do nível bilateral e abaixo do nível multilateral (Molano 2007, 20). Além disso, como uma organização política, a CE/UE tem atores organizacionais, conjuntos de atores com um objetivo comum (Farrell 2003, 581). Nesse sentido, os principais atores organizacionais implicados nos discursos analisados foram a Comissão, o Parlamento Europeu (PE) e o Conselho das Comunidades Européias (atualmente o Conselho da União Européia).

O artigo é estruturado da seguinte forma. A primeira seção aborda as ferramentas teóricas utilizadas e os arquivos analisados. A segunda parte é denominada “O contexto institucional”, onde se mencionam os fatores regionais e institucionais. A terceira seção se divide em duas partes, uma abordando o discurso da CE sobre o fortalecimento das relações, a necessidade de um interlocutor e o diálogo do Grupo do Rio; e outra com foco no discurso da CE sobre a dívida e as coalizões discursivas que surgiram durante o debate. A quarta seção trata dos vínculos entre ambos os discursos e decisões e suas consequências nas tentativas de integração latino-americanas. Por fim, há uma Conclusão.

## Ferramentas Teóricas e Arquivos

A abordagem teórica escolhida para este artigo é o Institucionalismo Discursivo (ID), que é o quarto Novo Institucionalismo<sup>4</sup> e é uma consequência da virada para o discurso e para as ideias:

[...] o termo usado para definir essa abordagem, institucionalismo discursivo, é ele próprio de safra muito recente (ver Schmidt 2002a, 2006a, b). Além disso, embora outros tenham usado o mesmo termo (ver Campbell e Pedersen 2001) ou similares, como institucionalismo ideacional (Hay 2001), institucionalismo construtivista (Hay 2006) ou construtivismo estratégico (Jabko 2006), eles tenderam a focar muito mais nas ideias que são o conteúdo substantivo do discurso do que nos processos interativos envolvidos no discurso. [...] um grande número de ‘novos institucionalistas’, sejam de escolha racional, institucionalistas históricos ou sociológicos, têm procurado usar ideias para combater a natureza estática e excessivamente determinista das instituições em suas explicações (Schmidt 2008, 303-304) (tradução nossa)<sup>5</sup>.

Como se pode observar, essa abordagem se desenvolve a partir de duas linhas de pensamento distintas: o institucionalismo e a análise do discurso. Este artigo utiliza o ID porque a fase exploratória da pesquisa mostrou que havia dois elementos-chave para a compreensão das decisões europeias sobre a América Latina durante esses anos: as ideias e o contexto institucional que emoldurava os debates. Considerando que o discurso nesta abordagem é conceituado como a representação de ideias e as interações discursivas pelas quais os atores produzem e comunicam suas ideias em um contexto institucional (Schmidt 2008, 303), o ID se propõe a considerar não apenas as ideias que estão sendo comunicadas, mas também os atores que as produzem, em um contexto institucional particular, o que é de grande importância na análise da CE/UE.

---

4 Havia tradicionalmente três Novos Institucionalismos: Institucionalismo de Escolha Racional (IR), Institucionalismo Histórico (IH) e Institucionalismo Sociológico (SI) (Hall & Taylor 1996).

5 No original: (...) the term used to define this approach, discursive institutionalism, is itself of very recent vintage (see Schmidt 2002a, 2006a, b). Moreover, although others have used the very same term (see Campbell and Pedersen 2001) or similar ones, such as ideational institutionalism (Hay 2001), constructivist institutionalism (Hay 2006), or strategic constructivism (Jabko 2006), they have tended to focus much more on the ideas that are the substantive content of discourse than on the interactive processes involved in discourse. (...) large numbers of ‘new institutionalists,’ whether rational choice, historical, or sociological institutionalists, have sought to use ideas to counter the static and overly deterministic nature of institutions in their explanations (Schmidt 2008, 303-304).

Em outras palavras, como os atores dizem o que pensam fazer, a quem se dirigem as ideias e quando e onde as dizem. Em suma, o discurso não é apenas texto. Essa perspectiva fornece insights sobre por que algumas ideias são bem-sucedidas e por que outras não, seu sucesso depende de como as ideias são projetadas em um contexto específico (Schmidt 2008, 303-309). O contexto não é apenas os fatores internacionais que explicam a mudança de uma política, mas também as regras no quadro institucional e político (Radaelli 2004, 197) que restringem o discurso. Este contexto institucional é o palco onde as ideias adquirem um significado particular, o discurso tem um poder comunicativo e os esforços coletivos fazem a diferença (Schmidt 2015, 11). Por isso, algumas decisões só podem ser concebidas em um contexto específico: um momento que dá espaço a um discurso diferente.

Entre os fatores explicativos para compreender as decisões tomadas (que incluem também as preferências dos atores) estão as instituições, que são relevantes para estabelecer quem fala sobre o quê, para quem, quando e onde, modelando as interações discursivas (Schmidt 2015, 12). Essas instituições foram adquiridas durante o processo de integração da CE, e são entendidas neste texto como o conjunto de regras que estruturam a interação social. São as restrições que definem e limitam as interações humanas e as escolhas dos atores (North 1990, 3-4); portanto, o comportamento dos atores. Dessa forma, essa perspectiva permite sublinhar o efeito estruturante da instituição sobre os agentes (Fernández 2006, 14). São as práticas e regras que definem o comportamento adequado e, assim, explicam, legitimam e justificam os códigos comportamentais. Ao mesmo tempo, as instituições restringem os atores de diferentes maneiras devido às estruturas de recursos, que criam diferentes capacidades para agir (March e Olsen 2009, 1). Além disso, pertencer a uma estrutura afeta as preferências dos agentes (Fernández 2006, 15). Por exemplo, pertencer a um órgão, como o Parlamento Europeu, influencia os seus membros.

As instituições são divididas em formais e informais. Por um lado, as instituições formais são entendidas como as regras impostas e escritas (Farrell 2003, 581) vinculadas aos atores organizacionais da CE e que estruturam a interação entre e dentro deles. Por outro lado, as instituições informais são compreendidas como normas não escritas que afetam os burocratas e políticos da CE (Helmke e Levitsky 2006, 5) (agentes políticos). As primeiras são as leis, Regulamentos, Orientações e Diretrizes da CE, entre outras regras escritas. As segundas são costumes e códigos de conduta (North 1991, 98), e neste artigo são normalmente uma consequência da ideologia e nacionalidade dos atores.

Considerar instituições formais e informais é transcendental para

este caso, pois as decisões europeias são tomadas considerando um conjunto de regras, que estruturam a interação social entre os atores europeus. Como afirma Immergut (1998, 6), “o comportamento ocorre no contexto das instituições e só pode ser entendido assim” (tradução nossa)<sup>6</sup>. A este respeito, é essencial considerar que a CE/UE tem um contexto institucional específico, devido aos seus poderes independentes e autonomia (Sandholtz 1996, 408-410) - embora os Estados-Membros ainda desempenhem um papel fundamental no processo político (Fernández 2006, 18) - e, portanto, esse contexto específico deve ser abordado para dar sentido às decisões tomadas sobre a América Latina nos anos oitenta.

Além disso, no contexto institucional, os agentes articulam ideias. Esses são atores envolvidos no processo de tomada de decisão, incluindo os formuladores de políticas e os burocratas. Neste caso, são os parlamentares e as delegações do Conselho, juntamente com os intervenientes organizacionais e os órgãos da CE envolvidos: o PE, o Conselho e a Comissão. É nesse contexto que o conceito de coalizões discursivas entra em cena. Os agentes são organizados em grupos e coalizões discursivas, que têm como objetivo influenciar a adoção de políticas ou decisões. Como afirma Jobert (2003), os membros dessas coalizões não precisam compartilhar todas as suas ideias e interesses para promover uma decisão comum (Schmidt 2015, 9). Além disso, devido à variável institucional, nem todos os agentes possuem o mesmo grau de influência. Por exemplo, o agente com mais prerrogativas no comportamento externo da CE é o Conselho. Dessa forma, pode-se observar a prevalência de alguns discursos e a marginalização de outros (Carta e Morin 2016, 15).

Esta abordagem teórica permite obter informações sobre o papel do discurso e das ideias na política e, conseqüentemente, permite analisar a influência dos discursos internos da CE nas tentativas de integração da região latino-americana. Dessa forma, o capítulo enfoca o discurso, o “processo interativo de transmissão de ideias” (tradução nossa)<sup>7</sup> entre os agentes políticos (Schmidt 2008, 303), e o vincula às decisões mencionadas.

Para cobrir os discursos da CE, o artigo analisou os arquivos públicos da CE e seus documentos decisórios internos sobre a América Latina entre 1987 e 1990, por ser um período chave no processo decisório da CE sobre sua política para a América Latina. Por isso, tem sido considerado um processo intra e interinstitucional. Os processos intra-institucionais são os do PE e do Conselho, por exemplo, os debates entre os Parlamentares. Os processos

---

6 No original: “behavior occurs in the context of institutions and can only be so understood”.

7 No original: “interactive process of conveying ideas”.

interinstitucionais estão entre os principais órgãos da CE envolvidos no debate. O primeiro passo desta pesquisa, como mencionado no início do artigo, foi uma investigação exploratória das decisões europeias sobre a América Latina nos últimos 70 anos, informações que posteriormente foram organizadas cronicamente para determinar a evolução das decisões. Essa fase indutiva permitiu ao pesquisador observar que havia decisões contraditórias tomadas no final da década de oitenta, permitindo a emergência de novas questões.

O principal documento europeu sobre as relações com a América Latina durante esses anos foram as Conclusões do Conselho de junho de 1987. Assim, seguiu-se o fio condutor dos documentos anteriores a estas Conclusões, para poder compreender o processo decisório. No caso dos arquivos do Conselho, analisei dezesseis documentos (com seus anexos) anteriores a esta decisão final. Sua comparação me permitiu conhecer seu conteúdo substantivo, as coalizões discursivas e a evolução da discussão. Cada documento mostrava uma parte do debate ao conter os argumentos e contra-argumentos das coalizões ao longo do tempo. Foi sobretudo através das notas feitas pelas Delegações que foi possível identificar as coalizões discursivas e os acordos por elas firmados.

Além disso, considerou-se o diálogo da Cooperação Política Europeia (CPE) com o Grupo do Rio de 1987 a 1990, e os documentos e bibliografia secundária voltados para o assunto. O critério de seleção dos documentos do Parlamento Europeu foi o tema analisado em sentido lato: a política para a região e o diálogo político. No caso da Comissão, os documentos levados em consideração estão relacionados com a decisão do Conselho e com os documentos mais importantes do PE. Ressalta-se que os documentos escolhidos se relacionam às ideias e discursos que afetam as ações da CPE.

## O Contexto Institucional

No final da década de 1980, discutia-se na CE a necessidade de uma política para a região latino-americana. Esse debate foi sobretudo produto de dois fatores regionais. O primeiro foi a integração ibérica em 1986. Esta adesão significou que os países latino-americanos adquiriram um estatuto diferente nas relações externas da CE, uma vez que se tornaram ex-colônias dos seus Estados-Membros e não apenas países terceiros. É relevante lembrar que as ações externas da CE favoreceram primeiramente seus vizinhos e depois suas ex-colônias na África, Caribe e Pacífico (ACP) (Muñiz 1989, 41). Essas relações privilegiadas foram estabelecidas na Associação dos Países e Territórios Ultramarinos, que incorporou as colônias africanas da França, Holanda, Itália e Bélgica no Tratado de Roma em 1958 e que foi renovada em

1963 em Yaoundé, com os países africanos independentes (Gruhn 1979, 4).

Além disso, com a entrada da Espanha na CE, a ação espanhola ganhou força no sentido de construir relações políticas e econômicas mais fortes com a América Latina e, como resultado, conseguiu se mostrar como promotora dos contatos. Durante as negociações para a sua adesão, este país influenciou a CE a dar mais atenção aos problemas latino-americanos. Por exemplo, no conflito centro-americano, onde a CE participou ativamente no estabelecimento do diálogo de San José (Del Arenal 2011, 101-102).

No processo de adesão foram acrescentados dois anexos ao Tratado e ao Ato de Adesão, assinados a 12 de Junho de 1985. O primeiro foi a “Declaração do Reino de Espanha sobre a América Latina”, que incidiu sobre as relações comerciais e as consequências da integração e do Sistema Geral de Preferências (SGP) em alguns produtos latino-americanos (Gobierno de España 1985). A segunda foi a “Declaração Conjunta de Intenções para o Desenvolvimento e Intensificação das Relações com os Países da América Latina” assinada pelos dez Estados membros, Espanha e Portugal. Este documento reafirmou sua vontade de fortalecer suas relações econômicas e comerciais e sua cooperação com esses estados (Groupe ad hoc 1987).

Estas Declarações foram um impulsionador do novo quadro de cooperação com a região. O presidente espanhol no momento, Felipe González, convenceu a primeira Cúpula da qual este Estado membro participou, realizada em Haia em 26 e 27 de junho de 1986, a discutir especificamente essas relações (Del Arenal 2011, 102) e reconhecer a necessidade de novas Diretrizes para esses países (Muñiz 1989). Como resultado, a Comissão e o Conselho de Ministros das Relações Exteriores se envolveram na preparação de um estudo destinado a aumentar as relações econômicas e políticas e a cooperação com a América Latina (Ayuso 1996). O documento da Comissão foi o Memorando Cheysson. Este texto foi a base do acordo alcançado no Conselho: “Novas Diretrizes da Comunidade Européia para as Relações com a América Latina”, adotada em 22 de junho de 1987. A discussão deste texto desdobrou um debate sobre a necessidade de uma política e um diálogo com a região.

O segundo fator é o desenvolvimento da CPE, enquadrado pelo AUE. Ambos os elementos moldaram as ações externas da comunidade desde 1986. Um dos objetivos do AUE, o mercado único, incentivou o estabelecimento de uma política externa comum (Gomes 1996, 76). A maioria do Conselho convocou uma conferência intergovernamental para elaborar um Tratado que abrangesse, por um lado, as alterações aos Tratados ECC para completar o mercado interno; e, por outro lado, a cooperação política. A Comissão foi incumbida da elaboração de um programa para a criação de um mercado

único em 1992, e o resultado foi apresentado com a AUE na Conferência Intergovernamental dos Ministros dos Negócios Estrangeiros em 1986 e entrou em vigor em 1 de julho de 1987.

Considerando a cooperação política, o AUE representou o compromisso de não bloquear a operação da CPE, embora não institucionalizasse a forma como as decisões eram tomadas. O AUE estabeleceu as regras que complementam os procedimentos acordados nos relatórios anteriores e as práticas empregadas pelos Estados-Membros; como consequência, os compromissos políticos tornaram-se legais (Liñán 1988). Entre as novas instituições formais, esta Lei formalizou a associação da Comissão ao trabalho da Cooperação (Estados miembros de las Comunidades Europeas 1987). Além disso, o artigo 30 associou o PE à CPE. Além disso, a Presidência, um dos mais importantes órgãos de coordenação entre a estrutura da CE e a CPE, foi incumbida de informar regularmente o PE acerca das atividades da CPE, bem como levar em consideração as perspectivas do PE. Consequentemente, a Presidência teria de responder às perguntas dos parlamentares. O uso desse poder foi utilizado pelos Deputados para interrogar os Ministros sobre as ações da CPE na América Latina.

O artigo 30 incluía igualmente a organização de um diálogo político com países terceiros e grupos regionais. Além disso, incluiu a prerrogativa de construir posições comuns em conferências e instituições internacionais em que os Estados membros participassem. Como consequência, o desenvolvimento da política externa comum representou a possibilidade de atuar como uma unidade, nos níveis inter-regional e multilateral. Isso permitiu que a CE iniciasse um diálogo com o Grupo do Rio. Além disso, o AUE estendeu a capacidade da CE em várias áreas (investigação, política social, etc.) que tiveram impacto no alargamento das suas ações externas. Em suma, ao expressar que os membros da CE iriam procurar formular e aplicar uma política externa europeia (Estados miembros de las Comunidades Europeas 1987), o AUE foi proposto como diplomacia concertada. Como tal, a CPE foi uma estrutura de cooperação com mecanismos institucionais e processuais para a elaboração desta política externa (Liñán 1988, 446-449).

Neste quadro, a Espanha aproveitou a estrutura da CE. Inseriu os seus interesses nacionais na agenda europeia enquanto exerceu a sua primeira Presidência no Conselho de janeiro a junho de 1989. Ao fazê-lo, coordenou as representações dos Estados-Membros junto de países terceiros e organizações internacionais. Durante esses meses, a Espanha deu prioridade aos assuntos latino-americanos na CPE e no Conselho, que fez parte dos processos decisórios na América Latina. Embora esse país tenha encontrado aliados entre outras delegações, nem sempre foi o caso, havendo principalmente

posições opostas ao Reino Unido, como se verá no texto.

No que diz respeito às instituições formais, as mais importantes estão relacionadas ao processo decisório das Conclusões do Conselho, que continham a posição política da CE sobre o assunto. Embora as Conclusões do Conselho não fossem obrigatórias, elas estabeleciam diretrizes importantes para a relação com a América Latina. Em primeiro lugar, o debate começava com a proposta da Comissão, que dava base às Diretrizes e expressava seu discurso organizacional. Depois de recebida no Conselho, esta proposta era analisada pelo Comité de Representantes Permanentes (COREPER) e depois pela Presidência. Além disso, a CPE participava do processo decisório. Finalmente, quando as Conclusões eram decididas, incluía-se um processo verbal, permitindo às delegações e à Comissão a oportunidade de acrescentar ideias críticas ao texto. Importa referir que o PE não tinha poder para influenciar as Conclusões porque apenas podia apresentar um Parecer sobre a matéria. No entanto, através de outras instituições formais (como as perguntas parlamentares e os relatórios), o PE exprimia o seu discurso e pressionava o Conselho a ponderar as suas ideias. As instituições informais estavam ligadas à ideologia e nacionalidade dos atores.

## Dois Discursos Relevantes e seus Efeitos Contraditórios

No contexto das novas instituições formais nas relações externas da CE, surgiram algumas dúvidas sobre a existência ou não de uma política comunitária para a América Latina. Além disso, abordou-se a desconexão entre o discurso da CE e seu comportamento econômico. Este questionamento afetou o quadro de ação da CE. É relevante notar que houve diferentes discursos entre os agentes dentro de cada órgão da CE. No caso do Conselho, as delegações se dividiram em coalizões discursivas defendendo diferentes ideias sobre a América Latina. O mesmo aconteceu no PE, onde se chegou a um discurso organizacional (dominante) após a votação. O discurso da Comissão, consoante o assunto, apoiou algumas delegações ou o discurso do PE.

No primeiro discurso da CE examinado, os atores organizacionais da CE concordaram com a questão central da discussão: a necessidade de um interlocutor regional na América Latina. Isso levou à abertura e formalização das reuniões com o Grupo do Rio. O mesmo não aconteceu na análise do segundo discurso da CE, levando à recusa do diálogo sobre a dívida. Esse acordo foi alcançado após uma troca de ideias entre duas coalizões discursivas no Conselho, que por fim afetou a ação externa da CE com a América Latina sobre o assunto.

Estes dois discursos dominantes da CE tiveram impacto no processo de integração nesta região. Por um lado, fortaleceu-se o Grupo do Rio como ator regional e, por outro, não se apoiou a tentativa dos latino-americanos de se coordenarem economicamente. Nesse sentido, os presidentes latino-americanos reuniram-se em janeiro de 1984 na Conferência de Quito (UNCTAD Secretariat 1984) e enviaram uma carta à CE, onde apelaram a um diálogo construtivo entre os países devedores e os países credores. Nesta carta, eles também mencionaram a necessidade de admitir as responsabilidades compartilhadas na crise. No entanto, esta petição foi negada pelos sete países mais industrializados (Canadá, França, Alemanha, Grã-Bretanha, Itália, Japão e Estados Unidos, com a representação da Comunidade Européia) na reunião de Londres (Montecinos 1991, 35). Entre os participantes estavam a França, a República Federal da Alemanha, a Itália e o presidente da Comissão (Ediciones El País 1984a). Além disso, em junho desse mesmo ano, onze países latino-americanos (Argentina, Bolívia, Brasil, Colômbia, Chile, República Dominicana, Equador, México, Peru, Venezuela e Uruguai) se reuniram na Conferência de Cartagena, onde abordaram o tema, buscaram para uma solução política para a dívida e solicitaram um diálogo com os países mais desenvolvidos (Ediciones El País 1984b, 1984c). Como se observará, apesar da exigência dos estados latino-americanos de iniciar um diálogo sobre a dívida, a CE não abriu tal diálogo, o que teria afetado negativamente esse esforço pelo regionalismo.

## **A Relevância de um Interlocutor Latino-Americano no Contexto das Reuniões Informais Entre a CE e o Grupo do Rio em 1987**

No debate sobre a necessidade de estreitar as relações com a América Latina, os atores organizacionais da CE compartilharam algumas ideias importantes sobre a região. No caso do PE, o discurso dominante era a favor da política e da consulta no campo político. A coalizão discursiva que pedia uma política específica e um diálogo era composta por deputados espanhóis e portugueses e socialistas alemães (Parlement Européen 1987a; Parlement Européen 1988).

Na mesma linha, a Comissão afirmou a necessidade de reforçar as relações com a região. Na sua Comunicação sobre o assunto, este ator organizativo propôs um debate e expressou que as diferentes formas de relacionamento entre ambas as regiões estão interligadas, defendendo que os aspectos políticos e institucionais devem ser levados em consideração quando se consideram os aspectos econômicos (Commission of the European Communities 1986). Consequentemente, tal ator estabeleceu uma estratégia

global de ação, que abrangia a área política e a área comercial e econômica (Muñiz 1989). No que diz respeito ao diálogo político, a Comissão apoiou a realização de reuniões informais ad hoc para consultas políticas de alto nível com a América Latina (Commission of the European Communities 1986).

O discurso dominante no Conselho seguiu a proposta da Comissão e, portanto, afirmou que a cooperação e a consulta na área comercial e econômica deveriam ser acompanhadas pela intensificação das relações políticas (Conseil de la Communauté Européenne 1987). Além disso, o Conselho não só incluiu a ideia do diálogo político informal com a região, como foi mais longe ao mencionar o interesse dos Estados-Membros nas novas formas de cooperação política como o Grupo do Rio (Groupe ad hoc “Amérique Latine” 1987, 10). Desta forma, reconheceu-se este Grupo como um interlocutor válido para a região. Além disso, foi mencionada a ideia de manter os contactos no âmbito dos organismos internacionais e a nível individual, e de promover o relacionamento entre ambos os Parlamentos. Assim, propôs relações nos níveis bilateral, inter-regional e multilateral. É preciso enfatizar que essas idéias foram desenvolvidas e acordadas no âmbito do EPC (Président M. Leo Tindemans Ministre de Relations extérieures du Royaume de Belgique 1987).

Embora os três atores organizacionais da CE tenham concordado com a necessidade de consulta no domínio político, a proposta do PE de estabelecer relações formais desde 1970 não foi partilhada pela Comissão e pelo Conselho. Ambas as instituições optaram por reuniões informais (Conseil de la Communauté Européenne 1987, 87). No entanto, os três concordaram com a necessidade de ter um interlocutor latino-americano para iniciar o diálogo e fortalecer as relações políticas. Além disso, os países latino-americanos também demonstraram interesse em iniciar um diálogo político (Commission of the European Communities 1987). Como resultado, ambas as regiões iniciaram um diálogo em Nova York em 23 de setembro de 1987, durante uma reunião da ONU (IRELA 1996, 5). Essas conversações faziam parte dos diálogos do EPC com outros grupos regionais e eram um mecanismo flexível e intergovernamental.

O início dos contatos foi importante (apesar das reuniões com o GRULA<sup>8</sup>, o Diálogo San José<sup>9</sup> e o Pacto Andino), pois este Grupo oferecia um interlocutor que representava toda a região no âmbito político. Além disso, a CE em mais de uma ocasião preferiu esses diálogos aos contatos bilaterais. Tratava-se de um diálogo de baixo custo com os principais países latino-americanos, que poderia contribuir para intensificar a presença europeia na região. Além disso, havia outros dois elementos indispensáveis a serem considerados; em primeiro lugar, foi mais fácil chegar a um acordo sobre o Grupo do Rio do que sobre a América Central, porque não envolveu um conflito armado como o dos países centro-americanos nos anos oitenta; e, em

segundo lugar, houve um consenso mais amplo entre os Estados Membros sobre suas ações na região (Gomes 1996, 109-113), o que afetou a abertura dos contatos.

Do lado latino-americano, o Grupo do Rio teve incentivos para buscar esses contatos. Em primeiro lugar, as reuniões ofereceram um espaço para tratar de inúmeras questões relevantes para a América Latina (por exemplo, dívida, tráfico de drogas e protecionismo europeu) com um ator importante como a CE (Figuerola e Fernández 1995). Em segundo lugar, essas reuniões deram ao Grupo do Rio uma presença mundial. Terceiro, deram-lhes a oportunidade de interagir com outros grupos de Estados (Gomes 1996, 209). E quarto, tiveram um efeito no processo de integração, devido ao novo espaço para abordar os problemas comuns latino-americanos.

A segunda reunião informal foi realizada em Hamburgo durante a IV Reunião Ministerial de San José em março de 1988 (Cheysson 1987), e a terceira em Nova York em 28 de setembro do mesmo ano (Perinat 1987) no âmbito da Assembléia Geral da ONU (Van Kleveren 1989, 348). Além desses encontros, houve um reencontro entre os participantes europeus do Encontro das Grandes Economias (G7) nos dias 27 e 28 de março de 1988 em Toronto e os Ministros das Relações Exteriores do Grupo do Rio. Da mesma forma, houve uma reunião informal em Granada em 15 de abril de 1989, que foi muito relevante porque levou à adoção de uma posição comum do Conselho sobre a dívida (Ediciones El País 1989). No total, houve sete reuniões informais entre 1987 e 1990 até a formalização dos contatos (Muñiz e Najera 1992). Em suma, os fatores regionais da CE (AUE e CPE), as novas regras formais decorrentes dessas mudanças e a coincidência da preferência dos atores em iniciar um diálogo com a região, refletida nos discursos dos atores organizacionais, levaram à criação de um espaço de cooperação que fazia parte do processo de integração na América Latina.

## O Discurso Sobre a Crise da Dívida

“A crise da dívida dos anos 1980 é o evento econômico mais traumático da história econômica da América Latina.” (tradução nossa)<sup>10</sup> (Ocampo 2014, 87) Ela fez com que o produto interno bruto per capita da América Latina passasse de 112% para 98% (Bértola e Ocampo 2012), e levou a medidas de austeridade, inflação e um impacto na capacidade produtiva e nas condições sociais na região, entre outras consequências (Ocampo et al 2014, 54). Por essas razões, esta é conhecida como uma “década perdida”. Por isso, a crise

---

<sup>10</sup> No original: “The debt crisis of the 1980s is the most traumatic economic event in Latin America’s economic history.”.

da dívida foi o tema central para a América Latina e um dos assuntos mais discutidos nos documentos da CE durante esses anos. Por exemplo, das 59 perguntas parlamentares entre 1987 e 1989 à Comissão, ao Conselho e aos Ministros no âmbito do CPE, 19 tratavam deste assunto. Como consequência, é notável a ausência deste assunto nos documentos públicos e finais da CE, principalmente porque em 1987 discutiu-se a possibilidade de abrir um diálogo sobre o assunto.

Nesse sentido, o ator organizacional mais interessante foi o PE. O seu discurso organizacional resultou do domínio de uma coligação composta principalmente por socialistas e comunistas de várias nacionalidades e de deputados espanhóis e portugueses. As principais ideias expressas por este órgão da CE estavam relacionadas com as causas da crise. Entre eles estavam o aumento do protecionismo, as políticas deflacionárias, a insuficiente abertura aos mercados internos, as políticas de empréstimos, as práticas bancárias, as taxas de juros e o dólar americano. Assim, assumia-se a co-responsabilidade dos países industrializados (Parlamento Europeu 1987; Bethell 1987) e dos bancos na crise, sem esquecer a responsabilidade latino-americana sobre o problema. Essa ideia estava de acordo com a petição feita pelos latino-americanos na Conferência de Quito. Em contraste, o discurso dos conservadores europeus era de que a maior parte da dívida se devia aos empréstimos irresponsáveis latino-americanos ou à sua má gestão (Jaguaribe 1986, 8).

Como parte desta abordagem, as soluções dadas pelos documentos do PE envolviam as ações da Comunidade. Por exemplo, o PE mencionou a redução da dívida (essa medida só foi levada em consideração com o Plano Brady em 1989<sup>11</sup>), que foi apoiada pelos latino-americanos (Stallings 2014, 56-57) por conta da inadequação do Plano Baker<sup>12</sup>. Além disso, o PE exortou os Estados-Membros a contribuir para uma redução mais eficaz da dívida nas instituições financeiras multilaterais com o objetivo de promover uma maior justiça social e um desenvolvimento econômico autônomo (Parlamento Europeu 1987). Além disso, foi mencionada a expansão das operações do Banco Europeu de Investimento para os países em desenvolvimento, uma ação já sugerida pelo PE em 1976 (Parlamento Europeu 1988), pela Comissão em 1984 (Montecinos 1991, 19-20), pelos Estados latino-americanos (IRELA 1994) e pelo Presidente do governo espanhol, Felipe González (IRELA 1989, 3). Alinhada com as soluções econômicas, a Comissão dos Negócios Estrangeiros

---

<sup>11</sup> O Plano Brady foi o plano elaborado pelo secretário do Tesouro dos Estados Unidos, Nicholas Brady, em 1989, que incluía a possibilidade de reduzir a dívida dos países devedores.

<sup>12</sup> Este plano tinha como objetivo eliminar a crise da dívida em 1985 e foi proposto pelo secretário do Tesouro dos Estados Unidos, James Baker.

do PE propôs a liberalização do comércio internacional e a diminuição da dependência dos países industrializados como parte da resolução da dívida (Van Aerseen 1986).

O PE solicitou ao Conselho que tomasse uma iniciativa para permitir uma análise abrangente do problema e preparar soluções políticas. Para o PE, a dívida não deveria ser tratada com critérios puramente técnicos e financeiros, não deveria ser deixada apenas aos operadores bancários públicos e privados. Esta crítica foi consequência da estratégia iniciada em 1983 contra a dívida, que foi apenas parcialmente bem sucedida e causou a recessão (Parlamento Europeu 1987).

O interesse do PE pelo tema era coerente com as ligações ideológicas e concretas que tinha com a América Latina. Por exemplo, devido às Conferências interparlamentares, onde o assunto já havia sido discutido em 1983 e 1985. Nessas Conferências, uma das principais questões foi a conexão entre a estabilidade política nas novas democracias da região e a dívida (Figuerola e Fernández 1995). Esta ideia foi considerada no PE, onde a deputada Colette Gadioux afirmou que esta região tinha que enfrentar um duplo desafio (democracia e dívida). Ela assegurou que a democracia precisava de conquistas econômicas para ter sucesso (Parlement Européen 1987). Importa sublinhar que o pertencimento a uma estrutura afetou as preferências dos agentes, neste caso os deputados do PE, órgão com laços tradicionais com a América Latina.

No caso da Comissão, este órgão argumentou que a dívida latino-americana tinha um efeito negativo sobre a CE: os fundos globais dos países industrializados foram investidos nos mercados financeiros especulativos do mundo e não na indústria. Além disso, para a Comissão, o principal problema era o nível das taxas de juros, que impossibilitava o pagamento da dívida pelos estados latino-americanos. Para a Comissão e o Parlamento, a dívida era uma verdadeira preocupação política; no entanto, o Comissário Cheysson afirmou que eles nunca foram apoiados pelo Conselho para estabelecer um diálogo com os latino-americanos (Cheysson 1987). Essa postura refletiu-se no diálogo desse ator com o Consenso de Cartagena em 1985, que se encerrou algumas reuniões depois, pois o assunto ultrapassava as competências da Comissão (Montecinos 1991, 35) na região da América Latina (Commission of the European Communities 1986).

Como se viu, a Comissão seguiu a mesma linha do PE e aceitou que as democracias latino-americanas fossem postas em perigo pelos cortes orçamentais. Na mesma linha de pensamento, o Comissário Cheysson tentou chamar a atenção do Conselho e dos Estados-Membros para os pedidos latino-americanos de tomada de decisão conjunta sobre o assunto e afirmou que estes países tentavam expressar-se como um todo. Nesse contexto, oito países

latino-americanos (Argentina, Brasil, Colômbia, México, Panamá, Peru, Uruguai e Venezuela) se reuniram na Cúpula de Acapulco e solicitaram à CE que se reunisse com eles como um grupo. Cheysson acrescentou que essa decisão teve de ser tomada entre os ministros das Finanças, mas os descreveu como egocêntricos. Como resultado, foi difícil para esses Ministros dialogarem sobre os seus problemas comuns. Eles não discutiram a dívida e, portanto, não adotaram uma posição conjunta (Cheysson 1987) (até 1989) e tentaram lidar com as questões de seu país com seus métodos.

A decisão final sobre a dívida foi tomada nas Conclusões do Conselho sobre as Relações com a América Latina (Conseil et des Représentants des Gouvernements des États membres 1987). Esse debate centrou-se no respeito às competências das organizações internacionais sobre o assunto. A discussão começou com a proposta da Comissão sugerindo reuniões entre a CE e os países latino-americanos por ocasião de reuniões econômicas internacionais. A discussão no COREPER mostrou que a principal reserva sobre a proposta da Comissão dizia respeito a estas possíveis reuniões. Os delegados britânicos, alemães e holandeses discordaram deste parágrafo, argumentando que cobria as competências de organismos multilaterais, como o Fundo Monetário Internacional (FMI) ou o Banco Mundial. Acrescentaram que havia o risco de abrir um diálogo sobre a dívida, o que eles não queriam.

A outra coligação discursiva foi composta pela maioria das delegações e pela Comissão – na mesma linha do PE – e afirmou que este assunto era dos mais importantes. A esse respeito, as Delegações Italiana e Espanhola indicaram que era necessária uma solução adequada para aprovar o texto. Um dos principais critérios para fazer parte desta última coalizão era a proximidade com a região: a Espanha tentava ser o elo entre as duas regiões, e a Itália era antes da integração ibérica um aliado essencial da América Latina na Comunidade.

Embora os bancos europeus fossem os credores de um terço da dívida latino-americana (Montecinos 1991), o Conselho admitiu que a dívida era um problema mundial que afetava o desenvolvimento e a estabilidade na América Latina e na Ásia (Secrétaire général Küster 1988), e a Comissão e o PE eram a favor de uma solução política, a coligação contra o parágrafo tornou-se a posição dominante na CE. Deve-se lembrar que a variável institucional deu aos agentes um grau diferente de influência e, portanto, algumas delegações poderiam bloquear um acordo geral entre outros atores. As regras da CE estruturaram essas interações e se tornaram um constrangimento para o discurso.

No último rascunho das Conclusões, essa parte foi eliminada e a referência às organizações multilaterais foi mantida (Conseil de la Communauté Européenne 1987a). Além disso, no processo verbal, foi

declarado que a reunião informal não deveria impactar as competências do FMI ou do Banco Mundial (Conseil de la Communauté Européenne 1987b). Essa mudança não significava encontrar uma solução no nível inter-regional, mas deixá-la no multilateral. Na mesma linha, o secretário-geral Küster disse que esse assunto deveria ser tratado no FMI, no Banco Mundial ou no Clube de Paris (Robles 1987), um fórum informal para países devedores e credores. Cabe lembrar que os bancos credores estavam tratando do assunto em coordenação com os organismos multilaterais e os países credores (Stallings 2014, 56-57). Nesse sentido, esses países não tinham interesse em abrir outro tipo de diálogo. E assim deixou-se a solução não só para o nível multilateral, mas para os Estados membros individualmente.

Apesar dessa decisão, a dívida foi mencionada durante o processo de diálogo Grupo do Rio-CPE. Isso teria sido o resultado de muitos atores querendo discutir o assunto durante as reuniões, particularmente a Espanha, o PE e os estados latino-americanos. A CPE, como marco intergovernamental, deixou espaço para que esses atores apresentassem suas agendas durante o diálogo. No entanto, enquanto os latino-americanos tentavam discutir questões econômicas, os europeus davam importância às questões políticas. A dívida mostrou as limitações do mecanismo, posto que foi a parte mais difícil da conversa. Além disso, foi difícil para os membros do Grupo do Rio chegar a um discurso comum (Gomes 1996, 215-216).

A decisão final da CE afetou o projeto latino-americano de abrir um diálogo com os países europeus e desenvolver sua integração econômica. Nesse sentido, os pedidos de abertura de contatos, como visto na Conferência de Quito, na Conferência de Cartagena e na Cúpula de Acapulco, foram negados pela CE. Nessa linha, os latino-americanos não conseguiram organizar um espaço onde pudessem falar sobre o assunto como um grupo regional, ao contrário dos bancos credores, que trataram do assunto em coordenação com seus países e com os organismos internacionais.

Historicamente falando, a crise de 1980 é singular por causa da tremenda coordenação que os credores conseguiram entre si. [...] uma espécie de “emprestador internacional de última instância” se organizou rapidamente, cuja função era estabilizar um sistema financeiro em meio a uma crise. Este EIUI foi o resultado de medidas informais tomadas pelos governos do Grupo dos Sete - liderados pelos Estados Unidos - alguns dos maiores bancos credores e organizações financeiras multilaterais, especialmente o Fundo Monetário Internacional (FMI). Com efeito, o EIUI ajudou a coordenar centenas de bancos credores nas negociações com cada país devedor, processo destinado a obrigar aquele país a ajustar fortemente sua economia, evitando assim um calote formal que poderia desestabilizar o sistema financeiro internacional. (French-Davis 2000, 18-19) (tradução

nossa)<sup>13</sup>.

Isso é particularmente relevante porque, por um lado, os credores foram organizados e apoiados por seus países e organismos internacionais; mas, por outro lado, os países latino-americanos não conseguiram coordenar sua resposta, em parte, porque não puderam abrir o diálogo como grupo. É transcendental considerar que um diálogo com os países europeus teria dado reconhecimento a essa cooperação interestatal latino-americana e teria justificado a sua razão de ser. Além disso, como a crise da dívida envolveu os países europeus e os EUA, os grupos latino-americanos precisavam interagir com esses atores para solucionar o problema.

## A Ligação entre os Discursos e as Decisões

As expectativas de ambas as regiões no diálogo eram assimétricas. Por um lado, a CE destacou a importância da esfera política e, assim, abordou as questões econômicas de maneira geral, e não fez concessões para lidar com as questões abordadas pelos latino-americanos (ou seja, dívida e assimetrias comerciais). Por outro lado, o Grupo do Rio deu mais peso à esfera econômica. Para o Grupo do Rio, o diálogo com a CE foi muito importante não apenas por seu simbolismo, mas porque criou um espaço para abordar assuntos transcendentais para a região. Como resultado, o diálogo girou em torno de questões políticas e deixou de lado a dívida. Ou seja, correspondeu mais aos interesses europeus do que aos latino-americanos (Gomes 1996, 212). Na mesma linha, nas Conclusões do Conselho, as relações econômicas e a cooperação não foram tão significativas como outros assuntos. Nesses anos, o discurso da CE priorizou os assuntos políticos e deixou de lado os econômicos.

Além disso, as consequências da integração latino-americana tiveram diferentes implicações. Em primeiro lugar, o Grupo do Rio foi capaz de abrir um diálogo com a CE, o que não foi apenas parte de seu reconhecimento internacional, mas um elemento para a promoção da integração regional.

---

13 No original: Historically speaking, the 1980 crisis is unique because of the tremendous coordination creditors achieved among themselves. (...) a kind of “international lender of last resort” was rapidly organized, whose function was to stabilize a financial system in the midst of a crisis. This ILLR was the outgrowth of informal measures taken by the governments of the Group of Seven -led by the United States- some of the larger lending banks, and multilateral financial organizations, especially the International Monetary Fund (IMF). In effect, the ILLR helped coordinate hundreds of creditor banks in the negotiations with each debtor country, a process designed to oblige that country to sharply adjust its economy, thus avoiding a formal default which could have destabilized the international financial system. (French-Davis 2000, 18-19).

Simultaneamente, durante esses anos, o “apoio europeu ao fortalecimento de projetos de integração regional tornou-se cada vez mais importante. (...) Ao fornecer esse apoio, a UE desempenha um papel de “federador externo” para novas experiências regionais através de seus projetos inter-regionais.” (tradução nossa)<sup>14</sup> (Telò 2009, 292). Em segundo lugar, o principal objetivo econômico dos latino-americanos não foi alcançado, o que poderia ter ajudado esses países a melhorar sua integração econômica. Ou seja, no âmbito político, houve um impulso à integração latino-americana, mas ao mesmo tempo, no âmbito econômico, houve uma resposta negativa para o apoio à cooperação.

Embora no início os Ministros da CE se recusassem a realizar uma posição conjunta sobre a dívida, finalmente em 1989, em Madrid, os Estados-Membros chegaram a esta posição conjunta, impulsionada pela reunião do Grupo CE-Rio em Granada, em 15 de abril (Ediciones El País 1989). No entanto, este documento destacou o que já tinha sido decidido para esta questão: ter um papel mais ativo nos fóruns apropriados. Além disso, afirmou que as soluções iriam considerar o alívio voluntário da dívida, embora dependesse de cada caso, e deveria ter a participação do Banco Mundial e do FMI (Consejo Europeo de Madrid 1989). A referência ao alívio da dívida foi feita no mesmo ano do Plano Brady, o plano de reestruturação da Secretaria do Tesouro dos EUA, que incluiu essa possibilidade. O timing mostraria que a decisão europeia de considerar o alívio da dívida teria sido apenas uma consequência da mudança de posição dos EUA. Além disso, a posição conjunta afirmava que a solução não poderia ser adiada; portanto, os bancos comerciais e os países devedores precisavam encontrar mecanismos práticos para resolvê-lo (European Council 1989, 13). Isto significou que a responsabilidade foi deixada para os países e bancos devedores, excluindo a CE.

Durante a configuração do Conselho de Assuntos Econômicos e Financeiros (Ecofin), os Ministros manifestaram que estavam considerando com interesse o Plano Brady e, nesta linha de pensamento, a solução dada para a dívida foi a reforma econômica. Os países devedores e os países industrializados teriam que ter mercados abertos, particularmente no contexto da Rodada Uruguai (Council of the European Communities 1989, 5). Nesse quadro, a elaboração da posição dos Ministros foi promovida durante o diálogo inter-regional e pelo governo espanhol, que exerceu a Presidência durante o Ecofin. Consequentemente, o diálogo e a adesão espanhola tiveram um resultado importante, embora o discurso principal da CE tenha sido mantido.

---

<sup>14</sup> No original: European support for the strengthening of regional integration projects has become increasingly important. (...) By providing such support, the EU plays a role as an “external federator” for new regional experiences through its interregional projects.”.

Outro resultado crítico dessas reuniões foi sua institucionalização, que coincidentemente foi feita após a resolução da dívida já ter sido decidida. Em outubro de 1990, a CE e o Secretário do Grupo do Rio decidiram convocar uma reunião para institucionalizar o diálogo. Esse interesse já tinha sido exposto na reunião informal de Dublin (Commission of the European Communities 1990, 12). Dois meses depois, em 20 de dezembro de 1990, a Conferência de Roma se reuniu novamente sobre a institucionalização dos contatos. Além disso, em dezembro de 1989 o Grupo incluía Bolívia, Chile, Equador, Paraguai, um representante da América Central e um do Caribe, transformando-o em um grupo que representa mais Estados latino-americanos da região. Isso foi bastante relevante para a CE, que procurou ter contato com a região como um todo (Sgarbi 2014).

O processo de integração do Grupo do Rio incluiu o estabelecimento de diálogos com regiões e países e, como consequência, esse avanço foi bastante relevante para a América Latina, pois a CE era um importante parceiro externo. Por outro lado, para a CE a formalização não era uma prioridade e apenas um dentre um conjunto de diálogos (Gomes 1996, 203) no quadro de sua mudança de papel no sistema internacional. Isso se refletiu em sua participação na primeira reunião. Enquanto os membros do Grupo do Rio enviaram seus Ministros das Relações Exteriores, o mesmo não ocorreu com todos os membros da CE: Espanha, Bélgica, Grécia, Irlanda, Portugal, Itália e Luxemburgo enviaram os seus, todavia, Alemanha, França e Reino Unido enviaram seus Secretários de Estado.

A Declaração de Roma formalizou os contatos e contribuiu para um melhor entendimento entre as duas regiões (IRELA 1996, 1). Além disso, incluiu o compromisso de ter uma melhor cooperação política e econômica (Representantes de la Comunidad Europea y sus Estados Miembros y los signatarios de la Declaración de Caracas del Grupo de Río 1990). As próximas reuniões foram realizadas durante as Assembleias da ONU. Além disso, ambas as regiões, neste momento, compartilhavam uma perspectiva comum a favor do livre mercado: os latino-americanos diziam que a reestruturação neoliberal seria favorável para sua relação com a CE. Desta forma, apesar de no início o diálogo ser principalmente político, mais tarde houve uma vontade da CE de abordar a cooperação econômica. Para os Estados membros, os ajustes econômicos eram bastante importantes e, como consequência, os latino-americanos foram pressionados a aplicá-los (Gomes 1996, 214). Ambas as organizações encontraram um terreno comum que permitiu um diálogo frutífero (Representantes de la Comunidad Europea y sus Estados Miembros y los signatarios de la Declaración de Caracas del Grupo de Río 1996), onde a dívida não era um tema de discussão. A proposta da CE para o desenvolvimento e alívio da dívida na América Latina foram essas mudanças

econômicas estruturais.

## Considerações Finais

Os discursos analisados são definidos como contraditórios porque tiveram resultados contraditórios para a cooperação interestatal latino-americana. Enquanto o discurso da CE destacando o significado dos contatos na esfera política, promoveu um interlocutor regional e levou à abertura de um processo de diálogo com o Grupo do Rio; do outro lado, o outro discurso da CE, sobre o diálogo econômico, não reconhecia o empenho dos países latino-americanos para abrir um diálogo sobre a dívida e, portanto, criava dificuldades para a cooperação econômica interestatal. Embora as empreitadas de cooperação interestatal latino-americana tenham sido criadas para abordar os principais problemas que afetavam a região naquele momento: democratização e dívida; apenas o Grupo do Rio, que estabelecia relações com a CE, se manteve ao longo do tempo. Muitos fatores explicam sua manutenção, dentre eles, o arcabouço institucional do Grupo do Rio; além disso, outro fator foi o estabelecimento de contatos com atores extrarregionais, como a CE. Esses atores o reconheceram como um interlocutor válido, justificaram sua existência. Em suma, o processo de diálogo com a CE legitimou o Grupo.

É relevante dizer que o diálogo sobre a dívida teria sido bastante importante para os países latino-americanos. Teria dado a eles um espaço para coordenar um assunto chave para a região, que estava sendo negociado de forma assimétrica: entre um país latino-americano e os bancos credores, sendo apoiados por seus países credores e organismos multilaterais. Como mencionado anteriormente, isso teria impactado na possibilidade latino-americana de influenciar as negociações da dívida e teria um efeito na cooperação interestatal da região sobre o assunto.

O fracasso dos empreendimentos latino-americanos, entendendo o fracasso como o não cumprimento de seus objetivos, devido à negação de outros países em estabelecer contatos, comprova que atores extrarregionais podem ajudar a minar um esforço de integração ou cooperação. Isso acontece não apenas quando esses atores oferecem benefícios para a cooperação bilateral, mas quando não deixam espaço para outra opção. Os latino-americanos, neste caso, não puderam escolher o tipo de negociação. Eles tiveram que aceitar aqueles desenhados por atores como os formuladores de políticas dos EUA (ou seja, Nicholas Brady e James Baker), a CE e organizações multilaterais: um por um com os bancos (um dos EUA e um europeu) e países credores. Isso aconteceu devido à relação assimétrica agravada pela crise. Como foi mencionado na Introdução, o impacto desses padrões deve ser levado em

consideração, pois os processos de integração no Sul Global não estão apenas sob o controle dos atores regionais.

A relevância dos discursos examinados é que eles permitem compreender por que a CE/UE pode minar um projeto regionalista apesar de sua constante promoção do regionalismo como uma ideia europeia e não obstante a tentativa da CE de manter suas ações coordenadas. No fim, manteve-se a desconexão entre o comportamento econômico da CE e seus objetivos políticos. As razões por detrás deste comportamento ligam-se com as prioridades de um conjunto de Estados-Membros, que acabaram sendo mais importantes do que a promoção da integração. Essas prioridades eram duas. Em primeiro lugar, a promoção do multilateralismo. Em segundo lugar, o interesse econômico dos países credores europeus, que tinham no Clube de Paris uma base melhor para discutir o assunto.

Além disso, esse caso nos mostra a importância das instituições formais, pois embora a maioria dos atores fosse favorável à abertura de um diálogo sobre a dívida, o desenho institucional permitiu que uma minoria bloqueasse a medida. Assim, é possível detectar os limites do discurso. Nesse caso, os limites seriam as instituições formais e o interesse econômico de uma coalizão. Essa perspectiva fornece insights sobre por que alguns discursos são bem-sucedidos e por que outros falham. No que diz respeito às instituições informais, neste caso, elas eram fruto da nacionalidade e ideologia dos agentes. Particularmente, os agentes espanhóis deram um importante impulso ao desenvolvimento das relações e tiveram um papel importante nos discursos. No entanto, a sua disposição tinha limites.

## REFERÊNCIAS

- Ayuso, Anna. 1996. "La Relación Euro-Latinoamericana a Través Del Proceso de Integración Regional Europea." *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, no. 32: 147–64. <https://www.jstor.org/stable/40585609>.
- Awesti, Anil. 2007. "The European Union, New Institutionalism and Types of Multi-Level Governance." *Political Perspectives EPRU* 2 (8). <http://hummedia.manchester.ac.uk/schools/soas/politics/political-perspectives/Volume%201%20Issue%202/EPRU-2007-SI-08.pdf>.
- Bértola, Luis, and José Antonio Ocampo. 2012. *The Economic Development of Latin America since Independence*. Oxford: Oxford University Press.
- Bethell, L.N. 1987. "Resolución Sobre Las Relaciones Políticas Entre La Comunidad Europea Y Los Estados Unidos de América." Parlamento

Europeo.

- Bicchi, Federica. 2006. “‘Our Size Fits All’: Normative Power Europe and the Mediterranean.” *Journal of European Public Policy* 13 (2): 286–303. <https://doi.org/10.1080/13501760500451733>.
- Börzel, Tanja, and Thomas Risse. 2009. “Diffusing (Inter-) Regionalism the EU as a Model of Regional Integration Working Paper.” [http://userpage.fu-berlin.de/kfgeu/kfgwp/wpseries/WorkingPaperKFG\\_7.pdf](http://userpage.fu-berlin.de/kfgeu/kfgwp/wpseries/WorkingPaperKFG_7.pdf).
- Carta, Caterina, and MorinJean-Frédéric. 2016. *EU Foreign Policy through the Lens of Discourse Analysis: Making Sense of Diversity*. London; New York: Routledge.
- Cheysson, Claude. 1987. “Asunto: Deuda Externa de América Latina.” *Debates del departamento europeo*. December 15.
- Commission of the European Communities. 1986. “The European Community and Latin America. (Communication from the Commission to the Council) (86) 720.” Brussels: Consilium.
- Commission of the European Communities. 1987. “Proposition de Décision Du Conseil Déterminant Les Orientations Générales Pour 1988 En Matière d’Aide Financière et Technique En Faveur Des Pays En Développement.” Brussels: Council of the European Union.
- Commission of the European Communities. 1990. “Guidelines for Cooperation with Developing Countries in Latin America and Asia COM (90)176 Final.” Brussels: European Commission - DORI.
- Conseil de la Communauté Européenne. 1987a. “Annexe: Projet de Conclusions Du Conseil et Des Représentants Des Gouvernements Des États Membres Sur Les Relations Communauté Européenne et l’Amérique Latine.” Brussels: Consilium.
- Conseil de la Communauté Européenne. 1987b. “Annexe III: Projet de Conclusions Du Conseil et Des Représentants Des Gouvernements Des États Membres Sur Les Relations Communauté Européenne et l’Amérique Latine.” Brussels: Consilium.
- Conseil et des Représentants des Gouvernements des États membres. 1987. “Annexe III: Projet de Conclusions Du Conseil et Des Représentants Des Gouvernements Des États Membres Sur Les Relations CE et l’Amérique Latine.” Brussels: Consilium.
- Consejo Europeo de Madrid. 1989. “Conclusiones de La Presidencia.” Brussels: Consilium. [https://www.consilium.europa.eu/media/20585/1989\\_junio\\_-\\_madrid\\_es\\_.pdf](https://www.consilium.europa.eu/media/20585/1989_junio_-_madrid_es_.pdf).

- Council of the European Communities, and General Secretariat. 1989. "Press Release. 1304th Council Meeting - Economic and Financial Affairs, President: Mr. Carlos Solchaga Catalan, Minister for Economic Affairs and Finances of the Kingdom of Spain." Brussels: Council of the European Communities. <http://aei.pitt.edu/3236/1/3236.pdf>.
- Arenal, Celestino del. 2011. "Las relaciones UE-América Latina y el Caribe: una mirada desde la política exterior española". En *Las relaciones de la Unión Europea con América Latina y el Caribe*, de Tomás Mallo y José Antonio Sanahuja, 95-122. Madrid: Fundación Carolina.
- Dongo Sueiro, Mayte Anais. 2011. "THE EU BILATERAL AND INTER-REGIONAL FREE TRADE AGREEMENTS AT A GLANCE: A tendency towards bilateral negotiations". <https://doi.org/10.13140/RG.2.1.1627.5448>.
- Dongo Sueiro, Mayte Anais. 2018. "El surgimiento de la política comunitaria para América Latina 1987-1994 / vorgelegt von Mayte Anais Dongo Sueiro." Berlin: Mikroform Dissertation.
- Ediciones El País. 1984. "Los 'siete' buscarán en la 'cumbre' de Londres una acción concertada de sus políticas exterior y económica". *EL PAÍS*, 5 de junio de 1984. [http://elpais.com/diario/1984/06/05/internacional/455234405\\_850215.html](http://elpais.com/diario/1984/06/05/internacional/455234405_850215.html).
- Ediciones El País. 1984. "El 'consenso de Cartagena'". *EL PAÍS*. 24 de junio de 1984. [http://elpais.com/diario/1984/06/24/economia/456876010\\_850215.html](http://elpais.com/diario/1984/06/24/economia/456876010_850215.html).
- Ediciones El País. 1984. "Los países deudores piden un diálogo directo con los presidentes de los países desarrollados". *EL PAÍS*. 23 de junio de 1984. [http://elpais.com/diario/1984/06/23/economia/456789613\\_850215.html](http://elpais.com/diario/1984/06/23/economia/456789613_850215.html).
- Ediciones El País. 1989. "La CE adoptara una posición común sobre la deuda". *EL PAÍS*, 16 de abril de 1989. [http://elpais.com/diario/1989/04/16/internacional/608680803\\_850215.html](http://elpais.com/diario/1989/04/16/internacional/608680803_850215.html).
- Estados miembros de las Comunidades Europeas. 1987. "Acta Única Europea". Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado (ES). *BOE*. <https://www.boe.es/boe/dias/1987/07/03/pdfs/A20172-20182.pdf>.
- Rafael Estrella. 1987. "Question: Dimension nouvelle du dialogue Communauté - Amérique latine. H-0942/86". *Parlement Européen*. PE2 AP QP/QH H-0942/86. Archives historiques.
- Europa. n.d. 'Glossary of Summaries - EUR-Lex'. *Eur-Lex Acces to European Union Law*. Accessed 15 June 2016. <http://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/coreper.html>.

- European Council. 1989. 'Presidency Conclusions. Madrid, 26 and 27 June 1989'. *Consilium*. [www.consilium.europa.eu/en/european-council/conclusions/pdf-1992-1975/madrid-european-council,-26-and-27-june-1989/](http://www.consilium.europa.eu/en/european-council/conclusions/pdf-1992-1975/madrid-european-council,-26-and-27-june-1989/).
- Henry Farrell and Adrienne Héritier. 2003. 'Formal and Informal Institutions Under Codecision: Continuous Constitution-Building in Europe'. *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions* 16 (4): 577-600.
- Farrell, Mary. 2009. 'EU Policy towards Other Regions: Policy Learning in the External Promotion of Regional Integration'. *Journal of European Public Policy* 16 (8): 1165-84. <https://doi.org/10.1080/1350176090332688>.
- Ana Mar Fernández. 2006. 'El Neoinstitucionalismo Como Proceso de Análisis Del Proceso de Integración Europea'. *Quaderns de Treball*, Institut Universitari d' Estudis Europeus 46. [http://www.recercat.cat/bitstream/handle/2072/4250/46\\_Ana\\_Mar\\_Fernandez.pdf?sequence=1](http://www.recercat.cat/bitstream/handle/2072/4250/46_Ana_Mar_Fernandez.pdf?sequence=1).
- Figuerola, Dilia, and J. Javier Fernández. 1995. *El Parlamento Europeo y América Latina: Relaciones Institucionales y Principales Puntos de Vista*. Luxemburgo: Parlamento Europeo.
- Gardini, Gian, and Anna Ayuso. 2015. 'EU-Latin America and Caribbean Inter-Regional Relations: Complexity and Change'. *Atlantic Future*, January, 1-24.
- Gobierno de España. 1985. 'Declaración del Reino de España sobre América Latina'. *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*. [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=uriserv:OJ.L\\_.1985.302.01.0495.01.SPAetoc=OJ:L:1985:302:TOC](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.1985.302.01.0495.01.SPAetoc=OJ:L:1985:302:TOC).
- Gomes Saraiva, Miriam. 1996. Política Externa Europea. *El Caso de Los Diálogos Grupo a Grupo Con América Latina de 1984 a 1992*. Buenos Aires: Nuevo Hacer Grupo Editor Latinoamericano.
- Groupe ad hoc 'Amérique latine'. 1987. 'Annexe II: Déclaration commune d'intention annexée au Trait d'adhésion concernant le développement et l'intensification des relations avec les pays d'Amérique latine, 6411/87 PVD 10 AMLAT'. In *Projet de conclusions du Conseil et des Représentants des Gouvernements des Etats membres sur les relations entre la Communauté européenne et l'Amérique latine*. Consilium.
- Gruhn, Isebill. 1979. 'La Convención de Lomé: Avance Gradual Hacia La Independencia'. *Integración Latinoamericana* 34 (4): 3-16.
- Peter A. Hall and Rosemary C.R. Taylor. 1996. 'Political Science and the Three

- New Institutionalisms'. *Political Studies* 44 (5): 936–57.
- Helmke, Gretchen, and Steven Levitsky. 2006. *Informal Institutions and Democracy: Lessons from Latin America*. JHU Press.
- Hurrell, Andrew. 1995. 'Regionalism in Theoretical Perspective'. In *Regionalism in World Politics: Regional Organization and International Order*, by Louise L'Estrange Fawcett and Andrew Hurrell. Oxford University Press.
- Immergut, Ellen M. 1998. 'The Theoretical Core of the New Institutionalism'. *Politics e Society* 26 (1): 5–34.
- IRELA. 1989. 'Informe de Conferencia N° 3/89, América Latina y Europa En Los 90: ¿Hacia Una Nueva Relación?' Madrid.
- Jaguaribe de Matos, Helio. 1986. 'Perspectivas de Las Relaciones Entre América Latina y Europa'. In *Europa-Latinoamérica: Un Diálogo Para La Democracia*, 7–8. FORUM Consejo de Europa.
- Jobert, Bruno. 2003. 'Europe and the Recomposition of National Forums: The French Case'. *Journal of European Public Policy* 10 (3): 463–77. <https://doi.org/10.1080/1350176032000085405>.
- Lenz, Tobias. 2013. 'EU Normative Power and Regionalism: Ideational Diffusion and Its Limits'. *Cooperation and Conflict* 48 (2): 211–28. <https://doi.org/10.1177/0010836713485539>.
- Liñán Noguerras, Diego J. 1988. 'La cooperación política europea: evolución y perspectivas'. Edited by *Universidad del País Vasco*, Servicio de Publicaciones. Cursos de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz, 439–80.
- March, James, and Johan Olsen. 2009. 'Elaborating the "New Institutionalism"'. In *The Oxford Handbook of Political Institutions*, edited by Sarah A. Binder, R.A.W. Rhodes, and Bert A. Rockman. Oxford Handbooks Online. Oxford University Press. <http://www.oxfordhandbooks.com/view/10.1093/oxfordhb/9780199548460.001.0001/oxfordhb-9780199548460-e-1>.
- Molano Cruz, Giovanni. 2007. 'El interregionalismo y sus límites'. *Estudios Internacionales, Instituto de Estudios Internacionales - Universidad de Chile*, no. 158: 9–27.
- Montecinos, Verónica. 1991. América Latina y Europa: El Potencial Para La Cooperación Interregional. *Documento de Trabajo N°30*. Madrid: Instituto de Relaciones Europeo-Latinoamericanas.
- Muntschick, Johannes. 2013. 'Muntschick, Johannes (2013): "Regionalismus Und Externer Einfluss: Stört Die Europäische Union Die

- Regionale Marktintegration Im Südlichen Afrika?’, In: *Politische Vierteljahresschrift*, 54:4, 686-713. *Politische Vierteljahresschrift* 54 (January): 686-713. <https://doi.org/10.5771/0032-3470-2013-4-686>.
- Muñiz de Urquiza, María. 1989. ‘Relaciones Europa-América Latina a Partir de La Integración de España En La Comunidad Europea’. *Política y Sociedad*, Universidad Complutense, Dpto. de Estudios Internacionales, no. 4 (October): 41-50.
- Muñiz de Urquiza, María, and Alfonso Najera Ibañez. 1992. ‘El Diálogo Con El Grupo de Río y Las Nuevas Orientaciones En El Ámbito de La Cooperación PVD-ALA: Un Nuevo Rumbo En Las Relaciones de La Comunidad Europea Con América Latina?’ *Revista de Instituciones Europeas* 19 (3): 827-56.
- North, Douglas. 1990. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- North, Douglass C. 1991. ‘Institutions’. *The Journal of Economic Perspectives* 5 (1): 97-112.
- Ocampo, José Antonio, Barbara Stallings, Inés Bustillo, Helvia Velloso, and Roberto Frenkel. 2014. *La crisis latinoamericana de la deuda desde la perspectiva histórica*. CEPAL. <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/36761>.
- Parlamento Europeo. 1987. ‘Resolución sobre el problema del endeudamiento de los países en desarrollo A2-0201/86’. *Diario oficial de las Comunidades Europeas*.
- Parlamento Europeo. 1988. ‘Cooperación entre la Comunidad y los países en desarrollo de Asia y América Latina - doc.A 2-222/88’. *Diario Oficial de las Comunidades Europeas* N° C 309/110. PE2 AP RP/DEVE.1984 A2-0222/88. Archives historiques.
- Parlement Européen. 1987a. ‘Débat: CEE-Amérique latine (suite)’. *Parlement Européen*. PE2 AP DE/1986 DE19870122-09. Archives historiques.
- Parlement Européen. 1987b. ‘Débat: Aide financière et technique en faveur des PVD d’Asie et d’Amérique latine’. *Parlement Européen*. PE2 AP DE/1987 DE19870313-04. Archives historiques.
- Parlement Européen. 1988. ‘Débat: Aide financière et technique en faveur des pays en développement d’Asie et d’Amérique latine’. *Parlement Européen*. PE2 AP DE/1987 DE19880210-03. Archives historiques.
- Perinat Elio, Luis. 1987. ‘Question: Réunion annuelle Communauté - Amérique latine’. *Parlement Européen*. PE2 AP QP/QE E-2236/87. Archives historiques.

- Président M. Leo Tindemans *Ministre de Relations extérieures du Royaume de Belgique*. 1987. '1179eme session du Conseil – Affaires Générales'. 7120/87 (Presse 110). Consilium.
- Radaelli, Claudio M., and Vivien A. Schmidt. 2004. 'Policy Change and Discourse in Europe: Conceptual and Methodological Issues'. <http://cadmus.eui.eu//handle/1814/3473>.
- Representantes de la Comunidad Europea y sus Estados Miembros y los signatarios de la Declaración de Caracas del Grupo de Río. 1996. 'Declaración de Roma (Diciembre 1990)'. In *Europa y América Latina: 20 Años de Documentos Oficiales (1976-1996)*, 167. Madrid: Instituto de Relaciones Europeo-Latinoamericanas.
- Robles Piquer. 1987. 'Question: Possibilité d'une Initiative Politique de La Communauté Européenne Face Au Problème de La Dette Extérieure'. *Parlement Européen*. PE2 AP QP/QE E-0180/88. Archives historiques.
- Rosales, Osvaldo, Sebastián Herreros, and José Durán. 2014. *Regional Integration: Towards an Inclusive Value Chain Strategy*. [www.cepal.org](http://www.cepal.org). Santiago de Chile: Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC). <https://www.cepal.org/en/publications/36734-regional-integration-towards-inclusive-value-chain-strategy>.
- Sandholtz, Wayne. 1996. 'Membership Matters: Limits of the Functional Approach to European Institutions'. *Journal of Common Market Studies* 34 (3): 404–29.
- Schmidt, Vivien A. 2008. 'Discursive Institutionalism: The Explanatory Power of Ideas and Discourse'. *Annual Review of Political Science* 11 (1): 303–26. <https://doi.org/10.1146/annurev.polisci.11.060606.135342>.
- Schmidt, Vivien A. 2015. 'Discursive Institutionalism: Understanding Policy in Context'. In *Handbook of Critical Policy Studies*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing. <https://www.semanticscholar.org/paper/Discursive-Institutionalism-Understanding-Policy-Schmidt/60c7a5c5ce0f3850339ce0dd5e13e1350945dc6a>.
- Secrétaire général Küster. 1988. 'Réponse: Possibilité d'une Initiative Politique de La Communauté Européenne Face Au Problème de La Dette Extérieure'. *Parlement Européen*. PE2 AP QP/QE E-0180/88. Archives historiques.
- Sgarbi, Carlos. 2014. *Uruguay Minister assigned to Brussels 1989-1994* Interview by Mayte Dongo Sueiro.
- Stallings, Barbara. 2014. 'La Economía Política de Las Negociaciones de La Deuda: América Latina En La Década de Los Ochenta'. In *La Crisis Latinoamericana de La Deuda Desde La Perspectiva Histórica.*, 53–82.

- Santiago de Chile: CEPAL. <http://www.io.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2014/14359.pdf>.
- Telò, Mario. 2009. *The European Union and Global Governance*. Routledge.
- UNCTAD. Secretariat. 1984. *Declaration of Quito and Plan of Action: Latin American Economic Conference*, Quito, 9-13 January 1984. Ministry of foreign affairs.
- Van Aerssen, Jochen. 1986. 'Proposition de Resolution: Dette extérieure de certains pays d'Amérique latine'. *Parlement Européen*. PE2 AP PR B2-0343/86. Archives historiques.
- Van Klaveren, Alberto. 1989. 'Las Relaciones Entre Europa Occidental y América Latina: Una Profundización Esquiva'. *Estudios Internacionales* 22 (87): 342-64.

## RESUMO

A necessidade de uma política para a região latino-americana estava sendo discutida na Comunidade Européia (CE) na década de 1980. Dentro desse debate, dois discursos relevantes podem ser traçados. Um destacou a relevância de um interlocutor latino-americano, que levou às reuniões da CE e do Grupo do Rio em 1987. O outro era direcionado contra a abertura de um diálogo inter-regional sobre a dívida latino-americana. Esses discursos tiveram resultados contraditórios para a cooperação interestatal latino-americana. Um melhorou essa cooperação, devido ao reconhecimento de um grupo regional; o outro desconsiderou a tentativa de ter uma voz latino-americana comum.

## PALAVRAS-CHAVE

Criseda Dívida Latino-Americana; Comunidade Europeia; Institucionalismo Discursivo.

*Recebido em 17 de fevereiro de 2022*

*Aceito em 07 de junho de 2022*

*Traduzido por Magnus Kenji Hirawa*

# LINHAS DE FALHA EM CIVILIZAÇÕES E EXTREMISMO DE DIREITA: O EXPERIMENTO DA ALEMANHA COM RESPONSABILIDADE DOMÉSTICA VS. OBRIGAÇÃO INTERNACIONAL

Stefy Joseph<sup>1</sup>  
Rhea Anthony<sup>2</sup>

## Introdução

A primeira década do século XXI tem, muito espontaneamente, associado o terrorismo de direita principalmente ao terrorismo extremista islâmico. No entanto, eventos da 2ª década do mesmo século parecem proporcionar um desvio nessa narrativa. Isso se deve principalmente ao aumento de crimes cometidos por grupos de extrema direita que não são islâmicos (Blackbourn et al 2019). Os estudiosos se basearam, em particular, no trabalho de Ehud Sprinzak, que descreve o terrorismo de direita como uma forma particularista de terrorismo que é distintamente caracterizada pela deslegitimação dividida. Esses grupos terroristas começam desenvolvendo antagonismo e realizando atos de violência contra grupos que consideram “ilegítimos” – grupos que não pertencem ao seu meio de humanidade. Confrontos violentos e ameaças ao Estado são secundários; no entanto, uma vez assegurados de que o governo no poder está sendo negligente no cumprimento das demandas dos “legítimos”, eles começam a rejeitar o governo e desrespeitar as leis. Eles, portanto, funcionam em um duplo processo de deslegitimação, que primeiro deslegitima o agregado não aceito e depois deslegitima o governo (Sprinzak 1995).

Daniel Koehler, ao oferecer uma análise mais recente do termo “terrorismo de direita”, explica que ele envolve essencialmente crimes de ódio de extrema-direita, mas em um estado mais amplificado. Eles não apenas cometem crimes contra o grupo-alvo específico, mas também visam

---

<sup>1</sup> Professor-Assistente da Christ University of Bangalore, Índia.

<sup>2</sup> Analista de risco na Max Security, Índia

objetivos sociais e políticos. Ambas as ações de terroristas de direita derivam de uma percepção de desigualdade e ameaça representada pela identidade da vítima ou do alvo. Além disso, o uso de métodos de longa distância, como armas químicas, incêndios criminosos, explosivos e armas de fogo, são mais sintomáticos do terrorismo do que de um crime de ódio. É, portanto, uma combinação dos dois fatores acima que distingue o terrorismo de direita de outros tipos de violência (Köehler 2017).

No entanto, para perpetrar atos violentos de extrema-direita, é imperativo que os atores sejam fortemente doutrinados e dispostos à ideologia extremista de direita, fazendo de seu extremismo o ponto de partida do terrorismo. O ressurgimento do extremismo de direita destacou simultaneamente o ressurgimento de ideologias extremistas que apoiam e supostamente fundamentam crimes de ódio e atos de violência, especialmente contra um estrangeiro e, mais recentemente, migrantes, particularmente requerentes de asilo ou refugiados (Europol 2018). O influxo de refugiados na Europa é um dos muitos impactos discerníveis do conflito sírio. Só em 2015, mais de 1.000.573 pessoas viajaram para a Europa em busca de refúgio (Clayton e Holland 2015).

Uma ascendência paralela de partidos políticos de extrema-direita e tendências nacionalistas, acompanhada pela falta de confiança nos quadros políticos existentes (Park 2015), começou a revelar as fraturas na sociedade europeia que, por muito tempo, foi retratada como um epítome de cooperação, unidade e homogeneidade. Além dessas crescentes clivagens políticas, a ameaça à segurança representada pela disseminação do terrorismo de regiões devastadas pela guerra da Síria e do Afeganistão para a Europa também é uma área de preocupação crescente (Brady 2017).

À luz dessas circunstâncias, observou-se que a maioria das nações europeias está se inclinando para políticas voltadas para dentro, favoráveis à população doméstica (Martens 2012). Embora não seja necessário, isso também levou à germinação de sentimentos anti-imigrantes e, mais especificamente, contra refugiados e requerentes de asilo, com um aumento simultâneo de discursos de direita e extremismo também observado desde 2015.

De tremenda importância para este fenômeno é a Alemanha. Entre os países europeus, a Alemanha recebeu o maior número de refugiados, sendo de 1.063.837 em 2018. Este é o nível mais alto na Alemanha desde 1993, quando a população de refugiados era de 1.418.000 (Banco Mundial 2018). A Alemanha, no entanto, apresenta um caso muito peculiar de suas respostas à situação dos refugiados, pois enfrenta um grave dilema entre a responsabilidade doméstica e a obrigação internacional.

A responsabilidade doméstica em questão é atender às preocupações e medos da população doméstica sendo ameaçada pela existência de refugiados na sociedade dominante (principalmente ameaçados em termos de segurança e identidade), mesmo que essas ameaças possam não ser bem fundamentadas. A responsabilidade internacional é garantir a segurança, proteção e bem-estar dos refugiados e requerentes de asilo, para os quais coibir atos de extremismo de direita e prevenir selvagerias são parte integrante do processo.

Este artigo aborda tal trajetória na Alemanha, contra o afluxo de migrantes, ao analisar o espectro do extremismo de direita entre 2015 e 2018. As teorias do populismo e a tese do “Choque de Civilizações”, de Samuel Huntington, foram empregadas na tentativa de compreender melhor as nuances do extremismo de direita. A pesquisa conclui com as abordagens do governo a esse respeito, ao mesmo tempo em que propõe que a adoção de medidas punitivas rigorosas provavelmente agilizará a repressão ao extremismo de direita.

## Contextualizando a Ascensão do Extremismo de Direita no Contexto da Crise dos Refugiados – 2015

A parte I do Artigo 16a da Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (Lei de Base da República Federal da Alemanha) concede o direito de asilo às pessoas perseguidas por motivos políticos (Bundesamt für Justiz, s.d.). A República Federal da Alemanha também é signatária da Convenção e Protocolo Relativo ao Estatuto dos Refugiados (1951) e (1967) que os obriga a cumprir as disposições previstas na Convenção (Assembléia Geral da ONU 1951 1967). Assim, em conformidade com essas estruturas, a Alemanha tem aceitado consistentemente pedidos de asilo.

Do grupo de requerentes de asilo, os sírios formam a maioria, de 2015 a 2018. Eles são seguidos por candidatos que são principalmente descendentes da Europa não ocidental, de lugares como Irã, Kosovo, Nigéria, Afeganistão, Eritreia, Iraque, entre outros. A maioria dos pedidos de asilo são daqueles que se identificaram como muçulmanos, representando 73,1% do número total de solicitantes em 2015 e 60,9% em 2018 (Das Bundesamt in Zahlen 2015 2016 2017 2018). Enquanto a maioria dos alemães são cristãos ou não estão afiliados a nenhuma religião (Kanning 2019). Há uma diferença fundamental na etnia, religião e cultura dos atores envolvidos. Partidos populistas como o Alternativa para a Alemanha [Alternative für Deutschland - AfD] capitalizaram a diferença nas variáveis culturais para angariar apoio e votos por (Colla 2018) alegando que os refugiados representam uma ameaça à identidade alemã,

tornando a identidade chave variável para tais nuances políticas.

A Europa se promoveu popularmente como uma entidade que defende sensibilidades e identidades homogêneas. A principal conjuntura de coesão para este continente foi o cristianismo, que embora estabelecido na Ásia, mais tarde veio a assumir uma identidade europeia. Outra força comum que uniu a Europa foi a língua latina. Foi amplamente utilizada para fins oficiais em toda a Europa, até o século XVIII. Os europeus costumavam invocar as leis romanas e a cultura greco-romana para rastrear sua herança política e cultural. Tal homogeneidade foi mais imposta do que naturalmente encontrada. Historiadores e filósofos como Estrabão, Heródoto e Hegel, em seu tempo, constantemente reforçaram a ideia de que a Europa ocupava uma posição central no mundo. Segundo Estrabão, nenhuma outra região do mundo conseguiu alcançar uma harmonia entre a dialética grega do mundo da natureza e o mundo dos homens. Observações como essas são recorrentes, até o século XIX (Pagden, A. 2002). Tal homogeneização coercitiva ou projeção de uma superioridade imaginada com base em uma realidade imaginada, porém, nunca foi questionada ou debatida nos discursos públicos.

No entanto, nuances no acolhimento de refugiados, sejam elas positivas ou negativas, serão observadas intensamente em um mundo como o nosso, mais conectado do que nunca. O nexos resultante entre as organizações internacionais, o Estado, os grupos de apoio, o vigilante e a sociedade civil facilita a criação de plataformas para desconstruir e peneirar as variadas respostas à crise dos refugiados.

Além dessa crescente consciência situacional de que a globalização beneficiou as massas, está o foco emergente na segurança não tradicional. O valor da vida humana tornou-se cada vez mais importante com o surgimento da nova primazia atribuída à segurança não tradicional. O significado dado à segurança humana, é diferente de antes, sendo discutido com igual primazia ao Estado, em torno do qual anteriormente giravam as discussões de segurança (Singh e Nunes 2016).

O extremismo de direita é sintomático da séria ameaça à segurança de que fala a segurança não tradicional, com refugiados e migrantes se transformando em vítimas da selvageria etnocêntrica dos extremistas de direita. A Alemanha apresenta um caso curioso de extremismo de direita, onde, por um lado, o governo da ex-chanceler Angela Merkel implementa políticas pró-migração e, por outro, os protestos com tendências neofascistas estão em ascensão (Baradat e Phillips 2016).

## Extremismo de Direita na Alemanha – Estrutura Conceitual e Realidade

Grupos extremistas de direita visam criar uma sociedade e, eventualmente, um Estado com um grupo étnico específico ou uma identidade racial compartilhada. Uma regra autoritária, além disso, facilita esse processo. O domínio nazista, defendendo a supremacia nórdico-ariana e as subsequentes perseguições judaicas através do Holocausto, testemunham que a retórica extremista de direita, juntamente com o apoio de um Estado autoritário, tem sido um *modus operandi* bem-sucedido para extremistas de direita, o que também levou a graves violações dos direitos humanos.

As vítimas de violência de direita não pertencem a uma etnia ou nacionalidade específica. Eles são visados em virtude de serem um “estrangeiro” ou um indivíduo de ascendência não alemã (Coester 2010). A ideia de Volksgemeinschaft ajuda a explicar tal hostilidade.

O princípio central dos grupos de direita na Alemanha é a ideia de “Volksgemeinschaft”. Martina Steber e Bernhard Gotto opinam que este conceito deve ser entendido com o significado e a ideia de ‘volk’ que, como muitos perceberam, não se traduz apenas para as pessoas. Os nacional-socialistas consideravam o volk uma entidade atemporal e, portanto, incluíam os mortos, os vivos e a posteridade.

A existência e o comportamento do volk foram determinados por sua raça. A Alemanha nazista acreditava que o volk alemão havia sido privado de sobrevivência, especialmente sob a República de Weimar e, portanto, estava determinado a corrigir sua situação criando uma “Volksgemeinschaft”. A sociedade alemã foi assim dividida em dois grupos: volksgenossen – que se tornariam membros da Volksgemeinschaft; e “os outros” que seriam privados dos benefícios com os quais os volksgenossen seriam privilegiados (Steber e Gotto 2014).

A Volksgemeinschaft era vista como um conceito emancipatório que ansiava por uma sociedade alemã imaginada. Era um ideal com base no qual o partido nazista projetou socialmente a vida social, política e privada dos indivíduos da sociedade alemã (Steber e Gotto 2014). A ideia prometia ao volk alemão um futuro luminoso. Era um espírito coletivo que, em última análise, visava o indivíduo, determinando se o indivíduo era digno de ser considerado um volk ou deveria ser aniquilado porque era ‘o outro’ também conhecido como ‘Gemeinschaft Fremde’ (estrangeiros da comunidade). No entanto, para realizar plenamente a ‘Volksgemeinschaft’, era necessária uma estrutura. O regime nazista, liderado por Hitler, serviu ao propósito de criar a comunidade

nacional na Alemanha. Assim, o objetivo final da “Volksgemeinschaft” era criar uma comunidade nacional que fosse racialmente homogênea.

O ressurgimento de grupos extremistas de direita foi visível na Alemanha, especialmente depois de 2015. Nos anos 2015-2017, houve um aumento no influxo de migrantes, principalmente na forma de requerentes de asilo, que migram de regiões devastadas pela guerra, na expectativa de receber refúgio em países relativamente estáveis. A ascensão do extremismo de direita pode não ser completamente nova para a sociedade alemã. Os antecedentes de tais eventos remontam ao Holocausto e ao regime nazista e na década de 1990, durante a guerra civil iugoslava, levando ao afluxo de migrantes para a Alemanha, com consequente aumento da incidência de ataques incendiários a abrigos e albergues que abrigava refugiados, requerentes de asilo e trabalhadores migrantes, especialmente na Alemanha Oriental (Hille 2020; Jegic 2018).

Todas as instâncias acima ocorreram em diferentes cenários políticos internacionais e domésticos. Apesar dessa diferença, tem havido um padrão semelhante de resposta dos extremistas de direita. E, portanto, é importante identificar o ponto de coesão que levou a causar sua recorrência, independentemente do ambiente político.

## O Espectro Extremista de Direita na Alemanha 2015-2018

Com o aumento dos pedidos de asilo após a Guerra Civil Síria, houve também um aumento paralelo na adesão de grupos extremistas de direita na Alemanha. O Bundesamt für Verfassungsschutz [BfV-Escritório Federal para a Proteção da Constituição] categoriza esses grupos em: partidos políticos, associações independentes de partidos políticos, grupos não estruturados ou subculturais e extremistas violentos de direita. (BfV, s.d-a.). O que se segue é uma visão panorâmica de tal espectro. Os números e os dados foram extraídos dos Relatórios Anuais do Estado do Verfassungsschutz (Gabinete para a Proteção da Constituição), que é uma agência de segurança semi-independente, responsável pelo Ministério do Interior do Estado ou um departamento de segurança dentro do referido Ministério de qualquer Estado.

Uma descrição sucinta dos documentos, ressaltando sua importância para os fins do presente artigo, é apresentada a seguir.

### Partidos Políticos de Extrema Direita

A AfD é o partido político de direita mais proeminente, que

conseguiu garantir assentos no Bundestag após as eleições de 2017 (Clarke 2017). Existem, no entanto, outros partidos políticos em nível estadual, que trabalham com grande eficácia para a promoção e doutrinação do extremismo de direita e muitas vezes são até apoiadores de atividades violentas de direita. Esses partidos políticos incluem o Partido Democrático Nacional (PDN), Die Rechte and Der III. Weg.

Fundado em 1964, o PDN é o partido político de direita mais antigo que continua a existir na Alemanha. As décadas de 1960 e 1990 foram os dois únicos períodos em que o partido teve apoio significativo (Counter Extremism Project, s.d.). O partido sediado em Hanôver posiciona-se fortemente contra a imigração, os requerentes de asilo, as políticas pró-migração e contra a liberalização e a privatização (NPD Landesverband Schleswig-Holstein, n.d.). Autoridades alemãs, como o Conselho Federal Alemão, não conseguiram banir o partido político, apesar das repetidas tentativas em 2003 2013 e 2016 (Counter Extremism Project, s.d.).

Ao contrário do PDN, 'Die Rechte' é um partido político relativamente novo que foi estabelecido em 2012 por Christian Worch, um conhecido neonazista na Alemanha (Landesamt für Verfassungsschutz [LfV] Baden-Württemberg 2018). Acredita-se que o partido seja relativamente moderado em comparação com o PDN, em suas atividades extremistas de direita. No entanto, mesmo o Die Rechte se opõe à imigração. O partido é conhecido por conduzir suas atividades com muita semelhança com os antigos nazistas – especialmente no que diz respeito aos símbolos usados. É conhecido por manipular a mídia de maneira provocativa, mas dentro dos limites da legalidade (Schumacher 2015). Como o Die Rechte, o partido Der III Weg também é um partido político recentemente estabelecido, com a maioria de seus membros do PDN ou do grupo neonazista proibido 'Free Network South' (FOIA Research 2019). Em seu programa de dez pontos, o quarto ponto diz: 'Preservando nossa pátria', em que os membros do partido veem os requerentes de asilo e estrangeiros como uma ameaça à identidade alemã (Der Dritte Weg 2016). Apesar de não ter assento no parlamento, os três partidos políticos acima têm uma forte influência na sociedade civil alemã.

Enquanto a adesão ao PDN e Die Rechte vem diminuindo ao longo dos anos, tem sido o inverso para o Der III Weg, especialmente nos estados da Saxônia e Baviera (LfV Sachsen 2019; Bayerischen LfV 2019). O Der III Weg também publicou diretrizes *online* para interromper acampamentos e abrigos de requerentes de asilo. Da mesma forma, Die Rechte tem defendido periodicamente contra os centros de refugiados e asilo em seus protestos na Renânia do Norte – Vestfália (BfV, s.d-b). Os dois partidos foram muito explícitos em sua postura extremista contra refugiados e requerentes de asilo.

O único partido de direita que tem controle político efetivo é o *Alternative for Deutschland*, com 89 cadeiras no 19º Bundestag alemão. Foi o 3º maior partido do Bundestag, depois da coligação CDU/CSU e do SPD em 2020, e continua a ser um membro ativo após as eleições federais de 2021 (Bundestag alemão 2020). Garantir assentos no Bundestag deu ao partido uma influência significativa para influenciar a legislação, especialmente no que diz respeito ao enigma da migração, ao qual eles se opuseram tão fortemente.

## **Estruturas ou Associações de Direita – Independentes de um Partido Político**

Associações ou grupos subculturais como o *Pro-Chemnitz* ou o *Movimento Identitário* se enquadram nesta categoria. Os adeptos do *Movimento Identitário* acreditam que uma população homogênea é um pré-requisito necessário para uma sociedade estável e, portanto, são firmes dissidentes de um ambiente multicultural. Eles se opõem fortemente à postura pró-migração do governo central e condenam o fluxo de refugiados. Eles realizam eventos como palestras, apresentações, concertos de música e exposições (LfV Baden-Württemberg 2019). Expressar sua opinião por esses meios pode não ser antidemocrático. No entanto, sua crença na homogeneidade étnica, eliminando o “outro”, e a expressão de tal crença usando símbolos ou retórica que carrega uma estranha semelhança com o nazismo, é certamente contra a Lei Básica do país e, portanto, uma forma de extremismo. Tais meios de propagação funcionam de forma mais eficaz na garantia de atos de violência e doutrinação das massas.

A partir de 2018, a Saxônia parece ser o estado com o maior número desses extremistas, com um potencial de 1.050 pessoas somente em 2018 (LfV Sachsen 2019). Um potencial aumentado também foi observado nos estados de Berlim, Baden Württemberg, Brandenburg, Turíngia e Hamburgo (Abteilung Verfassungsschutz – Berlin 2019; LfV Baden-Württemberg 2019; Abteilung Verfassungsschutz – Brandenburg 2019; Amt für Verfassungsschutz – Thüringen 2019; LfV Hamburgo 2019).

## **Potencial Extremista de Direita Não Estruturado**

O extremismo de direita não estruturado inclui aqueles extremistas que geralmente frequentam eventos de extrema direita, como concertos de música ou eventos de lazer. (BfV, n.d.-c.). A Saxônia e a Baviera lideram a lista

sob potencial extremista de direita não estruturado, com um aumento em seus números de 2017 a 2018 (LfV Sachsen 2019; Bayerischen LfV 2019). Os relatórios de 2018 do Escritório de Estado para a Proteção da Constituição também ilustram o aumento constante do potencial extremista de direita não estruturado no leste e no sul da Alemanha.

## Extremistas de Direita Violentos

Houve um aumento substancial no número de extremistas violentos de direita nos estados da Saxônia e Brandemburgo, com um potencial de mais de 1.000 em ambos os estados (LfV Sachsen 2019; Abteilung Verfassungsschutz – Brandenburg 2019). Embora o número tenha se mantido estável para a maioria dos estados, os números para 8 dos 16 estados estão na faixa de 600 a 1.000 membros. Esses estados são Baviera, Baixa Saxônia, Baden Württemberg, Berlim, Mecklenberg – Vorpommern e Hesse (Bayerischen LfV 2019; Abteilung Verfassungsschutz - Niedersächsisches 2019; LfV Baden-Württemberg 2019; Abteilung Verfassungsschutz Mecklenburg-Vorpommern 2019; LfV Hessen 2019).

## Potencial Extremista de Direita – Adesão Total

A adesão total inclui a adesão cumulativa nas 4 categorias acima mencionadas, após dedução de várias adesões. Os Relatórios Verfassungsschutz de 2018 (2019) projetaram um aumento no potencial total da extrema direita em seis estados: Baden Württemberg, Baviera, Brandemburgo, Hesse, Hamburgo e Saxônia - de 2017 a 2018. No entanto, de extrema preocupação, é o número de extremistas de direita em Hesse (LfV Hessen 2019) e na Saxônia (LfV Sachsen 2019), onde o potencial aumentou progressivamente de 2015 a 2018. A Saxônia é vista como tendo o número máximo de membros, na maioria das quatro categorias acima, com a única exceção na categoria de partidos políticos (LfV Sachsen 2019). Seu estado vizinho da Baviera tem uma situação semelhante, com o segundo maior número de extremistas de direita (Bayerischen LfV 2019).

Para complementar ainda mais esses dados dos Relatórios Verfassungsschutz, está o Global Terrorism Database (GTD) publicado pelo National Consortium for the Study of Terrorism and Responses to Terrorism (2018), que registra um total de 145 ataques terroristas na Alemanha, de 2015 a 2018. Dos 145 ataques, 73 ataques terroristas foram cometidos com o motivo do extremismo de direita. Para a maioria dos dados, o motivo não

indica explicitamente o extremismo de direita nem é conhecido o autor do crime; no entanto, existem alguns ataques para os quais grupos como o grupo Freital, extremistas neonazistas, Der III Weg, PEGIDA e extremistas anti-imigrantes foram identificados como perpetradores desses crimes.

Para os ataques terroristas que têm autores “desconhecidos”, a fonte da qual os dados do GTD foram recuperados afirma que os suspeitos tiveram motivos xenófobos ou um ato de violência contra refugiados como motivo. Quase 87% dos ataques terroristas de direita têm como alvo refugiados, com a maioria dos ataques registrados em campos de refugiados ou abrigos (Consórcio Nacional para o Estudo do Terrorismo e Respostas ao Terrorismo 2018).

Os dados acima também implicariam que quase metade dos ataques terroristas na Alemanha entre 2015 e 2018 foram resultado do extremismo de direita contra refugiados e migrantes. Apesar do aumento de atos semelhantes ao terrorismo da direita, a gravidade do ato criminoso é muitas vezes subestimada em comparação com o terrorismo islâmico. Em várias ocasiões, o terrorismo de direita não é classificado como atividade terrorista e recebe apenas o título de crime de ódio (Doering e Davies 2019). Os números diminuíram de 2015 para 2018. No entanto, não se pode ter certeza, se estes realmente diminuíram ou simplesmente não foram relatados ou registrados como atos de terrorismo.

Na maioria dos dados do Verfassungsschutz Reports e do Global Terrorism Database, a adesão de extremistas de direita e os incidentes de ataques terroristas e extremismo violento parecem estar concentrados na Saxônia, Baviera (estados da Alemanha Oriental) e Hesse. O apoio relativamente mais forte para elementos de direita na Alemanha Oriental em comparação com a Alemanha Ocidental é frequentemente argumentado como existindo devido aos processos históricos que a Alemanha Ocidental testemunhou antes de sua reunificação, ao contrário do Oriente. A Alemanha Ocidental experimentou a migração de alemães étnicos da Europa Oriental para a República Federal da Alemanha, ao contrário da Alemanha Oriental (Hayes e Dudek 2019).

Além disso, a República Federal da Alemanha foi um dos signatários iniciais da Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951 e do Protocolo de 1967, enquanto a República Democrática Alemã não foi signatária da Convenção nem do Protocolo (Assembleia Geral da ONU 1951, 1967). A República Federal da Alemanha é, portanto, vista como tendo aceitado refugiados e requerentes de asilo de países do Leste Europeu desde a década de 1950 (Oltmer 2017). Portanto, o fluxo de refugiados de 2015 não foi novidade para eles no fenômeno, mas certamente em números. No entanto,

o mesmo não pode ser dito para as regiões que anteriormente ocupavam a República Democrática Alemã, pois os pedidos de asilo e a migração de refugiados foram uma parte desconexa de sua história por 4 décadas após seu estabelecimento, até a década de 1990.

Foi durante as guerras iugoslavas e a crise da Bósnia que a Alemanha recebeu um número crescente de requerentes de asilo. Embora isso tenha sido testemunhado anteriormente pela Alemanha Ocidental, foi um fenômeno novo e desagradável para os alemães orientais. Isso foi acompanhado por um aumento simultâneo da xenofobia e do extremismo de direita (Hageboutros 2016). A cena contemporânea não difere muito do precedente que foi estabelecido na década de 1990.

No entanto, os estudiosos acham difícil explicar os eventos que desencadeiam o crescimento do extremismo de direita. Assim, muitos deles se basearam em particular no trabalho de Lauren M. McLaren. Ela fornece três fatores que agem como um gatilho para que a ideologia de direita forneça ainda mais moeda mais forte ao extremismo de direita. Esses três fatores são: imigração, economia lenta e desemprego (McLaren 1999). A Alemanha parece estar passando por 2 desses 3 fatores, entre 2015 e 2018. A imigração aumentou após 2015, devido ao aumento do fluxo de refugiados. A economia alemã atingiu seu menor crescimento econômico em 1,5% em 2018, nos últimos 5 anos (Jones 2019). No entanto, a taxa de desemprego, ao contrário do que a McLaren sugere, não foi alta. Em vez disso, a taxa de desemprego é a mais baixa dos últimos 15 anos e reduziu progressivamente de 2015 a 2018 (Trading Economics 2020). Essa estrutura pode ter funcionado para explicar as causas por trás da cena extremista de direita alemã na década de 1990; contudo, o cenário extremista atual vai além desse pretexto econômico.

## **Extremismo de Direita: Uma Ramificação do “Choque de Civilizações” e Populismo**

Enquanto uma combinação de parâmetros econômicos pode ser útil para explicar a ascensão do extremismo de direita, a teoria política do populismo dá lucidez para interpretar tal emergência, devido à importância que atribui às variáveis identitárias e culturais. A interseção do populismo de direita com o Choque de Civilizações de Huntington ajuda ainda mais na compreensão de tal aumento, de 2015 a 2018.

O populismo como um conceito é altamente contestado. Embora não haja um amplo consenso sobre sua definição, existem, no entanto, três abordagens principais para esse conceito:

1. A Abordagem Ideacional
2. A abordagem política-estratégica
3. A Abordagem Sociocultural

Estudiosos que buscam definir o populismo através da abordagem ideacional, como Ernesto Laclau, Terence Ball e Cas Mudde, acreditam que seja uma ideologia. Mudde a define como uma ideologia, em que a sociedade é bifurcada entre dois grupos: ‘o povo puro’ e ‘a elite corrupta’ e que a política deve girar em torno do cumprimento da vontade geral do povo. Esclarece ainda que, neste contexto, ‘o povo puro’ não implica divisões raciais ou étnicas, mas se baseia na moralidade ou no estado de ‘não ser corrupto’ e, portanto, autêntico e puro (Mudde 2017).

A abordagem político-estratégica, por outro lado, define o populismo como um meio pelo qual um líder personalista engaja ou mobiliza as massas. A vontade geral do povo é realizada por esse líder, a quem eles seguem. O líder pode aproveitar a adversidade e manobrar a situação para aumentar sua popularidade (Weyland 2017). Por fim, a abordagem sociocultural emprega os conceitos de “nativo” e “outro”. O nativo representa a população negligenciada, que também é chamada de “nós” ou “eu”; geralmente são culturalmente populares. Enquanto o ‘outro’ é antitético a essa identidade do verdadeiro ‘nós’, que o ‘nativo’ representa (Ostiguy 2017).

Partidos políticos como o National Rally (França), o partido Jobbik da Hungria, o Alternative for Germany e o UK Independence Party estão todos ligados ao fio condutor de ser um partido populista de direita (Wike et al. 2019). Partidos políticos como esses expressaram sua animosidade em relação aos padrões de migração para a Europa; estão muito preocupados com a preservação da cultura europeia e criticam a globalização e a democracia representativa. No entanto, a característica mais distintiva desses grupos populistas é a luta política entre o “povo puro” e “o outro” ou “a elite corrupta” (Kaya 2018).

O ‘outro’ pode ser qualquer indivíduo que não se enquadre nos parâmetros que conferem a um indivíduo de pertencer ao ‘povo puro’. Na maioria das vezes, esses parâmetros são definidos com base em identidades culturais, como religião, etnia, idioma, raça etc. (Havertz 2019). Portanto, no cerne do populismo de direita está a nítida distinção da identidade do indivíduo. O populismo de direita é, portanto, predominantemente impulsionado pela abordagem sociocultural do populismo.

O nativismo, que é uma parte importante do populismo de direita, busca salvaguardar os interesses dos nativos; os nativistas percebem os

elementos estrangeiros como uma ameaça aos seus interesses. Enquanto os alemães, formam os “nativos”, todo refugiado ou solicitante de asilo é um estrangeiro para o nativista. Eles se opõem fortemente ao governo, pois acreditam que o governo não está mais salvaguardando seus interesses, fazendo concessões para refugiados por meio de políticas pró-migração; assim, fazendo os nativistas acreditarem que o governo forma a “elite política” (Hayes e Dudek 2019). Na cena populista de direita alemã, partidos políticos como CSU e CSD, com sua postura pró-migração e pró-refugiados, formam a elite corrupta dos populistas de direita. Acredita-se que partidos políticos como o AfD enfatizem a ideia de *volgemeinschaft* e o *volk* e também representem o “povo” ou “nativos”.

Pode-se interpretar erroneamente que o populismo de direita funciona principalmente em um nível ideológico cultural. No entanto, a análise de Mabel Berezin do mesmo prova o contrário. Ela fornece insights sobre dois eixos analíticos, que avaliam o sucesso de um partido populista de direita: institucional e cultural. O ressentimento socioeconômico e cultural juntos fornecem forragem para a proliferação de tais partidos políticos. No entanto, a culturalização de todas as questões complexas de natureza social, econômica e política é uma manobra que ganhou ampla circulação entre os populistas de direita (Kaya 2018). Tal inclinação para politizar as falhas culturais é eliciada na tese de Samuel Huntington sobre o “Choque de Civilizações”.

Huntington em sua tese levanta a hipótese de que a política global no novo mundo, pós-Guerra Fria, será ditada por conflitos culturais. Haverá divisões entre culturas através de diferentes civilizações, sendo a civilização o nível mais alto e mais amplo de identificação de um indivíduo. Ele racionaliza o choque de civilizações apontando que as diferenças civilizacionais surgiram ao longo dos séculos e, portanto, é imutável e fundamental para um indivíduo. A crescente interação entre as civilizações irá expor umas às outras às suas semelhanças, diferenças e, mais importante, uma consciência da existência do outro. Isso pode, na maioria das vezes, levar a confrontos entre os diferentes indivíduos civilizacionais. Huntington também aponta o aumento do fundamentalismo religioso em todas as religiões como causa desse conflito civilizacional (Huntington 1993/2013).

O sucesso de uma cooperação regional, em que os Estados membros partilham semelhanças culturais, indicaria indiretamente também o sucesso do modelo cultural e civilizacional, do qual são herdeiros (Huntington 1993/2013). Por exemplo: o sucesso ou o fracasso da União Europeia implicaria o sucesso ou o fracasso da civilização e cultura europeias, em que se baseia tal cooperação. Huntington construiu ainda mais sua teoria, sobre a “síndrome do país de parentesco” de HDS Grenway, que parece ser parte integrante da

guerra civilizacional. De acordo com essa síndrome, um grupo dentro de uma civilização tenta angariar o apoio de diversos grupos dentro de uma mesma civilização, a fim de lutar contra “o outro” (Nossal 2018). A cena extremista de direita alemã não é muito diferente e, portanto, grupos como o movimento identitário, o grupo Pró-Chemnitz ou o PEGIDA trabalham em uma matriz que Grenway propõe e Huntington desenvolve ainda mais.

PEGIDA (Europeus Patrióticos contra a Islamização do Ocidente) - com sede em Dresden, o movimento se opõe à imigração e ao crescimento do extremismo islâmico na Alemanha (Knight 2017). Desde meados de 2014, protestos inspirados pelo PEGIDA se espalharam em cidades da Europa, como Praga, Calais, Amsterdã, cantando slogans como ‘Feche a fronteira’, ‘Proibir o Islã na República Tcheca’, etc. (Hentschel 2016). O Fortress Europe, um subproduto da cooperação entre grupos anti-islâmicos em toda a Europa, liderado pelo PEGIDA Alemanha, procura proteger a cultura e a identidade europeias fechando as fronteiras, pois veem os imigrantes e especialmente os muçulmanos como uma ameaça à identidade europeia . (Volk 2016)

Huntington propõe ainda que os futuros conflitos e políticas internacionais serão dominados especificamente pelo choque da civilização da Europa Ocidental com a das civilizações islâmica, ortodoxa eslava e africana. (Huntington 1993/2013) Estas civilizações possuem entre elas profundas diferenças culturais. Porque essas diferenças culturais são encontradas em formas mais incorporadas em comparação com diferenças políticas e ideologias – quando usadas para manifestos políticos e por partidos políticos, elas funcionam mais efetivamente na doutrinação, bem como na perseguição das massas em comparação com a venda da ideia de bem-estar, globalismo et al. Políticos populistas de direita, líderes religiosos e mídia têm encontrado crescentes clivagens entre as linhas civilizacionais como um meio poderoso de despertar apoio em massa e de pressionar governos hesitantes a aprovar políticas duras sobre refugiados e requerentes de asilo.

## Respostas do Bundestag: Uma Espécie de Enigma

Com respostas e políticas pró-migração em vigor, o governo alemão tem sido amplamente a favor da criação de ambientes domésticos seguros para migrantes e refugiados. No entanto, o descontentamento com tal abordagem tem se manifestado por meio de tendências populistas, protestos de várias formas, violência de extrema direita e propagação da eliminação do “outro”.

O governo alemão está cético em adotar uma postura dura em relação aos refugiados e à migração, como a Áustria e a Itália, já adotaram (Barry 2018). A dicotomia acima nas respostas à população refugiada na Alemanha

provavelmente tornaria mais discerníveis os sérios desafios enfrentados pelo governo em exercício na Alemanha. O governo enfrenta um duplo desafio. A Alemanha, que assinou a Convenção sobre Refugiados de 1951, é obrigada a receber refugiados após um minucioso processo de solicitação e entrevista; espera-se que os candidatos aceitos sejam abrigados e assimilados na sociedade dominante (Assembléia Geral da ONU 1951).

No entanto, o governo também se depara com o consequente desafio de sua responsabilização interna e responsabilidade de atender às demandas dos cidadãos. A ameaça percebida do ‘refugiado’ para o ‘volk’ alemão é um assunto que o governo não pode iludir. Além disso, quaisquer tendências visíveis da extrema-direita na Alemanha, muitas vezes testemunharam severas críticas da comunidade internacional, já que a maioria retornaria aos discursos da Segunda Guerra Mundial e eventualmente culparia a Alemanha. Assim, a Alemanha, hoje, está na ponta de um iceberg em derretimento.

O Estado alemão detém a memória coletiva do passado e a institucionalizou como antitética à sua identidade nacional moderna, também conhecida como ‘*vergangenheitsbewältigung*’. No entanto, os partidos políticos populistas de direita são influenciados por uma ideologia que se baseia na ideia coletiva que os nazistas propagaram, o que vai contra a identidade do Estado político moderno. Além disso, o passado coletivo alemão foi majoritariamente estigmatizado e sua memória coletiva foi uma tentativa de superar seu passado fascista. Essa memória coletiva desempenha um papel importante para evitar que partidos políticos de direita influenciem as principais decisões do governo (Hayes e Dudek 2019).

Portanto, nos anos iniciais da crise dos refugiados, a Alemanha era vista como recebendo e aceitando o máximo de pedidos de asilo, entre as nações europeias (Banco Mundial 2018). Se houvesse um partido de direita à frente, como o Partido da Liberdade da Áustria, a taxa de aceitação de asilo teria diferido drasticamente.

Um partido político de direita poderia manifestar sua presença no nível central sendo parte da oposição ou parte do governo de coalizão. Tais circunstâncias seriam adequadas a um partido político de direita para defender e fazer proselitismo de suas ideias sobre anti-imigração e sua noção percebida de ameaça à identidade, que muitas vezes se acredita ser resultado da imigração. Uma forma extrema de defesa de ideias de direita no nível central justificaria até mesmo atividades extremistas de direita que poderiam ser de natureza violenta ou não violenta (Hayes e Dudek 2019).

Portanto, na tentativa de apaziguar todas as partes interessadas e atores domésticos e globais, a Alemanha aprovou a lei de deportação em 2019 (Mischke 2019) e também tem auxiliado simultaneamente os países terceiros seguros. Uma dessas ajudas é a ajuda financeira de mais de 290 milhões de euros que

a Alemanha forneceu à Jordânia em 2018. A Alemanha prometeu cooperação no apoio às comunidades jordanianas que abrigam um grande número de refugiados sírios. Ajudas financeiras semelhantes foram fornecidas ao Líbano e à Turquia, especialmente para comunidades que compartilham fronteiras próximas com a Síria e onde a população de refugiados está concentrada (Ministério Federal de Cooperação e Desenvolvimento Econômico 2015).

## Considerações Finais

Não há controvérsia sobre a ascensão de partidos políticos ou ideologias de direita, pois todo cidadão tem o direito de expressar sua opinião política. No entanto, sua transição para facções extremistas representa um risco de segurança e é uma preocupação primordial para a incursão dos direitos humanos a que se tem direito e é especialmente uma violação dos artigos 2 e 3 da Declaração Universal dos Direitos Humanos. O artigo 20 garante o direito a todos os direitos consagrados na DUDH, sem discriminação de qualquer tipo. O Artigo 3 garante a liberdade e a segurança de uma pessoa (Assembléia Geral da ONU 1948). Atos de extremismo de direita não são apenas discriminatórios com base em sua religião, país e cultura, mas também uma violação da segurança de refugiados, requerentes de asilo ou aqueles que são percebidos como estrangeiros ou “o outro”.

Conflitos como esses, decorrentes de diferenças culturais, deveriam ser resolvidos de forma mais holística. Uma dessas medidas que a Alemanha segue é o Programa de Saída, supervisionado pela “Estratégia do Governo Federal para prevenir o extremismo e promover a democracia”. É uma estratégia de Combate ao Extremismo Violento (CVE), lançada em 2000, com o objetivo de desradicalizar extremistas de direita. O programa inclui aconselhamento e apoio à família. ONGs como a Lídice Haus, em Bremen, auxiliam ainda mais o programa, fornecendo serviços de aconselhamento e treinamento (Hardy 2019).

Outra agência federal que é fundamental para prevenir e controlar o extremismo de direita é o Bundesamt für Verfassungsschutz (BfV - Escritório Federal para a Proteção da Constituição), que foi criado para garantir a ordem básica democrática livre, de acordo com o Artigo 21 da Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (a Constituição alemã). O BfV acredita que o extremismo de direita mina esta ordem democrática livre; possui autoridade para banir partidos e grupos políticos que facilitem qualquer tipo de extremismo (Coester 2010). Esta Agência Federal acredita que o extremismo de direita é um grande problema social e, portanto, tomou medidas de precaução, como programas de desistência conhecidos como Aussteigerprogramm (Bundesamt

Fur Verfassungsschutz, s.d-d), que oferece assistência aos cidadãos dispostos a optar por não participar associações de extrema-direita.

Embora a conscientização e a sensibilização possam estar na raiz de tais soluções, medidas punitivas mais fortes para a violência extremista de direita podem complementar os programas CVE. Assim como se condenaria fortemente o extremismo islâmico, o extremismo violento de direita por qualquer outro grupo religioso ou orientação cultural também deve ser tolerado e enfrentado forte resistência.

A ascensão do extremismo de direita no contexto da migração de refugiados e requerentes de asilo mostra não apenas hostilidade pelo “outro”, mas também uma abordagem muito etnocêntrica que é contrária às tendências atuais de globalização e multiculturalismo. Atos de extremismo, ataques terroristas e crimes de ódio contra refugiados oriundos de países devastados pela guerra e que sofreram perseguição política e religiosa destruiriam o próprio propósito de sua busca de refúgio. A outra alternativa seria um conflito civilizacional, que essencialmente fecharia fronteiras e estruturas econômicas e políticas que foram, em primeiro lugar, criadas por essas mesmas nações que hoje buscam o controle de fronteiras. Assim, implicando também uma reversão de todo desenvolvimento político que se iniciou, ao longo de um período de 70 anos, a partir de 1950.

A chave para essa possível reversão é o papel do partido de direita AfD, que não conseguiu garantir tantos assentos após as eleições do Bundestag alemão em 2021, como nas eleições de 2017. No entanto, o partido continua a ser um forte adepto da ideologia de direita. Simultaneamente, é preocupante o aumento na incidência de grupos extremistas de direita capitalizando questões mais urgentes, incluindo a pandemia de COVID-19 e a crise climática, com vários desses grupos se apresentando como saídas para opositores do bloqueio e céticos das mudanças climáticas. O acima é indicativo da presença fortalecida do espectro extremista de direita na sociedade dominante. Com isso, é provável o potencial de os estados se transformarem em entidades voltadas para dentro, como já testemunhado no nacionalismo da vacina COVID-19 demonstrado em toda a região, pois essas ideias podem ganhar mais força, especialmente devido à grave crise econômica e sanitária que países testemunhados em todo o mundo. O ambiente polarizado é suscetível de se fortalecer de maneiras sutis, enquanto eventualmente cria um escopo mais amplo para a proliferação de sentimentos de extrema-direita nas principais decisões políticas e econômicas dos Estados-nação ocidentais.

## REFERÊNCIAS

- Abteilung V- Verfassungsschutz- Saarland. 2019. *Lagebild Verfassungsschutz*. Saarland: Ministerium für Inneres, Bauen und Sport. [https://saarland.de/mibs/DE/themen-aufgaben/aufgaben/verfassungsschutz/lagebilder/Lagebild\\_2018.pdf?\\_\\_blob=publicationFileev=1](https://saarland.de/mibs/DE/themen-aufgaben/aufgaben/verfassungsschutz/lagebilder/Lagebild_2018.pdf?__blob=publicationFileev=1) . (Accessed 15 January 2020)
- Abteilung Verfassungsschutz – Berlin. 2019. *Verfassungsschutz Berlin Bericht 2018*. Berlin: Senatsverwaltung für Inneres und Sport Abteilung Verfassungsschutz. <https://www.berlin.de/sen/inneres/verfassungsschutz/publikationen/verfassungsschutzberichte/> . (Accessed 29 November 2019)
- Abteilung Verfassungsschutz – Brandenburg. 2019. *Verfassungsschutzbericht des Landes Brandenburg 2018*. Potsdam: Ministerium des Innern und für Kommunales des Landes Brandenburg. <https://verfassungsschutz.brandenburg.de/cms/detail.php/lbm1.c.319912.de> . (Accessed 16 December 2019)
- Abteilung Verfassungsschutz Mecklenburg – Vorpommern. 2019. *Verfassungsschutzbericht 2018*. Schwerin: Ministerium für Inneres und Europa Mecklenburg-Vorpommern. <https://www.verfassungsschutz-mv.de/publikationen/> . (Accessed 31 December 2019)
- Abteilung Verfassungsschutz Niedersachsen . 2019. *Verfassungsschutzbericht 2018 Niedersachsen*. Hannover: Niedersächsisches Ministerium für Inneres und Sport. [https://www.verfassungsschutz.niedersachsen.de/startseite/aktuelles\\_service/aktuelle\\_meldungen/verfassungsschutzbericht-niedersachsen-2018-182797.html](https://www.verfassungsschutz.niedersachsen.de/startseite/aktuelles_service/aktuelle_meldungen/verfassungsschutzbericht-niedersachsen-2018-182797.html) . (Accessed 31 December 2019)
- Abteilung Verfassungsschutz Schleswig-Holstein. 2019. *Verfassungsschutzbericht 2018 Schleswig-Holstein*. Ministerium für Inneres, ländliche Räume und Integration des Landes Schleswig-Holstein. [https://www.schleswig-holstein.de/DE/Fachinhalte/V/verfassungsschutz/Downloads/Berichte/Verfassungsschutzbericht\\_2018.pdf?\\_\\_blob=publicationFileev=3](https://www.schleswig-holstein.de/DE/Fachinhalte/V/verfassungsschutz/Downloads/Berichte/Verfassungsschutzbericht_2018.pdf?__blob=publicationFileev=3) . (Accessed 31 December 2019)
- Amt für Verfassungsschutz - Thüringen. 2019. *Verfassungsschutzbericht Freistaat Thüringen 2018*. Thüringer Ministerium für Inneres und Kommunales. [https://innen.thueringen.de/fileadmin/Publikationen/191107-verfassungsschutzbericht\\_2018.pdf](https://innen.thueringen.de/fileadmin/Publikationen/191107-verfassungsschutzbericht_2018.pdf) .Accessed 15 January 2020)

- Baradat, L., e Phillips, J. 2017. *Political ideologies* (12th ed., p. 262). New York: Routledge.
- Barry, C. 2018. Italy, Austria signal new hard-line axis on migration. <https://apnews.com/038a63e7a3654371b67939f4e876f400/Italy,-Austria-signal-new-hard-line-axis-on-migration>. (Accessed 17 April 2020)
- Bayerischen Landesamt für Verfassungsschutz. 2019. *Verfassungsschutzbericht Bayern 2018*. Munchen: Bayerisches Staatsministerium des Innern, für Sport und Integration Odeonsplatz. <https://www.bestellen.com> (Accessed 28 November 2019)
- Blackbourn, J., McGarrity, N., e Roach, K. 2019. Understanding and responding to right wing terrorism. *Journal of Policing, Intelligence and Counter Terrorism*, 14(3), 183–190. doi: 10.1080/18335330.2019.1667014
- Brady, E. 2017. An analysis of Patterns of Change Arising from the Syrian Conflict: Islamic Terrorism, Refugee Flows and Political Destabilization in Europe. *Journal Of Terrorism Research*, 8(1), 53. doi: 10.15664/jtr.1298
- Bundesamt für Justiz. *Basic Law for the Federal Republic of Germany*. [https://www.gesetze-im-internet.de/englisch\\_gg/englisch\\_gg.html#p0092](https://www.gesetze-im-internet.de/englisch_gg/englisch_gg.html#p0092). (Accessed 23 February 2020)
- Bundesamt für Verfassungsschutz. (n.d-a). *Figures and facts*. <https://www.verfassungsschutz.de/en/fields-of-work/right-wing-extremism/figures-and-facts-right-wing-extremism>. (Accessed 24 February 2020)
- Bundesamt für Verfassungsschutz. (n.d-b). *Right-wing extremist parties*. <https://www.verfassungsschutz.de/en/fields-of-work/right-wing-extremism/figures-and-facts-right-wing-extremism/right-wing-extremist-parties-2015>. (Accessed 24 February 2020)
- Bundesamt für Verfassungsschutz. (n.d-c). *Right-wing extremist music*. <https://www.verfassungsschutz.de/en/fields-of-work/right-wing-extremism/figures-and-facts-right-wing-extremism/right-wing-extremist-music-scene-2015>. (Accessed 18 April 2020)
- Bundesamt für Verfassungsschutz. (n.d-d). *Aussteigerprogramm für Rechtsextremisten*. <https://www.verfassungsschutz.de/de/arbeitsfelder/af-rechtsextremismus/aussteigerprogramm-rechtsextremismus> (Accessed 25 April 2020)
- Clarke, S. 2017. *German elections 2017: full results*. <https://www.theguardian.com/world/ng-interactive/2017/sep/24/german-elections-2017-latest-results-live-merkel-bundestag-afd>. (Accessed 18 April 2020)
- Clayton, J., e Holland, H. 2015. *Over one million sea arrivals reach Europe in 2015*.

- <https://www.unhcr.org/news/latest/2015/12/5683dob56/million-sea-arrivals-reach-europe-2015.html> . (Accessed 24 April 2020)
- Coester, M. 2010. Commentary: Right-Wing Extremism and Bias Crime in Germany. *Journal Of Ethnicity In Criminal Justice*, 8(1), 49-69. doi: 10.1080/15377930903583095
- Colla, M. 2018. *AfD and the politics of German identity*. <https://www.lowyinstitute.org/the-interpreter/politics-german-identity> . (Accessed 24 February 2020)
- Counter Extremism Project. (n.d) *National Democratic Party of Germany*. <https://www.counterextremism.com/threat/national-democratic-party-germany>. (Accessed 24 April 2020)
- Das Bundesamt in Zahlen 2015. 2016. <https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Statistik/BundesamtinZahlen/bundesamt-in-zahlen-2015.html?nn=284738> .Accessed 23 February 2020)
- Das Bundesamt in Zahlen 2016. 2017. <https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Statistik/BundesamtinZahlen/bundesamt-in-zahlen-2016.html?nn=284738>. (Accessed 24 February 2020)
- Das Bundesamt in Zahlen 2017. 2018. <https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Statistik/BundesamtinZahlen/bundesamt-in-zahlen-2017.html?nn=284738>. (Accessed 24 February 2020)
- Das Bundesamt in Zahlen 2018. 2019. Retrieved 24 February 2020, from <https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Statistik/BundesamtinZahlen/bundesamt-in-zahlen-2018.html?nn=284738>. (Accessed 24 February 2020)
- Das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung. Jordan. [https://www.bmz.de/en/countries\\_regions/naher\\_osten\\_mittelmeer/jordanien/index.html#section-31107925](https://www.bmz.de/en/countries_regions/naher_osten_mittelmeer/jordanien/index.html#section-31107925). (Accessed 17 April 2020)
- Der Dritte Weg. Political objectives of the German party “Der Dritte Weg” (The Third Way). 2016. <https://der-dritte-weg.info/2016/10/political-objectives-of-the-german-party-der-dritte-weg-the-third-way/>. (Accessed 24 April 2020)
- Doering, S., e Davies, G. 2019. The Contextual Nature of Right-Wing Terrorism across Nations. *Terrorism And Political Violence*, 1-23. doi: 10.1080/09546553.2019.1598390
- EUROPOL. 2018. European Union Terrorism Situation and Trend Report (pp. 51-52). *Hague: European Union Agency for Law Enforcement Cooperation* 2018. <https://www.europol.europa.eu/activities-services/>

- main-reports/european-union-terrorism-situation-and-trend-report-2018-tesat-2018. (Accessed 24 April 2020)
- Federal Ministry for Economic Cooperation and Development. 2015. *Germany to increase refugee assistance for Turkey and Lebanon*. <http://www.bmz.de/20150320-ien>. (Accessed 17 April 2020)
- FOIA Research. 2019. *Der III. Weg*. <https://www.foiaresearch.net/organization/der-iii-weg>. (Accessed 24 April 2020)
- German Bundestag. 2020. *Distribution of seats in the 19th German Bundestag*. <https://www.bundestag.de/en/parliament/plenary/19thbundestag-245692>. (Accessed 18 April 2020)
- Hageboutros, Joelle. 2016. The Bosnian Refugee Crisis: A Comparative Study of German and Austrian Reactions and Responses. *Swarthmore International Relations Journal* Iss. 1 (2016): 50-60.
- Hardy, K. 2019. Countering right-wing extremism: lessons from Germany and Norway. *Journal Of Policing, Intelligence And Counter Terrorism*, 14(3), 262-279. doi: 10.1080/18335330.2019.1662076
- Havertz, R. 2019. Right-Wing Populism and Neoliberalism in Germany: The AfD's Embrace of Ordoliberalism. *New Political Economy*, 24(3), 385-403. doi: 10.1080/13563467.2018.1484715
- Hayes, A. R., e Dudek, C. M. 2019. How Radical Right-Wing Populism Has Shaped Recent Migration Policy in Austria and Germany. *Journal of Immigrant e Refugee Studies*, 18(2), 133-150. doi: 10.1080/15562948.2019.1587130
- Hentschel, A. 2016. *Thousands march across Europe in anti-Islam rallies*. <https://www.timesofisrael.com/thousands-march-across-europe-in-anti-islam-rallies/>. (Accessed 17 April 2020)
- Hille, P. 2020. *Right-wing terror in Germany: A timeline*. <https://www.dw.com/en/right-wing-terror-in-germany-a-timeline/a-52451976>. (Accessed 3 May 2020)
- Huntington, Samuel P. 1993. *The Clash of Civilisations?*. G.Rose (Ed.), *The Clash of Civilisations? The Debate: Twentieth Anniversary Edition* (pp 3-15). New York: Foreign Affairs (2013)
- Jegic, D. 2018. *How East Germany became a stronghold of the far right*. <https://www.aljazeera.com/indepth/opinion/east-germany-stronghold-180914121858728.html>. (Accessed 3 May 2020)
- Jones, C. 2019. *German economic growth cools in 2018 to lowest rate in five years*. <https://www.ft.com/content/9ee9f746-18a4-11e9-b93e-f4351a53f1c3>. (Accessed 16 April 2020)

- Kanning, S. 2019. Faith and peace. <https://www.deutschland.de/en/topic/life/religions-in-germany-facts-and-figures>. (Accessed 1 July 2020)
- Kaya, A. 2018. Right-wing populism and Islamophobia in Europe and their impact on Turkey–EU relations. *Turkish Studies*, 21(1), 1-28. doi: 10.1080/14683849.2018.1499431
- Knight, B. 2017. German issues in a nutshell: PEGIDA. <https://www.dw.com/en/german-issues-in-a-nutshell-pegida/a-39124630>. (Accessed 17 April 2020)
- Köchler, D. 2017. *Right-wing terrorism in the 21st century* (1st ed., p. 88). Oxfordshire: Routledge: Taylor and Francis Group.
- Landesamt für Verfassungsschutz Baden-Württemberg. 2019. *Verfassungsschutz Baden-Württemberg. Baden - Württemberg: Ministerium für Inneres, Digitalisierung und Migration des Landes Baden-Württemberg*. [https://www.verfassungsschutz-bw.de/site/lfv/get/documents/IV.Dachmandant/Datenquelle/PDF/2019\\_Aktuell/Verfassungsschutzbericht\\_BW\\_2018.pdf](https://www.verfassungsschutz-bw.de/site/lfv/get/documents/IV.Dachmandant/Datenquelle/PDF/2019_Aktuell/Verfassungsschutzbericht_BW_2018.pdf). (Accessed 26 November 2019)
- Landesamt für Verfassungsschutz Hamburg. 2019. *Verfassungsschutzbericht 2018 - Hamburg. Hamburg: Freie und Hansestadt Hamburg Behörde für Inneres und Sport*. <https://www.hamburg.de/innenbehoerde/schlagzeilen/13359010/nord-imk-lagebild-rechtsextremismus/>. (Accessed 26 December 2019)
- Landesamt für Verfassungsschutz Hessen. 2019. *Verfassungsschutz in Hessen Bericht 2018*. Wiesbaden: Hessisches Ministerium des Innern und für Sport. <https://lfv.hessen.de/presse/aktuelles-pressemitteilungen/vorstellung-des-verfassungsschutzberichts-2018>. (Accessed 31 December 2019)
- Landesamt für Verfassungsschutz Sachsen. 2019. *Sächsischer Verfassungsschutzbericht 2018*. Saxony: Sächsisches Staatsministerium des Innern und Landesamt für Verfassungsschutz Sachsen. <https://www.verfassungsschutz.sachsen.de/601.htm>. (Accessed 15 January 2020)
- Lowe, N. 2013. *Mastering modern world history* (5th ed., p. 299). Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Martens, H. 2012. *Look out, not in - OECD Observer*. [https://oecdobserver.org/news/fullstory.php/aid/3791/Look\\_out,\\_not\\_in.html](https://oecdobserver.org/news/fullstory.php/aid/3791/Look_out,_not_in.html). (Accessed 24 April 2020)
- Martina Steber and Bernhard Gotto, *Visions of Community in Nazi Germany: Social Engineering and Private Lives* 2014, Oxford University Press,

UK. P2

- McLaren, L. 1999. Explaining Right-Wing Violence in Germany: A Time Series Analysis. *Social Science Quarterly*, 80(1), 166-180. Retrieved February 24 2020, from: [www.jstor.org/stable/42863880](http://www.jstor.org/stable/42863880)
- Ministerium für Inneres und Sport des Landes Sachsen-Anhalt. 2019. *Verfassungsschutzbericht des Landes Sachsen-Anhalt 2018*. Magdeburg: Ministerium für Inneres und Sport des Landes Sachsen-Anhalt. <https://mi.sachsen-anhalt.de/verfassungsschutz/verfassungsschutzberichte-zum-downloaden/>. (Accessed 15 January 2020)
- Mischke, J. 2019. *Germany passes controversial migration law*. <https://www.politico.eu/article/germany-passes-controversial-migration-law/>. (Accessed 24 February 2020)
- Mudde, C. 2017. *Populism: An Ideational Approach*. In C. Kaltwasser, P. Taggart, P. Espejo e P. Ostiguy, *The Oxford Handbook of Populism*. Oxford University Press. <https://www.oxfordhandbooks.com/view/10.1093/oxfordhb/9780198803560.001.0001/oxfordhb-9780198803560-e-1>.
- National Consortium for the Study of Terrorism and Responses to Terrorism. 2018). *Global Terrorism Database* [Data file]. Retrieved from <https://www.start.umd.edu/gtd/>
- Nossal, K. 2018. The Kin-Country Thesis Revisited. In D. Orsi, *The 'Clash of Civilisations' 25 Years On: A Multidisciplinary Appraisal* (1st ed., pp. 63-64). *Bristol: E-International Relations Publishing*. <http://aprei.com.ua/wp-content/uploads/2018/09/The-Clash-of-Civilisations-25-Years-On-E-IR.pdf#page=76>
- NPD Landesverband Schleswig-Holstein. (n.d). *Stop Immigration*. <http://www.npd-sh.de/politik.php>. (Accessed 24 April 2020)
- Oltmer, J. 2017. *Germany and Global Refugees: A History of the Present*. ifo DICE Report, ifo Institute - Leibniz Institute for Economic Research at the University of Munich, vol. 14(04), pages 26-31, February. <https://www.ifo.de/DocDL/dice-report-2016-4-oltmer-december.pdf>
- Ostiguy, P. 2017. *Populism: A Socio-Cultural approach*. In C. Kaltwasser, P. Taggart, P. Espejo e P. Ostiguy, *The Oxford Handbook of Populism*. Oxford University Press. <https://www.oxfordhandbooks.com/view/10.1093/oxfordhb/9780198803560.001.0001/oxfordhb-9780198803560-e-3>.
- Pagden, A. 2002. *The Idea of Europe: From Antiquity to the European Union* (1st ed., pp. 33-35). Cambridge: Cambridge University Press.

- Park, J. 2015. *Europe's Migration Crisis*. <https://www.cfr.org/backgrounders/europes-migration-crisis>. (Accessed 24 April 2020)
- Rheinland-Pfalz Ministerium des Innern und für Sport 2019. *Verfassungsschutzbericht 2018*. Mainz: Ministerium des Innern und für Sport. <https://mdi.rlp.de/de/unsere-themen/sicherheit/verfassungsschutz/> . (Accessed 31 December 2019)
- Schumacher, E. 2015. 'Die Rechte': neo-Nazis demand attention in Dortmund <https://www.dw.com/en/die-rechte-neo-nazis-demand-attention-in-dortmund/a-18673359>. (Accessed 24 April 2020)
- Singh, N. K., e Nunes, W. 2016. Nontraditional Security: Redefining State-centric Outlook. *Jadavpur Journal of International Relations* 20(1), 102–124. <https://doi.org/10.1177/0973598416658805>
- Sprinzak, E. 1995. Rightswing terrorism in a comparative perspective: The case of split delegitimization. *Terrorism And Political Violence*, 7(1), 17–43. doi: 10.1080/09546559508427284
- The World Bank. 2018. Refugee population by country or territory of asylum - Germany, *European Union* | Data. <https://data.worldbank.org/indicator/SM.POP.REFG?locations=DE-EU>. (Accessed 17 April 2020)
- Trading Economics. 2020. *Germany Unemployment Rate | 1949-2020 Data | 2021-2022 Forecast | Calendar*. 2020. <https://tradingeconomics.com/germany/unemployment-rate> . (Accessed 16 April 2020)
- UN General Assembly. 1951. Convention Relating to the Status of Refugees, 28 July 1951, *United Nations, Treaty Series*, vol. 189, p. 137, available at: <https://www.refworld.org/docid/3be01b964.html> (Accessed 16 April 2020)
- UN General Assembly. 1967. Protocol Relating to the Status of Refugees, 31 January 1967, *United Nations, Treaty Series*, vol. 606, p. 267, available at: <https://www.refworld.org/docid/3ae6b3ae4.html> (Accessed 16 April 2020)
- UN General Assembly. 1948. *Universal Declaration of Human Rights*, 10 December 1948, 217 A (III), available at: <https://www.refworld.org/docid/3ae6b3712c.html> (Accessed 17 April 2020)
- Volk, S. 2016. *Patriotic Europeans United in Fortress Europe*. <https://eurocultur.eu/2016/07/16/patriotic-europeans-united-in-fortress-europe/> . (Accessed 17 April 2020)
- Weyland, K. 2017. Populism: A Political - Strategic Approach. In C. Kaltwasser, P. Taggart, P. Espejo e P. Ostiguy, *The Oxford Handbook*

of *Populism*. Oxford University Press. <https://www.oxfordhandbooks.com/view/10.1093/oxfordhb/9780198803560.001.0001/oxfordhb-9780198803560-e-2>.

Wike, R., Pousther, J., Silver, L., Devlin, K., Fetterolf, J., Castillo, A., e Huang, C. 2019. *Classifying European populist parties*. <https://www.pewresearch.org/global/2019/10/14/appendix-a-classifying-european-populist-parties/>. (Accessed 16 April 2020)

## RESUMO

O afluxo de refugiados em 2015 – um rescaldo da Guerra Civil Síria, levou a liderança europeia a uma situação difícil de manter um equilíbrio cauteloso entre as obrigações internacionais e as responsabilidades domésticas. Enquanto a maioria das nações adotou políticas de migração mais duras, a Alemanha decidiu navegar por esse enigma adotando políticas pró-migração. No entanto, o aumento simultâneo do extremismo de direita representava uma ameaça significativa para aqueles que eram considerados “não alemães”. O artigo analisa, assim, o espectro extremista de direita na Alemanha de 2015 a 2018 e emprega, ainda, a tese do “Choque de Civilizações” com o populismo para explicar o aumento do extremismo de direita.

## PALAVRAS-CHAVE

Extremismo de Direita; Populismo; Choque de Civilizações, Alemanha.

*Recebido em 25 de outubro de 2021*

*Aceito em 01 de maio de 2022*

*Traduzido por Gabriela Ruchel*

# MOÇAMBIQUE: ESTUDO COMPARATIVO DA POLÍTICA EXTERNA DOS GOVERNOS SAMORA MACHEL E JOAQUIM CHISSANO

Ercilio Neves Brandão Langa<sup>1</sup>

## Introdução

O artigo analisa a política externa de Moçambique nos governos Samora Machel (1975-1986) e Joaquim Chissano (1987-2005), os dois primeiros governos no período pós-independência. Moçambique é um país periférico na hierarquia da divisão internacional do trabalho capitalista, especializado em produção de matérias-primas, com uma economia pouco diversificada que exporta produtos primários. Na hierarquia do sistema internacional pode ser classificado como um Estado vulnerável ou frágil, com tendência regimes autoritários, vivenciar conflitos e guerras violentas de grupos que rivalizam com o Estado. Apesar de serem do mesmo partido, os Governos Samora e Chissano apresentaram características político-econômicas e ideológicas distintas que se refletem na política externa moçambicana, sendo influenciadas pelos destinos da Guerra-Fria. No processo decisório de política externa em Moçambique, o Estado respondeu mais às pressões externas e internacionais do que aos *in puts* internos. Poucas vezes a política externa foi resultante ou influenciada por demandas da sociedade civil moçambicana, ainda que grande parte das decisões tenha sido tomada em nome do povo.

Na África Austral, Moçambique ocupou o lugar de potência secundária frente à hegemonia econômico-militar da África do Sul e da Rodésia de Ian Smith, seus principais adversários, assim como ante à Tanzânia, Zâmbia e Angola, seus parceiros político-militares e ideológicos regionais. O Estado Moçambicano inseriu-se na política internacional após a independência em 1975, denominando-se República Popular de Moçambique (RPM), com um governo marxista-leninista monopartidário liderado pela Frente de Libertação de Moçambique (FRELIMO), que se confundia com o próprio Estado.

---

<sup>1</sup> Professor adjunto de Relações Internacionais e Ciências Sociais na Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira, Campus dos Malês. Doutor em Sociologia pela Universidade Federal do Ceará (UFC), Brasil.

Na RPM, os líderes da FRELIMO eram ao mesmo tempo os dirigentes do Estado. As fronteiras entre os poderes executivo, legislativo e judicial eram porosas, comandados pelo Partido-Estado que centralizava as decisões no país. O sistema de governo era presidencialista, dirigido pelo presidente da república (PR) e as decisões executivas eram tomadas pelo Conselho de Ministros. O Legislativo era constituído pela Assembleia Popular, constituída por deputados do partido no poder. O poder judicial era constituído pelos tribunais, subordinados ao poder executivo. Esse modelo político-burocrático vigorou em Moçambique entre 1975 e 1990, ainda que tenha havido mudanças pontuais na Constituição, como a introdução da figura e cargo de Primeiro-Ministro a partir de 1987.

A partir de 1991 houve mudanças político-econômicas significativas com a mudança da Constituição: o país passa a chamar-se República de Moçambique (RM), adotando o sistema multipartidário e o liberalismo econômico, mas mantém o regime presidencialista com os amplos poderes do PR. Em 1994 ocorreram as primeiras eleições gerais multipartidárias, vencidas pelo Partido Frelimo, não havendo uma alternância no poder. As eleições foram contestadas pela oposição que alegou irregularidades e fraude eleitoral, mas após negociações acabou aceitando os resultados. Numa tentativa de descentralização do poder, em 1999 realizaram-se as primeiras eleições municipais, que foram boicotadas pela Resistência Nacional Moçambicana (Renamo), principal partido da oposição, na qual a Frelimo saiu vencedora. Todos os municípios eram dirigidos pela Frelimo. Até 2005, a política e o parlamento eram dominados pelos dois maiores partidos – Frelimo e Renamo. Desde a introdução do multipartidarismo o país realiza eleições presidenciais, legislativas e municipais em períodos regulares.

## Metodologia

O artigo utilizou o método comparativo, aliado às técnicas de revisão bibliográfica e pesquisa documental. Inspirou-se na política externa comparada de Rosenau (1968) – no texto *Comparative Foreign; fad, fantasy, or field?* – que se baseia na análise do comportamento dos Estados e de suas escolhas nos assuntos internacionais, para construir uma teoria geral de política externa. Na ótica de Rosenau (1968), a política externa comparativa avalia o impacto das variáveis internacionais sobre os processos domésticos. Este analista distingue o estudo da política externa comparada do estudo comparativo da política externa. Mais do que um trocadilho, o estudo comparativo de política externa é um empreendimento legítimo que pode levar a um campo disciplinado de investigação, enquanto o estudo da política externa comparada

revela-se um termo ambíguo, uma moda passageira.

Os fenômenos de política externa podem ser estudados de várias maneiras e com determinados fins. Já a análise comparativa de política externa não é um assunto, é um método. O método comparativo é útil para a geração e teste de proposições sobre o comportamento da política externa que, se aplicam a dois ou mais sistemas políticos. Somente identificando semelhanças e diferenças no comportamento da política externa, de um caso particular para níveis mais elevados de generalização (Rosenau 1968).

O estudo comparativo da política externa se baseia na comparação de dois ou mais Estados diante de um mesmo fenômeno, assim, a comparação é antes de tudo um método e não um objeto de estudo. Já na política externa comparada, trata-se de comparar características no processo de tomada de decisões na política exterior entre dois ou mais Estados. A comparação não poder ser feita entre dois ou mais sistemas políticos, mas sim entre duas ações concretas na política externa. Daí a diferença entre estudo comparativo de política externa e política externa comparada (Rosenau 1968).

A análise comparativa da política externa dos Governos Samora e Chissano nos ajuda a compreender os processos históricos, político-econômicos e sociais pelos quais Moçambique passou, as similaridades e diferenças. Mas também a analisar as trajetórias e os resultados. Esta análise permite compreender as diferenças, as trajetórias, as mudanças internas e externas que levaram Chissano e Samora a tomar decisões iguais ou diferentes diante do mesmo fenômeno. Ainda que sejam dois tempos cronológicos distintos, são consecutivos, podendo ser encontrados similaridades, por ser um mesmo momento histórico ou momentos históricos próximos de um mesmo Estado.

## Teoria

O artigo parte do princípio de que a política externa é resultado da dinâmica interativa entre os ambientes doméstico e internacional – nível interméstico, e procura compreender os processos de tomada de decisão (Putnam 2010; Figueira 2011). Segue essa perspectiva ao longo do texto, fazendo interagir os dois ambientes. Para analisar comparativamente as relações externas de Moçambique nos Governos Samora Machel e Joaquim Chissano, movimentou-se a lógica dos jogos de dois níveis de Putnam (2010). Em seu artigo fundamental acerca da política doméstica e relações internacionais, Putnam (2010) demonstra que essas duas dimensões estão inextricavelmente vinculadas e que as teorias até então existentes não levavam

em consideração tal vínculo, particularmente aquelas que colocavam o Estado no centro e ator principal da política externa.

Nessa ótica, para obter um acordo internacional, os chefes de Estado e de Governo conciliam os interesses da política doméstica com os da política internacional, que ele o autor designa de “jogo de dois níveis”, uma metáfora para explicar as interações entre as dimensões doméstica e internacional. O autor enfatiza o papel das preferências, alianças, instituições e práticas domésticas, estratégias e táticas dos negociadores, incertezas, repercussões domésticas das pressões externas, assim como os interesses particulares do negociador-chefe.

Via de regra, cada negociador acredita que seus interesses são os interesses do Estado e que tudo o que faz é do interesse da nação. Os bons acordos seriam aqueles que combinam com sucesso as pressões domésticas e as internacionais. As análises parciais, as puramente domésticas nem as puramente internacionais dão conta da realidade dos Estados. Somente as teorias de equilíbrio geral que combinam a interação de fatores domésticos e internacionais – o jogo de dois níveis – dão conta de compreender a realidade vivenciada pelos Estados (Putnam 2010).

Nessa perspectiva, a luta política nas negociações internacionais pode ser entendida como um jogo de dois níveis. No nível nacional –1, os grupos domésticos perseguem seus objetivos pressionando o governo a adotar políticas favoráveis aos seus interesses, enquanto no nível internacional – 2, os governos procuram maximizar suas próprias habilidades de satisfazer as pressões domésticas e minimizar as consequências adversas dos constrangimentos externos. Nenhum dos dois níveis pode ser ignorado pelos tomadores de decisão porque seus países permanecem ao mesmo tempo interdependentes e soberanos. Cada líder político nacional joga em ambos os tabuleiros: o doméstico e o internacional. No tabuleiro doméstico e atrás do líder estão os partidos políticos, parlamentares, representantes de grupos de interesse e de pressão nacionais e assessores políticos do próprio líder. Já no tabuleiro externo estão as contrapartes estrangeiras, diplomatas e outros assessores internacionais (Putnam 2010).

Na política externa de Moçambique, os chefes de Estado – Samora Machel e Joaquim Chissano – representavam o Governo e povo moçambicanos, mas também os interesses das elites político-ideológicas e econômicas do partido Frelimo. Tanto Samora quanto Chissano procuraram se equilibrar entre os interesses do povo moçambicano e do partido Frelimo por um lado (nível I) e os interesses da contraparte internacional (nível II).

O Governo Samora Machel, se equilibrou entre as demandas domésticas do povo e do partido (nível I), ao mesmo tempo em que era alvo de

pressões externas regionais e internacionais de seus parceiros como URSS, Tanzânia, Zâmbia, ANC e mesmo de governos inimigos, a África do Sul, Rodésia, Malawi ou os EUA (nível II). A Lógica de dois níveis de Putnam (2010) pode ser movimentada nas negociações como o Acordo de Incomati entre o Governo Samora e o regime do *apartheid* da África do Sul, como também nas negociações do Governo Chissano com o Fundo Monetário Internacional/Banco Mundial (FMI/BM).

No regime socialista monopartidário, não havia oposição política, sociedade civil ou grupos de pressão em Moçambique. Ainda que a Renamo exercesse pressão e oposição ao Estado Moçambicano por meio da guerra civil. O Governo da Frelimo não reconhecia a Renamo como um movimento opositor moçambicano, classificando-a de “bandidos armados”. Dessa forma, o Estado Moçambicano atendia somente às pressões externas provenientes de seus parceiros internacionais de cooperação político-militar: a URSS e os Estados vizinhos amigos e Estados inimigos.

O Governo Samora representando o Estado Moçambicano foi membro- fundador dos Estados da Linha da Frente (ELF) e da Coordenação para o Desenvolvimento da África Austral (SADCC) e fazia parte do Bloco Socialista. Adotou uma agenda de política externa anticolonial e *antiapartheid* conjunta de libertação da África Austral com a Tanzânia, Zâmbia e Angola seus principais amigos e apoiadores. No contexto da Guerra-Fria e libertação da África Austral, Moçambique apoiou a luta de movimentos nacionalistas negros ZANU e ZAPU na luta pela independência do Zimbabwe, bem como a luta do ANC contra o regime do *apartheid*<sup>2</sup>. O Estado Moçambicano tinha como inimigos o regime do *apartheid* da África do Sul, a Rodésia de Ian Smith e o Malawi de Kamuzu Banda, que apoiavam a guerra da Renamo. Esses Estados e movimentos nacionalistas amigos e inimigos exerciam pressão sobre o Estado Moçambicano e influenciavam suas decisões políticas.

Por sua vez, nas negociações de ajuda econômico-financeira com as instituições de Bretton Woods, o Governo Chissano teve que contrabalançar os interesses do povo moçambicano e da elite político-econômica da Frelimo por um lado (nível I) e por outro, as pressões externas do FMI/BM e do mundo Ocidental (nível II) para efetuar mudanças na Constituição e transição para o sistema multipartidário, abertura da economia do país ao mercado internacional e implementação das políticas de ajustamento estrutural e privatizações.

O mesmo jogo de dois níveis ocorreu durante as negociações do acordo

---

2 Zimbabwe African National Union (ZANU) e Zimbabwe African People's Union (ZAPU) e African National Congress (ANC).

de paz com Renamo. No nível doméstico Chissano teve que negociar com a ala ideológica mais radical da Frelimo ao mesmo tempo que contrapesava as exigências da Renamo. Do outro lado, no nível internacional, o Governo teve que lidar com a pressão dos mediadores internacionais para pôr fim ao conflito armado. Nessas negociações, a diplomacia Chissano foi bem-sucedida nos dois níveis: internamente conseguiu “pacificar” a Renamo e manter um sistema político e de governo favorável à Frelimo, bem como obteve a ajuda internacional e o perdão da dívida externa de Moçambique com os principais doadores.

## Princípios e Orientação da Política Externa de Moçambique

A política externa de Moçambique, suas linhas e princípios de orientação foram definidos pela primeira vez no III Congresso da Frelimo em 1977 e influenciadas por fatores externos, regionais e domésticos, dentre os quais, o combate ao imperialismo europeu e colonialismo português, a solidariedade internacional com povos oprimidos por minorias brancas na África Austral, as anexações coloniais dos territórios da República Árabe do Sahara Ocidental, da República Democrática de Timor-Leste no nível internacional.

O contexto da Guerra-Fria e suas dinâmicas na África Austral foram determinantes na definição das relações externas do Estado Moçambicano, dentre as quais: a hegemonia de Governo de minorias brancas na África do Sul, Rodésia e Namíbia, as agressões sul-africanas, rodesianas e malawianas ao povo moçambicano, a instalação e reforço de bases militares junto à costa de Moçambique e envio de forças navais no Canal de Moçambique como estratégia de intimidação para frear seu ímpeto revolucionário. Na esfera doméstica, a guerra interna movida pela Renamo que contava com apoio sul-africano, rodesiano e norte-americano. Moçambique havia sido admitido por unanimidade na OUA e engajava-se ativamente na cooperação ativa e solução de problemas africanos e internacionais, promovendo o aprofundamento do anti-imperialismo (Frelimo 1977). Foi nesse contexto de confrontação política e militar que a Frelimo definiu os princípios e linhas de orientação da política externa de Moçambique.

Na sua política Externa, a República Popular de Moçambique aplica rigorosamente os princípios da linha política da Frelimo. Neste quadro, a República Popular de Moçambique que dá prioridade ao estabelecimento de relações diplomáticas com os países que sempre se engajaram ao nosso lado. Durante a Transição a Frelimo acordou estabelecer relações

diplomáticas desde a proclamação da Independência com países africanos, países socialistas, asiáticos e europeus que sempre nos apoiaram. A República Popular de Moçambique estabeleceu e desenvolve relações de amizade e cooperação em todos os países na base dos princípios de respeito mútuo pela soberania e integridade territoriais, não ingerência nos assuntos internos e reciprocidade de benefícios (Frelimo 1977, 81).

Essa política externa era uma resposta à rejeição e bloqueio do mundo ocidental. Assim, a Frelimo aproximou-se da URSS e de Estados do Bloco socialista como Alemanha Oriental, Bulgária, Roménia, Congo-Kinshasa, Cuba, China, Vietname, Coreia do Norte, Burundi, Somália. Tinha como aliados regionais os Estados vizinhos Tanzânia e Zâmbia, os movimentos nacionalistas como ZANU, ZAPU, ANC SWAPO. Também estreitou relações com movimentos nacionalistas africanos lusófonos ex-colônias portuguesas, com visitas de Estado a Angola, Cabo-Verde e Guiné-Bissau.

Veloso (2007) considera que o desejo de conseguir um rápido desenvolvimento e de satisfazer as necessidades básicas do povo num curto espaço de tempo que levou o Estado Moçambicano alinhar-se aos aliados naturais, que haviam apoiado e se solidarizado com a luta armada da Frelimo. Entretanto, o alinhamento com o bloco socialista que visava a solução dos problemas internos relegou para o segundo plano e mesmo hostilizou os EUA e seus aliados próximos e fez perder de vista o objetivo estratégico que era o desenvolvimento do país<sup>3</sup>.

A escolha do marxismo objetivava conseguir apoio maciço da URSS e do campo socialista, por meio do socialismo científico para resolver os problemas do povo. Tais escolhas despertaram hostilidades do Ocidente e de várias regiões do Terceiro Mundo, incluindo África. A URSS e seus aliados viam em Moçambique um território ideal para exercer um controle geoestratégico do imenso teatro de operações que era a África Austral. para tal realizou investimentos na região e estava disposta a investir muito mais (Veloso 2007).

Já Vieira (1990) entendia que a política externa de um país ou partido é resultado das concepções, perspectivas, objetivos e limites da ação perseguida

---

3 Jacinto Veloso foi membro da Frelimo e combatente da luta de libertação contra a colonização portuguesa. Após a independência ocupou diversos cargos governativos nos Governos Samora e Chissano. Foi diretor nacional dos Serviços de Informação e ministro da Segurança do Estado no Governo Samora Machel. De 1984 a 1994 foi Ministro da Cooperação Internacional, tendo realizado negociações para o estabelecimento da paz na África Austral no Acordo de Nkomati e com o Governo de Ronald Reagan. No Governo Chissano foi Ministro da Informação e membro do Conselho Nacional de Defesa e Segurança do parlamento moçambicano.

e combina o dever ser, querer ser com o que é possível ser<sup>4</sup>. Bem como que ela obedece a interesses de classe, concepções filosóficas, ideológicas, como também se subordina no plano nacional e internacional a imperativos econômicos, militares e estratégicos. Na ótica deste histórico da Frelimo e de Moçambique, a política externa se desenvolvia na tensão entre os meios e os objetivos da política, tornando-se por isso um dos critérios de avaliação da independência e da consequência.

Abrahamsson e Nilsson (1994) argumentam que a política externa e de segurança formulada pela Frelimo baseava-se na análise das relações de poder e nas contradições existentes durante a época colonial. A Frelimo tinha dois opositores à sua luta por desenvolvimento econômico e independência política. Por um lado, havia a opressão colonial, considerada uma consequência natural do capitalismo, e por outro o racismo branco na África Austral, os regimes sul-africano e rodesiano. Daí a sua política anti-imperialista e antirracista.

Foi no quadro da estratégia comum da Estados da África Austral contra os regimes racistas que Moçambique desenvolveu a sua política externa e engajou-se ativamente com a Tanzânia, Zâmbia, Botswana e Angola formando os ELF e depois a SADCC. Ao mesmo tempo, o Estado Moçambicano reforçava os laços de amizade e boa vizinhança com países limítrofes e tentava cooperar com Suazilândia, Lesotho e Botswana. Por outro lado, Moçambique participava do Movimento dos Não-Alinhados (MNA) e afirmava resolutamente recusar intimidações e apoiar a luta justa dos povos pela efetivação dos seus direitos (Frelimo 1977).

Essa política externa vigorou oficialmente até 2010, quando houve a reformulação dos princípios e linhas de orientação da política exterior do Estado. A partir de meados da década de 1980 e particularmente em 1990, percebe-se uma mudança de perspectiva das relações externas do Governo moçambicano com as negociações com o regime do *apartheid*, o distanciamento em relação à URSS com a visita de Machel à Washington e Londres para encontros com Regan e Thatcher e, a consequente aproximação ao bloco capitalista com negociações e adesão de Moçambique às políticas do FMI/BM.

## Política Externa do Governo Samora (1975-1986)

---

4 Sérgio Vieira foi membro da Frelimo e combatente da luta de libertação de Moçambique, tendo ocupado diversos cargos no Governo Samora e no Governo Chissano. Formado em Ciência Política na Argélia, onde foi representante da Frelimo. Foi diretor do Centro de Estudos Africanos da Universidade Eduardo Mondlane, publicou livros e artigos sobre Moçambique na África Austral.

O Governo Samora inicia em junho de 1975, num contexto dominado pela Guerra-Fria e disputa bipolar entre a URSS e EUA, bem como pela tensão regional na África Austral entre a África do Sul do *apartheid*, Rodésia, Malawi e Quênia de um lado e do outro, os governos marxistas de Moçambique e Angola, Tanzânia e Zâmbia, bem como do conflito armado interno movido pela Renamo no nível doméstico. A política externa do Estado Moçambicano foi definida pela FRELIMO em 1977 no seu III Congresso. Foi influenciada pelo ambiente regional e internacional, com uma agenda era própria definida pelo partido-Estado, fruto da diplomacia de libertação, da solidariedade internacional com povos oprimidos. Como também pelo compromisso e engajamento pessoal de Samora com a agenda regional da África Austral, entre os integrantes dos Estados da Linha da Frente (ELF) e depois da Conferência de Coordenação para o Desenvolvimento da África Austral (SADCC) (Langa; Sacavinda 2019).

A Governação Samora era centralizada no partido único de cariz marxista-leninista. As decisões de política externa eram tomadas pelo PR, após passarem pelo Comitê da Frelimo, o núcleo-duro do Partido-Estado e pelo Conselho de Ministros, com pouquíssima ou nenhuma contestação, ou oposição. A ideologia do Partido orientava o Estado. Em 1976, o Estado fechou a fronteira com a Rodésia, tornando-se o primeiro e único a aplicar as sanções determinadas pela ONU contra o regime de Ian Smith. Tal decisão privou Moçambique de receitas avaliadas em milhões de dólares anuais dos impostos e taxas que cobrava pelo trânsito de mercadorias da Rodésia para o seu território e vice-versa pelos portos e linhas férreas.

Uma das poucas vezes em que as pressões internas “populares” terão influenciado em decisões de política externa, foi no Acordo de Incomati em 1984, assinado entre Samora Machel e o regime do *apartheid*. A pressão veio de intelectuais e quadros estrangeiros que cooperavam com o Governo moçambicano, tendo abandonado Moçambique em protesto contra o Acordo. Mesmo assim, o Acordo parecia mais uma decisão estratégica e de cálculo de Samora do que resultante do clamor popular, pois estava em causa a sobrevivência do próprio Governo e regime diante dos ataques e bombardeamentos sul-africanos à Maputo. As negociações foram propostas e incentivadas pelos EUA ao abrir sua embaixada em Maputo, que queriam ver resolvido o conflito entre o Governo Samora e o regime do *apartheid*.

A política externa do Governo Samora representava uma continuidade da diplomacia da FRELIMO de fazer mais amigos e menos inimigos. Entretanto, as relações exteriores de Moçambique estavam viradas essencialmente para o bloco socialista europeu, asiático e Cuba. As relações externas de

Moçambique se confundiam com as do partido Frelimo. Zeca (2015) afirma que a política externa e a diplomacia tinham como objetivos angariar apoios à luta de libertação, a denúncia e o isolamento do regime colonial português no nível internacional em fóruns da ONU e Organização da Unidade Africana (OUA). Moçambique tinha dois opositores: o sistema capitalista ocidental e os governos minoritários brancos da região. A cooperação regional e a libertação de estados vizinhos eram condições prévias o desenvolvimento econômico e futuro de Moçambique.

Massangaie (2017) argumentou que a política externa de Moçambique tinha como objetivos criar mais amigos e poucos inimigos no contexto de bipolaridade ideológica da Guerra-Fria. A recusa de Portugal em acatar a resolução da ONU sobre a autodeterminação dos povos, o apoio que os portugueses recebiam da Organização do Atlântico Norte (OTAN) e o conflito ideológico da Guerra-Fria influenciaram nas decisões de política externa tomadas pela Frelimo. Por outro lado, as ameaças representadas pelos regimes sul-africano e rodesiano, a orientação político-econômica adotada pela Frelimo após a independência, também tiveram influências na política externa do Governo de Moçambique independente.

A política externa de Moçambique no Governo Samora Machel foi caracterizada pela diplomacia de libertação contra a colonização em África, particularmente na região Austral, contra os regimes minoritários do *apartheid* na África do Sul e de Ian Smith na Rodésia, bem como pelo ativismo e solidariedade internacional com nações ocupadas e oprimidas como as Repúblicas do Sahara Ocidental, Palestina e Timor-Leste. O Governo de Samora Machel engaja-se e energicamente e apoia material e militarmente a ZAPU e da Rodésia e mais tarde o ANC da África do Sul, permitindo a utilização de seu território como base de treinamento e trânsito de seus guerrilheiros.

De acordo com Christie (1996), Samora denunciou esses regimes em diversas conferências internacionais, inclusive na ONU. Ao longo dos anos, o Governo Samora consegue angariar apoios da URSS e da China, que disputavam a hegemonia e zonas de influência no bloco socialista, procurando influenciar países da África e Ásia. Para além dos países do Bloco Socialista europeu e asiático, o Estado moçambicano também pleiteou o apoio de países capitalistas europeus como a Suécia, Noruega, Finlândia e Holanda, para além dos países do bloco socialista do leste europeu (Christie 1996).

Ainda que Moçambique fosse integrante do Movimento dos Não-Alinhados (MNA), em 1977 durante o III Congresso da FRELIMO, esta transforma-se em partido Frelimo, adota oficialmente a perspectiva marxista-leninista e o modelo de desenvolvimento socialista centralmente planificado

pelo Estado, bem como define a sua política externa pela primeira vez (Frelimo 1977; Christie 1996; Ferrão 2007; Cuco 2016)<sup>5</sup>. O Governo Samora deixou claro a sua luta contra a dominação colonial, o seu caráter anticolonial e antirracista, denunciando a colonização europeia e as interferências neocoloniais das potências europeias nas nações africanas, bem como os regimes minoritários brancos rodesiano e do *apartheid* sul-africano na África Austral.

No Governo Samora, o processo decisório na política externa de Moçambique acontecia no âmbito estatal e partidário, o chamado centralismo democrático. As questões eram discutidas no Conselho de Ministros, no Comitê Central do Partido e as decisões tomadas coletivamente. De acordo com Hama Thay (2020), a liderança de Samora Machel era democrática, participativa, carismática, situacional e contingencial. Samora tinha uma visão universalista de bem-estar para todo o povo, constituindo uma liderança democrática, havendo debates e tomada de decisões conjuntas entre o líder e seus colaboradores diretos nas questões estratégicas. Na sua ótica, a abordagem de Machel à liderança e governança tornou-se um dos principais focos na organização do pensamento político e social em Moçambique.<sup>6</sup>

Já Ferrão (2007), apontou Samora como tendo uma enorme capacidade de análise, de poder de decisão e ideias fixas<sup>7</sup>. Ressalta a existência de uma disciplina militar no Governo herdada da FRELIMO – primeiro cumprir a missão, depois reclamar – bem como a ausência de análise das realidades do país e ausência de debate interno.

Ao estabelecer um regime de partido único, a Frelimo impediu a criação de uma alternativa ao seu programa político, bem como a existência de um espaço institucional para uma oposição legal, criando uma situação de exclusão política a todos os que não concordavam com as opções dominantes.

---

5 Antes de se tornar partido político, a FRELIMO nasceu como movimento de luta contra a colonização portuguesa em Moçambique, fazendo uma distinção entre o acrônimo FRELIMO enquanto movimento revolucionário, escrita em letras maiúsculas e a Frelimo enquanto partido político, escrito com letras minúsculas (CUCO, 2016). Assim, ao longo do artigo, adoto essa nomenclatura e usarei o acrônimo FRELIMO para me referir ao movimento nacionalista e suas ações até 1977 e, Frelimo para designar suas atividades enquanto partido pós 1977, data de sua transformação em partido político.

6 António Hama Thay é general aposentado das Forças Armadas de Moçambique, foi integrante do Estado desde a independência, tendo ocupado cargos em diferentes governos de Moçambique, bem como foi deputado pela Frelimo.

7 Valeriano Ferrão foi guerrilheiro da Frelimo desde a luta armada contra a colonização portuguesa e após a independência foi Secretário do Conselho de Ministros, Secretário-Geral do Ministério dos Negócios Estrangeiros, mais tarde foi primeiro embaixador de Moçambique nos EUA, cargos esses ocupados no Governo Samora Machel.

Ao transformar-se em partido marxista-leninista, a Frelimo abandonou a prática da democracia participativa com as populações que havia sido instituída durante a luta colonial e nos primeiros anos da independência (Lalá 2002). A diplomacia do Governo Samora foi marcada por tensões marcantes, como a expulsão de diplomatas norte-americanos acusados de espionagem para a CIA, bem como o seu posicionamento ao lado da China no conflito com Taiwan, acusando o último país de representar os interesses capitalistas dos EUA (Ferrão 2007).

Entre os acontecimentos mais preponderantes que tiveram lugar enquanto fui Secretário Geral do MNE houve a expulsão do grupo de funcionários da embaixada americana que eram na realidade agentes da CIA. Ainda hoje acho que tal operação era desnecessária, pois todas as embaixadas em qualquer país do mundo têm sempre uma estação da CIA que é tolerada até certo nível. E, por outro, lado os serviços de inteligência dos países fazem arranjos com os seus colegas da CIA. É parte do jogo. O SNASP deveria ter entrado no jogo. Aparentemente não o fez e o resultado é que Moçambique foi jogado como um peão na guerra fria que opunha os Estados Unidos da América ao bloco soviético, pois foi um país deste bloco que praticamente impôs a medida aplicada pelo Governo de Moçambique (Ferrão 2007, 88).

Moçambique abriu embaixada em Moscovo, mas não abriu em Washington, algo que os americanos não esqueceriam. Por outro lado, a política de nacionalizações do Governo criou mais animosidade com Washington que decretou um embargo e proibiu qualquer tipo de assistência econômica à Moçambique (Ferrão 2007). E do outro lado, a Frelimo era aliada tradicional da China, pois recebera apoio militar e logístico durante a luta contra a colonização portuguesa e em momentos decisivos, como durante a Operação “Nó Górdio”, a maior já deflagrada pelas tropas portuguesas durante a guerra colonial.

## Diplomacia de Libertação

O Governo Samora se desenrolou após dez anos de luta armada de libertação contra a colonização portuguesa, no cenário internacional da Guerra-Fria e disputa bipolar entre o mundo socialista e capitalista. Num regime de partido único que se confundia com o Estado, o Governo Samora enfrentou hostilidades e agressões externas por parte dos Governos dos Estados vizinhos do *apartheid* da África do Sul, da Rodésia de Ian Smith e do Malawi de Kamuzu Banda e, internamente, a guerra de desestabilização da Renamo, caracterizada por ataques armados às populações e infraestruturas

sociais e econômicas. A Renamo foi idealizada e criada na Rodésia e tinha sua principal base neste país, a partir do qual lançava ataques contra Moçambique. Recebia apoios desses países e do mundo capitalista ocidental e adotavam esse modelo (Christie 1996; Minter 1998).

Para fazer frente a esse cenário, Samora buscou apoios externos dentro e fora de África. Apoiou-se nos países vizinhos que ajudaram militarmente a luta de libertação da FRELIMO como a Tanzânia e Zâmbia, em países do continente como a Argélia e na Organização da Unidade Africana (OUA) que apoiaram financeira e diplomaticamente. O principal apoio à Moçambique veio do Bloco Socialista europeu, de Moscovo, principalmente cooperação técnica, logística e militar. Nessa conjuntura, Moçambique e Samora Machel implementaram a diplomacia de libertação, engajando-se comprometendo-se ativamente na libertação do Zimbabwe e da África do Sul do domínio de regimes minoritários do *apartheid*, mesmo consciente da superioridade econômico-militar desses adversários. Na sua política de solidariedade internacional, Moçambique e Samora tornam-se membros fundadores dos ELF em 1976 e anos depois tarde é substituída pela SADCC em 1980, após a independência da Rodésia e sua renomeação como Zimbabwe.

Após a independência, Samora fez périplos de viagens por países da Europa buscando apoios para país recém-independente, mas não conseguiu sensibilizar seus governos e fracassou em alcançar apoios do mundo capitalista ocidental. Em 1977, no III Congresso da FRELIMO realizado em Maputo, no qual pela primeira vez se encontram os guerrilheiros da luta de libertação e os novos membros, o Governo adotou oficialmente o marxismo-leninismo e a economia socialista centralmente planificada como política oficial de Estado e modelo desenvolvimento econômico, contando esperando obter apoio do bloco socialista europeu e asiático. Passa a receber certo apoio logístico-militar do Bloco Socialista para combater a Renamo e fortificar suas defesas diante das ameaças externas vizinhas, no âmbito da Guerra-Fria.

Ainda que dispendo de poucos recursos econômicos e tivesse realizado investimento significativo no exército, as Forças Populares de Libertação de Moçambique (FPLM), não possuíam grandes capacidades e inteligência militar diante da superioridade material e econômica dos inimigos fora de suas fronteiras nacionais (Castellano da Silva 2017). Este internacionalista argumenta que Moçambique era potência secundária na África Austral e, só teve centralidade nas relações regionais pela inspiração que a Frelimo trazia da luta de independência e pelo apoio teórico e prático que a Frente dava às forças estatais e não-estatais que lutavam para a transformação da ordem regional sul-africana. Sua análise da política externa de Moçambique aponta o período de 1975 a 1988 como o momento de construção do Estado,

destacando o papel das elites definidoras de política externa. Sua perspectiva considera que o fechamento da fronteira do país com a Rodésia de Ian Smith em 1976 pelo Governo de Samora Machel – aplicando as sanções decretadas pela ONU contra o regime rodesiano – constituiu o primeiro grande ato de política externa de Moçambique.

Tal sanção obrigou a Rodésia a usar os portos e vias férreas sul-africanas para o transporte de todas as suas importações e exportações, causando prejuízos tanto à economia rodesiana quanto à moçambicana. Essa foi uma decisão ideológica e impetuosa da política externa do Governo Samora, não tendo surtido os efeitos desejados, visto que Moçambique foi o único país a aplicar as sanções da ONU. Teve efeitos drásticos para Moçambique: a retaliação da Rodésia que intensificou os ataques e bombardeamentos instalando o terror no centro de Moçambique e perdas de receitas de milhões de dólares americanos, sacrificando o povo moçambicano.

Na geopolítica da África Austral, o Governo Samora tinha quatro adversários: as bem equipadas forças armadas sul-africanas, as tropas da Rodésia, os *young pioneers* que constituíam o braço militar do presidente Banda do Malawi e, os guerrilheiros da Renamo, que infraestruturas governamentais e a população em uma guerra de desestabilização. Para além do apoio militar do bloco socialista, particularmente URSS, China, Coreia do Norte, o Estado Moçambicano também contou com a presença de batalhões de tropas de Estados vizinhos amigos como a Tanzânia e a Zâmbia e, a partir de 1980 passou a contar com o apoio de tropas do Zimbábwe. Mesmo assim, esse o apoio militar e logístico foi insuficiente diante das ameaças internas e externas.

## Estruturas de Defesa

As FPLM incluíam o Estado Maior das Forças Armadas e os três ramos: exército, força aérea e marinha. As capacidades militares de Moçambique eram estáveis durante a Governação Samora, contando com um exército pouco equipado, mas moralizado por ter vencido o exército português bem equipado. Por conta da guerra e dos ataques dos estados vizinhos, houve uma militarização do país e investimentos em material bélico com aviões de combate, helicópteros, artilharia antiaérea, treinamento militar de jovens dentro e no exterior e formação de pilotos dos MiG para atuar na defesa do território. Mais tarde, as FPLM são transformadas em Forças Armadas de Moçambique (FAM).

Castellano da Silva (2017) aponta que no Governo Samora houve um incremento das capacidades militares com gastos na ordem dos 40% do orçamento do país, amparado por parceiros como a URSS, que possibilitou a modernização de diversos setores. Mesmo assim, os diversos armamentos não eram usados de forma eficiente por falta de treinamento e preparação das forças, bem como por ausência de disciplina nos postos militares, de recursos econômicos e de ajuda externa mais expressiva, limitando as capacidades de combate de suas forças. Borges Coelho e Macaringue (2002) afirmam que para além de tropas regulares, o Governo Samora estabeleceu um exército com cinco brigadas de infantaria, uma delas de tanques e algumas unidades de artilharia pesada. Dois batalhões regulares treinados na Tanzânia, alguns pelotões formados às pressas na Zâmbia. Mais tarde foram criados batalhões especiais destacados em locais estratégicos no sul, centro e norte do país, os famosos batalhões *Nova Vida* formado na Zâmbia, *Nyanga* treinado pelos zimbabwuanos, *Dayane* e a Brigada Independente dos Transportes. Além de bases aéreas no sul do país, equipadas com centenas de tanques e blindados de guerra BTR. Criada em 1975 com o nome Força Aérea Popular da Libertação (FAPL), a força aérea moçambicana recebia apoios de Cuba e URSS, particularmente de aeronaves soviéticas para apoiar o Governo na guerra civil. Possuía bases na Beira, Nacala e Nampula e uma frota de aviões de combate composta por MiG17, MiG21 e MiG23, helicópteros MI8, MI24, MI25, adquiridos à União Soviética.

Em 1979 foi instituído o serviço militar obrigatório. Houve presença de instrutores militares chineses em Maputo que orientaram cursos visando transformar os comandantes da guerrilha da Frelimo nos primeiros oficiais do novo exército regular. A ajuda militar do Bloco Socialista só chegou após Moçambique ter aderido à via de desenvolvimento socialista no Congresso da FRELIMO de 1977, após o qual foi assinado um Tratado de Amizade e Cooperação entre Moçambique e a URSS com a duração de vinte anos. A adesão ao socialismo era condição *sine qua non* para o apoio militar soviético. Após o Tratado, chegaram a Maputo quantidades significativas de equipamento militar soviético, sistemas de artilharia, radar, veículos blindados e tanques. Entre 1977-1980, quadros do novo exército frequentam cursos na URSS, mas também em Cuba, Bulgária, Hungria e República Democrática Alemã (RDA). Ao mesmo tempo, oficiais moçambicanos iniciam cursos com instrutores soviéticos em Moçambique e na URSS (Borges Coelho; Macaringue 2002).

Na guerra civil-militar entre o Estado Moçambicano e a Renamo, em alguns momentos, o país contou com forças militares estrangeiras no território. Houve presença de tropas e batalhões militares de diversos países africanos e europeus em Moçambique para combate, treinamento e instrução

de tropas e oficiais moçambicanos. Tropas tanzanianas atuaram no norte do país, em Cabo-Delgado. A partir da década de 1980, tropas zimbabweanas atuaram nas províncias centrais de Manica e Sofala, retribuindo a ajuda recebida da FRELIMO durante a luta armada contra o regime da Rodésia, antes da sua independência. O Governo Samora tinha apoio de batalhões militares zimbabweanos que patrulhavam a fronteira entre os dois países, particularmente a linha férrea que liga o porto da Beira ao Zimbábwe, que estavam autorizados a adentrar no território moçambicano, perseguir e bombardear posições da Renamo.

O Governo Samora também contou com oficiais militares soviéticos, norte-coreanos, chineses, cubanos e da Alemanha Oriental. Já a Renamo contou com o apoio de batalhões bôeres sul-africanos, de rodesianos, malauianos, oficiais quenianos e americanos. A guerra civil-militar moçambicana revelava a geopolítica da Guerra-Fria. Do lado do Governo estava o mundo socialista europeu e soviético e do lado da Renamo estavam representantes do mundo capitalista como Portugal, EUA, França, Grã-Bretanha, África do Sul, Rodésia do Sul, Quênia e Malawi e outros que davam apoio econômico-financeiro, logístico e militar aos seus pares em Moçambique. Por conta do conflito armado e das ameaças internas e externas, Moçambique foi se tornando um país e sociedade militarizada.

## Estruturas Coercitivas

Em 1975 foram criadas a Polícia Popular de Moçambique (PPM) responsável pela segurança pública por meio de Esquadras e Postos Policiais e a Polícia de Investigação Criminal (PIC) subordinadas ao Ministério do Interior. O Estado estabeleceu uma capacidade de coerção no espaço urbano graças à mobilização política, por meio de estruturas socialistas de base, que iam do chefe de Dez Casas, Chefe do Quarteirão, Grupos Milicianos, Grupo Dinamizador, Círculo do Bairro, Círculo do Distrito, Tribunais Populares e Células do Partido nas instituições governamentais e empresas públicas, para além dos postos de controle avançados e quarteis militares.

Tais estruturas de mobilização, controle e monitoramento da população revelaram-se bastante eficazes, algumas das quais permanecendo em funcionamento até à atualidade. O Governo da Frelimo possuía uma ótima capacidade de coerção junto às populações, herdadas deste o tempo de luta armada e reforçada com a organização e administração socialista do território. Para além dos braços de mobilização política do Partido Frelimo constituídos pela OJM e OMM, o Estado contava com uma estrutura de controle social que

iniciava nos bairros e terminava nos escalões mais altos, constituída por um Chefe de dez casas, seguido pelo Chefe do Quarteirão, Grupo Dinamizador, Secretário do Bairro, Círculo do Bairro, bem como Células do Partido em todas as instituições e empresas públicas estatais e até em hospitais.

O Estado Moçambicano possuía capacidade coercitiva interna, conquistada logo após a Independência com a “Operação Limpeza” realizada ainda em 1974 durante o Governo de Transição e a “Operação Produção” em 1983, bem como a criação de “Campos de Reeducação” e “Campos de Trabalho” que retiraram milhares de pessoas consideradas improdutivas do espaço urbano para torná-las produtivas e úteis à sociedade (Quembo 2015). Na realidade, tais Operações e Campos eram mecanismos coercitivos de gestão urbana, para inverter o êxodo rural, descongestionar as cidades, reduzir os problemas urbanos e retirar delas indivíduos considerados improdutivos, que poderiam questionar e causar instabilidade ao regime e ao mesmo tempo aumentar a produção alimentar do país no campo, enviando-os para as zonas rurais.

Aos poucos, os ataques da Renamo e do regime do *apartheid* sul-africano e rodesiano foram minando as capacidades militares. O modelo de controle (estrutura socialista da sociedade) e os batalhões militares conferiam certa segurança nas zonas urbanas. Mesmo assim, havia casos de banditismo na periferia das grandes cidades. Para conter o banditismo urbano, o Governo instituiu postos de controles e guias-de-marchas para os cidadãos viajavam. Quem viajasse mais de 60 kms deveria obter uma guia-de-marcha junto às autoridades do bairro autorizando e justificando o motivo da viagem. Somente com a guia-de-marcha os cidadãos conseguiam comprar bilhetes dos autocarros. Além desse mecanismo, criou-se uma força policial armada, os milicianos, que faziam individualmente ou em dupla a guarda noturna nos bairros, munidos de metralhadoras.

Além do Ministério da Defesa, foi criado o Serviço Nacional de Segurança Popular (SNASP), um órgão militar e paramilitar de inteligência do Governo para garantir a segurança do Estado, possuindo superpoderes determinados pela Constituição, prestando contas somente ao PR. A SNASP era a polícia secreta do Governo que disponibilizava informações estratégicas ao Estado e deveria proteger a soberania e independência do país. Este órgão atuava nos moldes das agências de espionagem ao estilo soviético e norte-coreano na identificação, prisão e mesmo eliminação de sujeitos que contestavam o partido e o Estado interna e externamente.

Era um órgão fundamental na coerção, tendo aprisionado milhares de moçambicanos que foram enviados aos campos de reeducação e outros tendo desaparecido nas mãos de seus agentes, sendo por isso bastante temida.

A SNASP tornou-se famosa dentro e fora do país, tendo atuado mesmo em Portugal, África do Sul, Malawi, Quênia e Tanzânia para aprisionar e mesmo eliminar fisicamente “inimigos do Estado”, dissidentes da Frelimo e representantes da Renamo nesses países. Toda essa estrutura de controle civil, paramilitar e militar impedia a população e os indivíduos de questionar e criticar a Frelimo, o Governo e seus dirigentes, com medo de serem presos e torturados como reacionários.

De acordo com Gaspar (2015), legitimadas pela luta ideológica da Guerra-Fria, as estratégias de defesa e segurança durante o regime de partido único moldaram o quadro jurídico e institucional, bem como os conflitos armados sucessivos contribuíram para criar uma cultura de secretismo que foi incorporada na Constituição da República, na Política de Defesa e Segurança, na Lei de Defesa Nacional e na Lei de Imprensa, dentre outros instrumentos. Dessa forma, a segurança nacional e o direito à informação caminharam de lados opostos. As capacidades militares do Governo Samora foram diminuindo com o tempo devido às pressões externas causadas pelos ataques do regime do *apartheid* e da Rodésia de Ian Smith, aliadas à guerra de desestabilização da Renamo. À medida que se caminhava em direção às regiões interiores do país, o poder central e partidário ia encolhendo.

O socialismo estava pouco difundido nas zonas rurais e não era compreendido pela população não alfabetizada. À medida que se caminhava para o interior e para o norte do país, o socialismo perdia força e não dava conta da realidade social, ainda que o partido-Estado tenha tentado implantá-lo por meio de Aldeias Comunais e Campos de Reeducação e transferido grupos urbanos para o interior e regiões próximas das fronteiras. Lalá (2002) aponta a devastação econômica, o caos social nas zonas rurais como razões para a crescente perda de legitimidade do Estado, bem como a sua ausência, inoperância em todo o território nacional e a incapacidade de proteger as populações e fornecer ajuda humanitária para aliviar a pobreza extrema.

Mithá (2012) analisa a dimensão subjetiva da política e do comportamento dos indivíduos durante os Governos Samora e Chissano, mostrando a existência de uma forte proximidade com o Estado sustentada pela Frelimo, particularmente nas zonas urbanas. Já a zona rural – diferente da zona urbana controlada pelo poder central – escapava ao controle do Estado, que reagia de forma violenta e mexia com o tecido social disperso e vulnerável ao “inimigo”. Inspirado no socialismo africano tanzaniano - Ujamaa, o modelo de sociedade implantado pelo partido-Estado em Moçambique encontrou resistência e mesmo oposição entre a população rural nas zonas mais recônditas e apegadas aos valores tradicionais. Foi nessas regiões que a Renamo arregimentou seus simpatizantes, bem como mais atacou

e aumentou o número de guerrilheiros à sua guerra, por meio de raptos e incorporação forçada de crianças, jovens e homens e mulheres.

## Mudanças na Política Externa do Estado

O início da década de 1980 marca a virada na política externa de Moçambique, numa clara tentativa de autonomia diante da URSS e aproximação ao mundo capitalista. As diferentes crises alimentares, militares e econômicas causadas pela guerra de desestabilização da Renamo, as agressões sul-africanas e rodesianas e a insuficiência dos apoios soviéticos levam Samora uma guinada histórica. Com o agravamento da situação, Moçambique candidata-se a membro do Conselho para Assistência Econômica Mútua (COMECON), mas sua entrada foi vetada pela URSS, uma retaliação à tentativa do Governo Samora de se equilibrar como Estado “não-alinhado”, tentando angariar apoios dos dois blocos socialista e capitalista. Com o veto, Moçambique viu-se privado de recursos econômicos e logístico do bloco socialista de que tanto necessitava à época.

A decisão da URSS leva Moçambique a tentar uma aproximação maior com o mundo capitalista em busca de apoio financeiro, numa altura em que o ultraliberalismo econômico de Ronald Reagan e de Margaret Thatcher expandiam suas influências pelo mundo, angariavam adeptos no Terceiro Mundo (Abrahamsson; Nilsson 1994). Samora chegou à conclusão de que a situação do país estava insustentável diante dos ataques terrestres e bombardeamentos aéreos sul-africanos e seu apoio à guerra de desestabilização da Renamo que matavam a população, instituíam o terror e destruíam infraestruturas econômicas e sociais. Aliado a essa situação estava a sobrevivência do próprio Governo e regime. Samora decidiu iniciar negociações com o regime do *apartheid* com vista a cessar os ataques e o apoio à Renamo.

Após anos de preparação e negociações do núcleo de assessores, estrategicamente, Samora assinou o Acordo de Incomáti com o regime sul-africano em março de 1984, um acordo de não-agressão e boa vizinhança, no qual, o Moçambique se comprometeu a desativar as bases do ANC em seu território e a África do Sul a cessar o seu apoio à Renamo. Essa decisão desagradou os parceiros e amigos de Moçambique na região, Tanzânia e Zâmbia e seus chefes de Estado que se recusam a participar da cerimônia de assinatura do Acordo. O ANC e a população negra sul-africana sentiram-se traídos por Samora. O Acordo de Incomáti foi considerado uma traição pelo ANC, Partido Comunista Sul-africano, população negra sul-africana e outros

movimentos *antiapartheid*, incluindo movimentos negros norte-americanos.

Lalá (2002) argumenta que o Acordo com a África do Sul ignorou a dimensão interna do conflito moçambicano, ao marginalizar a Renamo, uma das partes beligerantes e parte do problema. Apesar de ter sido criada pela Rodésia como instrumento de desestabilização e depois apoiada pela África do Sul e sempre dependente do apoio externo para se manter como força militar operacional, ao longo dos anos, a Renamo foi angariando apoio popular, particularmente de grupos que se sentiam excluídos ou marginalizados pelas políticas do Governo da Frelimo.

De acordo com Ferrão (1997), as negociações para o Acordo iniciaram em 1982 com a visita do Subsecretário Adjunto para Assuntos Africanos do Departamento de Estado americano Frank Wisner à Maputo que, incentivou a abertura da embaixada de Moçambique nos EUA e a abertura de negociações com o regime do *apartheid* com vista a parar as agressões sul-africanas. Mesmo com o início do diálogo, as agressões sul-africanas contra Moçambique não cessaram e em 1983, os sul-africanos bombardearam Matola.

Nesse mesmo ano, Samora chamou os embaixadores de Moçambique na Tanzânia, Zâmbia e Zimbabwe à Maputo e designou uma comissão composta por eles para selecionarem os futuros embaixadores nos vários países onde Moçambique ia abrir embaixadas. A movimentação de embaixadores por parte do Governo visava desenvolver relações com os EUA e outros países, dar a conhecer Moçambique, reavivar os grupos de solidariedade que tinham apoiado a FRELIMO na guerra colonial e bloquear a Renamo. Em março de 1984, Samora convocou todos os embaixadores de Moçambique à Maputo para assistirem à assinatura do Acordo de Inkomáti. O Acordo em cerimônia pública era uma clara mensagem ao povo sul-africano que dali para a frente não contaria com a ajuda de Moçambique (Ferrão 2007). Decepcionados e em retaliação ao Acordo de Incomáti, professores universitários e pesquisadores sul-africanos, tanzanianos e zimbabwuanos e de outras nacionalidades que viviam em Moçambique e davam apoio às instituições moçambicanas abandonam o país, que mais uma vez ressentia-se do êxodo de quadros técnicos.

Meses depois, Samora inicia as primeiras negociações com o FMI e BM em Washington para obter ajuda econômico-financeira e assina o primeiro acordo que seria implementado nos anos seguintes. Moçambique é admitido como membro nessa reunião e nesse mesmo ano, os EUA enviam 5 milhões de dólares para apoiar o setor privado da agricultura (Ferrão 2007). É nesse cenário que em 1985 Samora viaja à Washington e a Londres para os encontros históricos com Reagan e Thatcher que deixam os soviéticos furiosos. Conforme Ferrão (2007), em 1985, Samora é convidado para uma visita oficial

de trabalho nos EUA. As visitas de Samora a Washington e Downing Street eram de caráter político, para tratar das relações bilaterais de Moçambique com as duas potências e não incluíam nenhum acordo econômico. Mesmo assim, Samora encontrou-se com os representantes do FMI e BM. A Renamo tinha simpatizantes e forte apoio nos dois partidos rivais nos EUA, assim como o regime do *apartheid*. Em 1986 havia moçambicanos a trabalhar no FMI/BM.

Apesar da mudança na política externa do país, a tentativa de autonomia diante de Moscovo, a assinatura do pacto de não-agressão com o *apartheid* e aproximação com o mundo ocidental e as Instituições de Bretton Woods, a diplomacia moçambicana ignorou a Renamo e se recusou a negociar com esse movimento contrarrevolucionário. Samora continua a retórica contra a Renamo classificando o conflito armado de “guerra de desestabilização, chamando seus guerrilheiros de “bandidos armados”, “lacaio do colonialismo e imperialismo”, não concedendo qualquer tipo de trégua, acreditando na solução militar contra esse movimento, arrastando o conflito por anos.

Ao analisar os regimes militares marxistas africanos, Visentini (2020) avança a hipótese de que os processos revolucionários tiveram raízes autóctones e que a ligação com o campo soviético foi um elemento instrumental posterior, embora indispensável, sendo o interesse de Moscovo limitado. O *ethos* militar dos governos africanos no socialismo marxista-leninista e os elementos que lhe eram familiares – a centralização e a disciplina – eram úteis para a realização do programa que se propunham a executar. O apelo dos governos revolucionários africanos ao marxismo-leninismo serviu como fonte de apoio internacional no contexto da Guerra-Fria, num contexto em que a URSS, a China e a comunidade socialista em geral representavam a única fonte consistente de suprimentos militares, legitimação, apoio político e econômico. Essas eram as condições necessárias para a sua sobrevivência. Entretanto, a ajuda soviética além de criar dependência, geralmente ficou restrita ao campo militar, sendo insuficiente no campo econômico-financeiro (Visentini 2020). Na sua ótica, sem a construção do Estado, a existência de elites dirigentes e das transformações sociais promovidas por processos revolucionários, não existiria o protagonismo internacional de Moçambique. Dessa forma, o autor destaca o impacto regional do processo e regime revolucionário moçambicano, que gerou tendências e contra tendências, assim como conflitos violentos internacionalizados e guerras civis.

A liderança carismática de Samora Machel, a excessiva centralização no processo decisório nas mãos do PR e do núcleo duro do partido impediu ações da contrainteligência moçambicana em prever ataques de Estados inimigos como a África do Sul e a Rodésia, bem como o reconhecimento

do caráter nacionalista e a existência de uma base de sustentação interna da guerra promovida pela Renamo, classificando-os de “bandidos armados”.

## Política Externa do Governo Chissano (1987-2005)

Chissano torna-se Presidente da República Popular de Moçambique em 1987, sucedendo Samora Machel, em uma transição direta na Frelimo. Chissano chega a chefe de Estado com forte experiência política; havia sido Primeiro-Ministro do Governo de Transição de 1974 a 1975, MNE durante o Governo Samora Machel e, ocupado funções em delegações da FRELIMO no exterior durante a luta colonial. Mas chega num momento turbulento após a morte de Machel e em meio a pior crise de Moçambique. O país estava esfacelado pela guerra fratricida com a Renamo, com as infraestruturas sociais e econômicas completamente destruídas pela guerra de desestabilização e sem apoios do mundo socialista que estava em crise sem precedentes.

O Governo Joaquim Chissano foi marcado pela transição político-econômica, caracterizado pelo abandono do modelo socialista e pela abertura de Moçambique à economia de livre mercado. É na Governação Chissano que se efetivou e acelerou a cooperação de Moçambique com as Instituições de Bretton Woods iniciada por Samora Machel em 1984. O Estado inicia uma série de políticas de ajustamento estrutural, seguindo a cartilha do FMI/BM que, consistiram abertura do mercado moçambicanos às importações do mundo capitalista, na privatização de vários setores da economia moçambicana, no redimensionamento e privatização das grandes empresas públicas, indústrias e fábricas, redução do número de trabalhadores.

A partir de 1990, Moçambique muda de sistema político-econômico e a Constituição aderindo ao liberalismo e multipartidarismo. Em 1992 foi assinado o Acordo Geral de Paz (AGP) colocando fim à guerra-civil entre a Frelimo à Renamo que durava há 16 anos. Em 1994 são realizadas as primeiras eleições gerais – presidenciais e legislativas – multipartidárias que foram ganhas pela Frelimo, não havendo uma alternância de poder político. A lei eleitoral aprovada beneficiava o partido que já estava no poder. Assim, não houve mudanças significativas na vida política do país, que continuou com o mesmo ambiente e estrutura socialistas: serviços, instituições e empresas públicas partidarizadas com células da Frelimo ativas, inclusive nos hospitais.

Houve uma mudança econômica sistêmica do país acelerada com a adesão total às políticas do FMI/BM e suas receitas de ajustamento estrutural. A elite política se manteve no poder e tentou se transformar em elite econômica. Com o dinheiro distribuído pelas Instituições de Bretton

Woods ocorreu uma onda de privatizações sem empresários nacionais “de raiz”, que transformou os antigos camaradas e dirigentes da Frelimo partido-Estado nos “novos patrões”. Os camaradas socialistas tornam-se empresários ao abocanharem as empresas públicas por meio das privatizações, sem terem experiência em gestão de negócios.

Houve uma tentativa malsucedida do partido-Estado em transformar a elite política nacional em elite econômica. Nos bancos e cooperativas de crédito, os empréstimos eram concedidos somente aos membros do Partido-Estado e sem garantias de retorno, ignorando os pequenos investidores nacionais apatridários.

Anos mais tarde, o sistema financeiro registrou escândalos econômicos por causa de empréstimos bancários avultados que nunca foram pagos. A maior parte das indústrias, empresas, serviços e bancos privatizados por empresários nacionais ligados à Frelimo irão declarar falência anos depois por má gestão e pela concorrência de investidores e empresas estrangeiras que oferecem serviços modernizados, de melhor qualidade e a preços competitivos. Assim nasceu uma classe média moçambicana sem dinheiro próprio, com origem nas privatizações das indústrias, empresas, serviços e bancos públicos, cujo capital era oriundo de escândalos econômico-financeiros e da apropriação de bens e serviços do antigo Estado socialista.

A Política Externa do Governo Chissano foi caracterizada pela abertura de Moçambique às políticas do FMI e BM e ao comércio internacional com o mundo capitalista Ocidental. Com Chissano efetiva-se uma cooperação com instituições do mundo capitalista, cujas conversas iniciaram no Governo anterior de Samora Machel. O Governo Chissano soube afrouxar as tensões existentes entre Moçambique e o mundo capitalista Ocidental, particularmente, com os EUA e a Comunidade Internacional. Moçambique passa a receber uma série de técnicos e cooperantes do mundo capitalista ocidental, bem como investimento estrangeiro, em troca da adesão do país à economia de mercado (Hanlon 1997).

Entretanto, a política externa de Chissano teve as suas consequências no setor econômico e do trabalho, com as privatizações a levarem milhões de trabalhadores moçambicanos ao desemprego, o fechamento de indústrias e fábricas nacionais importantes, que foram consideradas obsoletas ou ultrapassadas pelo modelo capitalista implementado. A abrir sua economia ao mercado internacional e aplicar as diretrizes do FMI e BM, a indústria têxtil, a indústria de caju que ocupava os lugares cimeiros no mundo perde a sua concorrência em detrimento das exportações de castanha de caju da Índia e do Brasil. Assim, Moçambique passa a importar produtos que antes eram produzidos nacionalmente. Em 1992 há uma mudança na política exterior

do país em relação à questão timorense, quando Moçambique e Indonésia assinam um acordo de cooperação, formalizando o estabelecimento de relações diplomáticas.

Tal decisão mereceu críticas da sociedade civil moçambicana e protesto da Frente Revolucionária de Timor-Leste (FRETILIN). Diante da polêmica, a Frelimo argumenta de que o Estado moçambicano sempre procurou estabelecer relações diplomáticas com todos os Estados, incluindo aqueles de ideologia contrária à sua. Essa mudança de posição era coerente com o pragmatismo econômico do Governo Chissano, que via na Indonésia um forte *player* no sudeste asiático e futuro parceiro comercial, bem como se antecipava, tentando impedir apoios da Indonésia à Renamo na abertura de Moçambique ao sistema multipartidário (Sá; De Lucca 2021). Com o fim do conflito armado, a política externa do Governo Chissano muda o foco dos esforços de guerra para o desenvolvimento econômico e combate à pobreza, visando obter ajuda internacional e perdão da dívida externa para o seu projeto desenvolvimentista.

## Estruturas Coercitivas

Durante a guerra, para garantir a segurança, as empresas de transportes possuíam suas próprias milícias privadas que variavam de 15 a 60 homens que garantiam a segurança das colunas nas viagens de longo curso, interprovinciais. Essas milícias eram constituídas por ex-militares de ambos os lados e desertores, munidos de armas e metralhadoras ou mesmo antiaéreas. Elas viajavam em caminhonetas à frente e no final das colunas de autocarros. Algumas vezes, eram acoplados pequenos canhões ou antiaéreas no teto desses caminhões ou camionetas para demonstrar poder de fogo ao inimigo.

Muitos desses empresários eram membros ou simpatizantes da Frelimo e faziam contribuições ao exército e ao Partido. Aquelas transportadoras empresas que não estavam no “esquema” ficavam desprotegidas e não tinham o acompanhamento e a devida proteção do exército moçambicano, sendo alvo de ataques frequentes que resultavam em mortos, feridos e perda dos autocarros e camiões e outros prejuízos com mercadorias, bens e serviços. No Governo Chissano, o Serviço Nacional de Segurança Popular (SNASP) – agência de inteligência e polícia secreta do Estado – foi transformada em Serviço de Informação e Segurança do Estado (SISE) em 1991, mantendo os mesmos poderes e *modus operandi*. Tanto a SNASP quanto a SISE possuíam superpoderes determinados pela Constituição, prestando contas somente ao

PR.

Logo depois, no final de 1992, a PPM é transformada em Polícia da República de Moçambique (PRM), no contexto da revisão da Constituição de 1990 e do AGP em 1992. Em 1999 é criada a Força de Intervenção Rápida (FIR), uma unidade especial e de reserva de garantia da ordem pública, destinada a combater violência declarada cuja resolução ultrapassasse os meios normais de atuação. A FIR atuava particularmente na dispersão de manifestações pacíficas da sociedade civil. Não ocorrem mudanças significativas nas forças de defesa em segurança – PRM, PIC e SISE – mantem os mesmos poderes e formas de atuação. Apesar do processo de democratização iniciado em 1990, a estrutura de controle socialista se manteve, ainda que tenha perdido o vigor com o fim do conflito armado.

Apesar da democratização iniciada em 1990, a estrutura de controle socialista se manteve na sociedade, ainda que tenha perdido o vigor com o fim do conflito armado. Quase sempre essa estrutura foi utilizada para emitir declarações de residência, documento importante para obtenção do bilhete de identidade e do passaporte, bem como para a matrícula nas instituições de ensino, abertura de contas bancárias, etc. A mesma estrutura era utilizada anualmente no processo de recrutamento de jovens para o serviço militar obrigatório (SMO) como locais de recenseamento dos futuros mancebos. Sempre houve utilização política dessas instituições e espaços, particularmente nos períodos eleitorais para fins de mobilização e organização política, e mesmo campanhas do partido Frelimo. O recenseamento militar e posterior recrutamento eram e continuam sendo poderosos instrumentos de coerção sobre os jovens, pois definem o seu futuro. Ir ou não à “tropa” de pode inserir os jovens no exército e em futuros empregos que exijam formação militar como guarda-fronteiras, reservas florestais, aduanas, alfandegas, empresas de segurança privada ou atrasar os seus estudos no ensino médio ou universidade. Muitas das vezes, o SMO foi utilizado como punição para os jovens considerados rebeldes ou que simpatizassem com a oposição

Com a formação das FADM após o AGP, Moçambique recebeu apoios de países ocidentais como Portugal, França, Grã-Bretanha e o Zimbábwe, que forneceram instrutores e treinamento de batalhões para formar o novo exército, mas o Governo Moçambicano não maximizou tais ajudas, tendo aceitado somente a formação na área de desminagem. Dos 30 mil homens previstos, as FADM eram constituídas por cerca de 12 mil homens (Borges Coelho; Macaringue 2002). Os guerrilheiros da Renamo nunca foram integrados às FADM, como previa o AGP.

Em 2003, a PRM possuía cerca de vinte mil agentes, num país com mais de 25 milhões de pessoas, 1 agente para cada 1.250 cidadãos, um

número reduzido para prevenir e combater a criminalidade em Moçambique, num contexto em que reprimir era a palavra mais pronunciada pelos porta-vozes da Polícia e o país havia assinado e ratificado todas as convenções internacionais sobre direitos civis e políticos (Centro de Integridade Pública 2016). Essa organização da sociedade civil mostrava-se preocupada com a militarização da formação policial tanto nos centros de formação de nível básico, médio e superior, com poucas horas de ensino teórico ligados a direitos humanos e recurso a AK-47 como arma oficial, incluindo pelos cadetes em formação. A mudança da Constituição em 2004, reconheceu-se o pluralismo jurídico e as autoridades tradicionais que foram valorizadas e promovidas pelo Estado que as havia perseguido no passado e reivindicadas pela Renamo.

## Estruturas de Defesa

Com o fim do conflito armado, as capacidades militares foram se reduzindo devido ao stress da guerra. Com o AGP e a mudança político-ideológica para a economia de mercado capitalista, cessam os apoios dos parceiros militares tradicionais Cuba e URSS. Sem o apoio desses, a força aérea é o setor que mais sofreu com os cortes orçamentais, sendo reduzida a uma força simbólica e as aeronaves ficam em condições precárias e sem manutenção nas bases aéreas. Por outro lado, é necessário atrelar a diminuição das capacidades militares à própria mudança no escopo da segurança, que além do seu caráter estratégico-militar, também passou a englobar a segurança humana, algo que impactou nos gastos que os Estados efetuavam com as forças armadas.

Em agosto de 1994 é criado um novo exército, as Forças Armadas de Moçambique (FADM) a partir da integração das FAM e dos guerrilheiros da Renamo, tendo sido designados dois generais para liderar as tropas, um da Frelimo e outro da Renamo. Entretanto, as forças da Renamo e seus dirigentes nunca foram incorporadas às FADM. Com o fim do conflito armado, o exército perde relevância e investimentos, remetendo as forças de defesa e segurança aos quartéis e casernas. A agenda do país concentra-se na reconstrução e desenvolvimento econômico. O arsenal militar herdado do período socialista e da guerra civil torna-se obsoleto e é desmantelado, vendido aos poucos no mercado paralelo.

Após o AGP e a formação de um exército nacional, houve um desinvestimento nas capacidades militares de Moçambique. Houve um processo de desmobilização de parte dos antigos efetivos do exército e dos guerrilheiros da Renamo e formação de um exército único de 30 mil homens

ao abrigo do AGP. A formação e capacitação militar bem como a sua fortificação com novos equipamentos foi deixada de lado, não sendo prioridade.

Aos poucos peças estratégicas do arsenal de guerra, motores e turbinas de aviões de combate e helicópteros soviéticos e outras peças foram sendo vendidas no mercado paralelo, particularmente ao sul-africano. Parte das bases militares e quartéis foram desativados, dando lugar a habitações, estradas, infraestruturas estatais e as bases aéreas desativadas ou transformadas em aeroportos comerciais. De acordo com as FADM (2022), o exército moçambicano participou de operações de manutenção de paz no Burundi, Comores, República Democrática do Congo e Timor-Leste, bem como em 1997 participou de operações conjuntas *Blue Hungwe* no Zimbábue e *Blue Crane* na África do Sul em 1999.

Parte das figuras militares foram agraciadas com novas patentes e outros passaram à reserva. De fato, a confiança e o clima de paz desencorajavam o investimento militar, num país que enfrentava ainda ameaças de seca e a população era seviciada pela fome. Aos poucos houve um rejuvenescimento das forças militares, com a passagem à reserva de militares de alta patente e a instauração do serviço militar obrigatório anualmente para os jovens que completam dezoito anos de idade.

No tocante à defesa, o AGP de 1992 previa a presença de tropas multinacionais em território moçambicano – capacetes azuis – ao abrigo da ONUMOZ até à realização das primeiras eleições gerais multipartidárias em 1994. Como também a criação de um exército único com trinta mil homens, dos quais metade oriundos da FAM e a outra metade proveniente da Renamo e sua transformação em FADM, havendo uma clara redução numérica dos efetivos militares.

## Considerações Finais

A política externa de Moçambique foi influenciada pelo cenário interno, regional e internacional: a guerra desestabilização, a hegemonia de regimes de *apartheid* na África Austral e a disputa bipolar da Guerra-Fria. O Governo Samora Machel marcou o período revolucionário de construção do Estado moçambicano, sendo caracterizado por uma política externa e diplomacia de libertação, compromissada com a luta anticolonial, contra a hegemonia de governos minoritários do *apartheid* na África Austral, pela solidariedade internacional e posicionamento firme em questões internacionais como o Sahara Ocidental, Timor-Leste e Palestina. Influenciado pelo socialismo num regime monopartidário, a política externa do Governo Samora foi alvo

de pressões internas e externas da bipolarização mundial da Guerra-Fria: a guerra de desestabilização da Renamo e agressões dos Estados vizinhos da África do Sul, Rodésia e Malawi.

As relações externas foram intensas e proativas, inserindo Moçambique na África austral, no continente africano e no cenário internacional – por meio da criação e participação em fóruns e organizações regionais como os ELF e a SADCC – tornando-o protagonista político e ator fundamental, influenciando os destinos da região. Com apoio militar soviético era insuficiente para as quatro frentes de conflito, sem ajuda econômica e transferência de tecnologia, Moçambique dá uma guinada na sua política externa com o Acordo de Incomáti e início das negociações do FMI e BM. A Guerra-Fria, fatores internacionais, dinâmicas regionais e conjunturas nacionais influenciaram a política externa de Moçambique.

O Governo Chissano é marcado pela transição político-econômica do país, fim do socialismo e imposição externa – do modelo multipartidário, políticas de ajustamento estrutural, economia capitalista de mercado – do mundo Ocidental e instituições de Bretton Woods, em troca da ajuda econômica. Houve mudanças de paradigma e de agenda da política externa de Moçambique, que se torna dependente da ajuda internacional, sem autonomia e a política exterior é ditada de fora para dentro. Houve uma redefinição do papel regional e internacional de Moçambique, sobressaindo a agenda de política externa regional e internacional, desenvolvimentista liberal da SADC e do FMI/BM. Moçambique deixa de ser um importante *player* regional e do socialismo soviético e se transforma em peão do capitalismo ocidental. Mesmo após a introdução do multipartidarismo e democratização, a política externa de Moçambique continuou atrelada aos interesses político-ideológicos do partido no poder e sem a participação de atores não-estatais. A confiança político-partidária e pessoal têm sido critérios principais para a nomeação do MNE e embaixadores.

## REFERÊNCIAS

- Abrahamsson, H.; Nilsson, A. 1994. *Moçambique em Transição: um estudo da história de desenvolvimento durante o período 1974-1992*. 1ª ed. Tradução de Dulce Leiria. Maputo: Padrigue, CEEI-ISRI.
- Borges Coelho, J.; Macaringue, P. 2002. Da paz negativa à paz positiva: uma perspectiva sobre o papel das forças armadas moçambicanas num contexto de segurança em transformação. *Estudos Moçambicanos*, n.2, pp. 41-90.

- Castellano da Silva, I. 2017. Estado, Elites e Política Externa em Moçambique (1975-2015). In: Castellano da Silva, I. (org.). *Política externa da África Austral: guerra, construção de estado e ordem regional* (África do Sul, Angola, Moçambique, Zimbábue e Namíbia). 1a ed. Porto Alegre: CEBRÁFRICA- UFRGS. pp. 238-263.
- CIP Centro de Integridade Pública. 2016. Em Matalane e na ACIPOL, militarização da formação policial é preocupante. *A Transparência, newsletter de boa governação, transparência e integridade*, n. 10. Maputo: CIP.
- Christie, I. 1996. *Samora: uma biografia*. Tradução de Machado da Graça. Maputo: Ndjira.
- Cuco, A. 2016. *FRELIMO: de um movimento revolucionário a partido político*. Revista NEP (Núcleo de Estudos Paraenses), Curitiba, v.2, n.2, mai., pp. 137-152.
- Ferrão, V. 2007. *Embaixador nos USA*. Maputo: Ndjira.
- Figueira, A. 2011. *Introdução à Análise de Política Externa*. v. 1. São Paulo: Saraiva.
- FADM - Forças Armadas de Defesa de Moçambique. 2022. *Forças Armadas de Defesa de Moçambique*. Disponível em < [https://www.wikiwand.com/pt/For%C3%A7as\\_Armadas\\_de\\_Defesa\\_de\\_Mo%C3%A7ambique#/Refer%C3%Aancias](https://www.wikiwand.com/pt/For%C3%A7as_Armadas_de_Defesa_de_Mo%C3%A7ambique#/Refer%C3%Aancias)>. Acesso em: 23 de mar.
- Frelimo - Frente de Libertação de Moçambique. 1977. *Relatório do Comitê Central ao 30 Congresso*. Documentos do 30 Congresso. Samora Machel. Frelimo: o partido e as classes trabalhadoras moçambicanas na edificação da democracia popular. Maputo: Departamento do Trabalho Ideológico da Frelimo: 164 pp.
- Gaspar, A. 2015. Segurança Nacional e Direito à Informação em Moçambique. *Boletim do Centro de Estudos Estratégicos e Internacionais/Instituto Superior de Relações Internacionais*, n, 2, jul. pp. 3-11.
- Hama Thay, A. 2020. Processo de Liderança e Tomada de Decisão em Moçambique: governança de Samora Machel – 1975/1986. *Revista Brasileira de Estudos Africanos*, Porto Alegre, v. 5, n, 10, jul./dez. pp. 151-171.
- Hanlon, J. 1997. *Paz sem benefício: como o FMI bloqueia a reconstrução de Moçambique*. Tradução de Maria de Lourdes Torcato. Maputo: Centro de Estudos Africanos/Imprensa Universitária da UEM.
- Lalá, A. 2002. Dez Ano de Paz em Moçambique: da visão normativa à perspectiva realista. *Estudos Moçambicanos*, n.20, pp. 19-40.

- Langa, E.; Sacavinda, P. 2019. SADC: análise do contexto histórico e político (1970-1992). *Tensões Mundiais*, v. 15, n. 29, pp. 143-164.
- Massangaie, A. 2017. Política Externa de Moçambique e sua Inserção no Processo de Integração Regional na África Austral. *Tese de Doutorado em Estudos Estratégicos Internacionais*, Universidade Federal do Rio Grande do Sul.
- Minter, W. 1998. *Os Contra do Apartheid*: as raízes da guerra em Angola e Moçambique. Tradução de João Paulo Borges Coelho. Maputo: Arquivo Histórico de Moçambique.
- Mithá, G. 2012. Chissano contra Machel e o Colono: representações sociais do estado em Moçambique. *Caderno de Estudos Africanos*, v. 13, n. 14, pp. 25-47.
- Putnam, R. 2010. Diplomacia e Política Doméstica: a lógica dos jogos de dois níveis. Tradução de Dalton Guimarães, Feliciano Guimarães e Gustavo Lacerda. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, v. 18, n. 36, jun., pp. 147-174.
- Quembo, C. 2015. *Poder do Poder*: Operação Produção e a invenção dos «improdutivos» urbanos no Moçambique socialista 1983-1988. Maputo/Portugal: Alcance Editores.
- Rosenau, J. 1968. Comparative Foreign Policy: fad, fantasy, or field? *International Studies Quartely*, v. 12, n. 3, sep., pp.296-329.
- Sá, V.; de Lucca, D. 2021. O envolvimento de Moçambique e Guiné-Bissau com a questão de Timor-Leste (1974-2002): um estudo sobre a diplomacia de libertação a partir da documentação disponível no CIDAC. *Monografia de Bacharelado em Relações Internacionais*, Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira.
- Visentini, P. 2020. Regimes Militares Marxistas Africanos, Ascensão e Queda: condicionantes internos e dimensões internacionais. *Revista Brasileira de Estudos Africanos*, Porto Alegre, v. 5, n. 9, jan./jun. pp. 33-53.
- Zeca, Emílio. 2015. Notas sobre Política Externa e Diplomacia de Moçambique: princípios, objetivos e mecanismos de implementação. *Revista Científica do ISCTAC*. v. 2, n. 05, ano II, jul./set, pp. 40-52.

## RESUMO

O artigo analisa a política externa moçambicana nas Governações Samora Machel e Joaquim Chissano. Utiliza como método a análise de política externa comparada de Rosenau e aportes teóricos da lógica dos jogos dos dois níveis de Putnam. A política externa do Governo Samora era de libertação regional, antiapartheid e de solidariedade com estados e povos oprimidos. Engajado no Bloco Socialista, o Estado moçambicano enfrentou constrangimentos internos e externos da Guerra-Fria. As decisões eram ideológicas, centralizadas no líder carismático e Presidente da República. Com agenda própria, Samora soube gerir as vontades populares com nacionalizações, mas o marxismo-leninismo impôs doutrina militar e inflexibilidade diplomática. As relações externas do Governo Chissano foram de pragmatismo político-econômico, buscou novas ideologias e abriu-se a diálogos e negociações com parceiros improváveis. Considerado tecnocrata e exímio diplomata, Chissano soube negociar o fim da guerra-civil, a abertura político-econômica e a ajuda do mundo Ocidental. Contudo, tomou decisões impopulares: políticas de ajustamento estrutural, transição do socialismo ao capitalismo e mudanças na Constituição. Entre os dois Governos houve mudanças profundas: de importante *player* político regional e peão soviético, Moçambique tornou-se dependente da ajuda internacional e redefiniu seu papel, passando a parceiro econômico estratégico regional, cuja agenda de política externa passou a ser influenciada por organismos econômicos internacionais.

## PALAVRAS-CHAVE

Política Externa Comparada; Moçambique; Samora Machel; Joaquim Chissano.

*Recebido em 20 de maio de 2021  
Aprovado em 03 de junho de 2022*

# ANÁLISE ESTRATÉGICA NERINT

## A Geopolítica Russa e seu Sentimento de Insegurança

José Alexandre Altahyde Hage<sup>1</sup>

Ao findar a Guerra Fria, em 1991, alguns termos foram muito divulgados nos debates sobre relações internacionais, bem como na imprensa em geral. Talvez o termo mais conhecido seja o do fim da história, de Francis Fukuyama. O autor, utilizando-se de pensamento do filósofo Georg W. F. Hegel, não acreditava mais na progressão da história por meio de mudanças ideológicas ou de grandes saltos políticos e militares, caso das conquistas de Napoleão Bonaparte contra o Antigo Regime na Europa. Com esse fim da história, para Fukuyama, sob a decadência do embate entre Estados Unidos e União Soviética o sistema internacional, daí resultante, não deveria sofrer mudanças bruscas, mas sim paliativas.

Assim, a peleja entre Estados territoriais (como se pede em geopolítica) por recursos naturais, espaço e outros itens consagrados da política internacional, deveria dar lugar a uma nova agenda global, cuja premissa seria a do meio-ambiente, dos direitos humanos, da democracia parlamentar, do livre-comércio e, na atualidade, do *green power*<sup>2</sup>, possivelmente integrados a programas de administração dos valores mundiais. E para a resolução dos conflitos externos haveria o emprego do *soft power* por meio de uma potência reguladora da ordem, os Estados Unidos, e do direito internacional aplicado a regimes internacionais.

No campo conservador-realista, Samuel Huntington também procurou tomar posição no debate ao lançar seu igualmente famoso Choque

---

<sup>1</sup> Departamento de Relações Internacionais, Universidade Federal de São Paulo. São Paulo, Brasil. E-mail: alexandrehage@hotmail.com.

<sup>2</sup> Dentro do *green power* há esforços para substituir a energia nuclear e dos combustíveis fósseis, bem como do carvão mineral, em benefício de combustíveis renovável. Tal intenção é parte dos esforços para “descarbonizar” a economia internacional. A União Europeia tem sido intensa na apresentação de políticas para isso.

de Civilizações, que deveria ser a tônica dos conflitos internacionais de alta intensidade que, em parte, substituiria impasses e guerras de projeções clássicas e da geopolítica. Conflitos por valores e culturas poderiam substituir os antigos de coloração territorial ou material. De alguma forma, os dois professores combinavam em um ponto: o de diminuir a relativa importância do Estado territorial.

Se as premissas demonstradas acima não podem ser ignoradas, de igual modo, não há como dar as costas ao fato de que a velha geopolítica não foi esgotada, sobretudo por aquele grupo de Estados denominados grandes potências, do qual fazem parte Rússia, Estados Unidos e China. No caso do Kremlin, ficou patente que o desaparecimento da União Soviética foi interpretado como tragédia política incalculável para o poder russo, cuja desejada recuperação não ocorrerá sem sofrimento da Europa, caso da Ucrânia ou da Ásia Central, Geórgia e outros.

Não seria crível observar o conflito entre Rússia e Ucrânia sem levar em conta a movimentação geopolítica na qual Moscou procura se apresentar como potência ascendente e, para tanto, utilizar de seu temor de segurança nacional ampliada para marcar terreno. Nesse ponto, demarcado na Ucrânia, a Rússia deixa clara sua visão de que não permitirá a presença de forças multinacionais, da OTAN, ou de emprego de agentes e instituições de composição liberal, cosmopolita, portando valores considerados contrários aos interesses russos.

Eis um problema. Na composição do poder russo, sua segurança nacional ampliada não é somente demarcada pela fronteira conhecida como o “estrangeiro próximo”, Ucrânia e Bielorrússia em primeiro plano; mas também por países que se confundem com aquilo que pode ser chamado de espírito ou gênese do que é ser russo. A ideia de que forças ocidentais penetram na Ucrânia, no decorrer do atual século, promovendo a nova agenda, constrange a Rússia, visto que aquelas sugestões podem provocar efeitos considerados refratários à elite dirigente do país, da qual o presidente Vladimir Putin é a personagem mais conhecida. O efeito mais temido seria a desestabilização do poder russo.

Isto porque Kiev tem sido vista como campo de prova para a movimentação de grupos favoráveis ao programa político, econômico e cultural da União Europeia, mais aberto, porém conflitante com a posição representada por Moscou. O avanço ocidental na Praça Maidan (Euromaidan), em 2014, e a rápida entrada de forças russas na Crimeia, como contrarresposta, são exemplares para indicar o temor de insegurança traduzido pela Rússia em face do processo de liberalização de seu estrangeiro próximo e sua tentativa (real ou não) de entrar na Aliança Atlântica.

A vinculação da Ucrânia, em primeiro lugar, a projetos ocidentais de expansão, já seria indicação de que haveria disputa geopolítica na Europa Oriental entre Estados Unidos, com auxílio material de algumas potências da OTAN, e Rússia pela preeminência regional. A guerra atual também pode levar à outra observação, bem complexa para o momento: qual é o papel do direito internacional, dos tratados e das soberanias nacionais? Por que a Ucrânia, por exemplo, não poderia se filiar a instituições e valores considerados modernos?

No âmbito da política do poder, na qual a geopolítica é integrante, a relação com o direito é dificultada pelo fato de a primeira não ser desenvolvida pelo ideal ou pela virtude, mas sim pela correlação de forças existente entre potências. Por isso, a Ucrânia passa por situação paradoxal, resultado das peculiaridades positivas da geopolítica ucraniana. Por que a Ucrânia é paradoxal? Pelo motivo de sua localização geográfica, sua gênese cultural análoga à russa, por sua economia com aspecto progressiva, e por ser passagem de uma rede intrincada de gasodutos em direção para bom número de Estados europeus.

De fato, a Ucrânia se tornou prisioneira de sua própria situação geopolítica, praticamente interligada aos interesses mais complexos da Rússia que emergem a partir de particularidades culturais, políticas e logísticas. Pelo território ucraniano passam 80% da energia consumida no continente – gás natural e petróleo proveniente de jazidas russas ou adjacentes. É claro que na qualidade de “hub energético” o papel de Kiev é fundamental para a locomoção russa no que tange à projeção de poder de Moscou na Europa Oriental.

No aspecto cultural, é reparado que a admissão da Ucrânia na União Europeia perturbaria minimamente a Rússia naquilo que ela pensa ser valores fundamentais da eslavofilia, mas não seria dramático em excesso, uma vez que dinheiro é sempre bem-vindo. Contudo, o passo mais delicado que o vizinho poderia fazer seria pedir entrada na OTAN em confronto ao peso exercido por Moscou no estrangeiro próximo, sendo a Ucrânia área mais sensível para a concepção geopolítica russa que pensa, no longo prazo, estabelecer conexão denominada eurasianismo, tendo na Rússia o centro de gravidade e com irradiação no leste europeu, beirando a Alemanha e abarcando o centro asiático, no Cazaquistão, por exemplo.

Em virtude das questões expostas acima há como vislumbrar a guerra atual na Europa Oriental não apenas como expressão de um sistema internacional em desajuste, mas igualmente como desdobramento de projeções geopolíticas, cujos pontos nervosos ainda estão em ebulição e não totalmente esgotados pelas potências em tela – talvez nem o faça no futuro próximo. Conhecer a natureza da política internacional, sem anseios de realizações virtuosas, poderia ser o primeiro passo para se conseguir um

concerto internacional com alguma razoabilidade. Nisso, o direito e o dever ser não tem garantia de vingar, pois assuntos de segurança ainda tem lugar de ser para Rússia, Estados Unidos, China ou Estados europeus.

## Tensão na Ucrânia: Guerra e Jogos

Francisco Carlos Teixeira da Silva<sup>3</sup>

Xi Jinping teria condicionado o apoio a Putin para uma ação “definitiva” no Mar Negro e no Mar Báltico ao final dos Jogos Olímpicos de Inverno de Pequim, que ocorrerão entre os dias 4 e 20 de fevereiro. A tentativa de uma “Revolução Colorida” no Cazaquistão, fronteira chinesa próxima a Xinjiang, e a provocação lituana sobre Taiwan, convenceram Pequim: há necessidade de estabelecer linhas vermelhas. Os acordos anteriores, seja sobre a militarização da zona pós-soviética, seja sobre “uma só China”, estão sendo colocados em teste por forças poderosas no Ocidente.

Coincidentemente, o desafio tanto contra a Rússia quanto contra a China (o reconhecimento de Taiwan) partiram de novos países do Báltico/Mar Negro. Moscou e Beijing, analisando a fraqueza do Ocidente, desde o fiasco do Afeganistão até a tibieza das suas lideranças, resolveram que este é o momento.

Somente o Reino Unido de Elizabeth Truss —a belicista de plantão— mantém a posição de sustentar Kiev a qualquer preço. Na Alemanha, Olaf Scholz, no governo, e Friedrich Merz, na oposição, já avisaram que Berlim não irá acompanhar nenhuma guerra ou novas sanções. Macron se distanciou raivoso com a traição do AUKUS (Austrália, Estados Unidos e Reino Unido), pelo qual perdeu seus contratos militares com a Austrália.

A prontidão russa e aliada no Cazaquistão, apoiada pela China, explicitou a plena disposição de Moscou de fazer a OTAN retroceder a 1997, ou mesmo a 1991, após a Reunificação da Alemanha e a assinatura do Tratado sobre Forças Armadas Convencionais na Europa em Paris. O que Moscou pretende, mais que uma guerra destrutiva para todos, é um novo Acordo de Helsinque, como em 1975, consagrando desta vez uma nova ordem mundial. Porém, antes disso, deve tornar claro o status das áreas pós-soviéticas, ainda sob disputa—e, entre elas, as fronteiras da Ucrânia e a desmilitarização do “exterior próximo” (*near abroad*) ex-soviético.

---

<sup>3</sup> Historiador e professor na Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), na Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF) e na Escola de Comando e Estado-Maior do Exército (ECEME). E-mail: chicotempo@uol.com.br

## O Retorno da Rússia: As Dimensões Militar e Diplomática

Francisco Carlos Teixeira da Silva<sup>4</sup>

Temos que ir além da guerra de informações (de ambos os lados) e nos ater ao estrutural: o planejamento bélico russo é clássico. Ataques pontuais aos centros nevrálgicos de transporte, comunicação e infraestrutura paralisando a Ucrânia, somados a ciberataques intensos. Assim, aeroportos, ferrovias e anéis rodoferroviários são os alvos centrais. Não estamos vendo cidades sendo bombardeadas em massa, salvo erros de ambos os lados—todos terríveis para a população civil. O que vemos são áreas periféricas de entroncamentos e nós de infraestrutura, além dos terríveis erros eventuais.

Paralisada a capacidade de mobilidade da Ucrânia começa a operação de ocupação “pontual” dos centros político-administrativos, como os ministérios, quartéis e, claro, a presidência. São aí os combates que vemos na televisão, mesmo que mal documentados (dia, hora, local, tropas). Pelo desenvolvimento das ações projetadas, não há um plano de ocupação territorial total. Neste estágio, a Ucrânia se disporia a negociar com os invasores.

---

<sup>4</sup> Historiador e professor na Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), na Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF) e na Escola de Comando e Estado-Maior do Exército (ECEME). E-mail: chicotempo@uol.com.br

**Figura 1: Território Ucrainiano Ocupado pelos Russos, 26 de fevereiro (em inglês)**



Fonte: Institute for the Study of War via BBC.

A alternativa seria a queda do governo e a imposição de regime títere. No momento, para a Rússia, o mais conveniente é negociar com o governo Zelensky enfraquecido, em vez de impor um títere sem nenhum reconhecimento internacional. O presidente ucraniano assinando a paz daria uma boa foto para os russos. Após isso, é possível que ele seja derrubado. Mas a negociação direta com ele é altamente legitimadora para os russos. Tudo dependerá do preço da paz — “Ai dos vencidos” (*Vae victis*, do latim), como sabemos desde a Antiguidade.

Teremos na mesa: (1) A cessão da integralidade de Donetsk e Lugansk; (2) Um estatuto de neutralidade para o resto da Ucrânia (“Rest of Ukraine”); (3) O uso facultativo do idioma russo no sistema educativo nacional. E cláusulas explosivas: a situação da soberania sobre Odessa, Mariupol, Krakov e seus oblast.

Em todo confronto devemos destacar a posição do chamado “Ocidente”, no caso a OTAN e a União Europeia. Antes da guerra, houve uma clara atuação de apoio à Ucrânia, deixando entrever garantias materiais de segurança ao

novo país. Particularmente, o secretário-geral da OTAN, Jens Stoltenberg, comportou-se como se houvesse garantia quanto à soberania ucraniana. No entanto, no interior da União Europeia não havia nenhuma coesão conforme anunciada pelo Presidente Biden acerca da “solidariedade atlântica”.

Depois de começada a guerra, Alemanha, Itália e Áustria se negaram desde logo a um rompimento radical com os russos. Os interesses econômicos e estratégicos implicam em minorar a ênfase norte-americana em sanções. As perdas europeias já são grandes com as mesmas (mercado agrícola, máquinas e equipamentos e, claro, gás e petróleo), obrigando a mudança de eixo comercial, mais caro em torno de 25% e 30%, em direção aos Estados Unidos e às empresas norte-americanas no Oriente Médio.

Tudo ainda muito fluido.

## A Cúpula das Américas de Joe Biden

Leonardo Granato<sup>5</sup>

Os acontecimentos envolvendo a recente edição da Cúpula das Américas em Los Angeles convidam à reflexão acerca do papel desse fórum de diálogo e concertação para a América Latina, e da estratégia do mandatário democrata Joe Biden nesse marco. Nesse sentido, buscamos trazer, aqui, algumas questões que contribuam para a análise.

A IX Cúpula das Américas teve lugar em junho de 2022 e, pela segunda vez na história do fórum, os Estados Unidos foram os anfitriões. A primeira vez foi em 1994, por ocasião da primeira Cúpula em Miami, que teve como centro das atenções o lançamento da proposta estadunidense de integração hemisférica chamada de Área de Livre Comércio das Américas (Alca). Essa primeira reunião de cúpula reativava, sob novas roupagens, a Iniciativa para as Américas de 1990, primeira estratégia estadunidense no pós-Guerra Fria voltada para a América Latina, desde a Aliança para o Progresso de 1960. O questionamento que aqui emergia era, evidentemente, acerca do verdadeiro propósito de contar com um fórum que se sobrepunha à institucionalidade da Organização dos Estados Americanos, destinada à discussão dos assuntos que afetam todo o hemisfério ocidental.

Durante os anos 1990, em um contexto de plena expansão do capitalismo neoliberal, as Cúpulas das Américas fizeram parte de um conjunto de iniciativas que os Estados Unidos levaram adiante nos planos

---

<sup>5</sup> Escola de Administração, Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, Brasil.  
E-mail: leonardo.granato@ufrgs.br

político, econômico e militar, no intuito de manter sob controle a recém redemocratizada região latino-americana. No primeiro plano, as reformas estruturais neoliberais, baseadas, dentre outros pressupostos, na liberalização comercial e desregulamentação financeira, fizeram parte do novo receituário da potência estadunidense que garantiu padrões a ela subordinados de crescimento e inserção externa dos países latinos. No segundo plano, como forma de compensar seu déficit comercial externo às custas da região latino-americana, o hegemon impulsionou acordos bilaterais de livre comércio que, enquanto o projeto da Alca avançava, buscaram cobrir todo o continente. Já no plano militar, como a posição hegemônica alcançada pelos Estados Unidos dependia de sua relação “segura” com o resto do continente, as bases militares e forças de inteligência para a América Latina mostraram-se como uma prioridade.

Entretanto, nos anos 2000, os ataques de 2001, a crise financeira de 2008 e a ascensão da China e da Rússia como grandes atores do sistema internacional evidenciaram um contexto de multipolaridade diferente ao da década de 1990. Neste marco, os novos governos populares e progressistas, comprometidos com agendas de reforma do neoliberalismo, buscaram implementar políticas de desenvolvimento socioeconômico e de integração regional, em aberto desafio aos interesses estadunidenses na região. De fato, foi na Cúpula das Américas de 2005, celebrada na cidade de Mar del Plata, que as discussões em torno da Alca como horizonte comum a ser alcançado foram encerradas sob o argumento das grandes assimetrias e desigualdades que perpassavam os países do continente. Contudo, em que pese as dificuldades para a realização dos objetivos originários da potência estadunidense, as Cúpulas das Américas foram sobrevivendo ao longo dos anos.

Tal sobrevivência torna-se mais expressiva ao considerarmos os acontecimentos dos últimos anos. Quatro anos se passaram da Cúpula em Lima de 2018, à qual Donald Trump não compareceu. Em meio a um contexto de pós-pandemia e de um cenário internacional restritivo, em decorrência em boa medida da guerra na Ucrânia, era de se esperar, por parte do governo Joe Biden, uma postura diplomática pragmática que não apenas favorecesse um espaço de diálogo agregador em seu “próprio quintal”, em contraposição à postura do seu antecessor, mas que, também, garantisse incentivos materiais concretos, traduzidos na expectativa de favorecer certo nível de fluxo comercial e de investimentos na região. Tal postura teria evitado um afastamento ainda maior entre os Estados Unidos e a região latino-americana, imersa em uma situação socioeconômica crítica, e sob influência crescente dos interesses da China – único país que, segundo a Estratégia de Segurança Nacional Interna do próprio governo Biden, seria capaz de reunir poder suficiente para ameaçar a hegemonia norte-americana.

De fato, segundo o relatório da Comissão Econômica para América Latina e Caribe (Cepal) de junho de 2022, que analisa as repercussões da guerra na Ucrânia na região, 33,7% da população regional estará em situação de pobreza até o final do ano, enquanto 14,9% em situação de pobreza extrema. Isso é apenas uma amostra de um quadro crítico e complexo mais amplo em que a região está inserida. Já com relação à segunda questão, ainda que a presença chinesa na América Latina venha reafirmando a dependência externa do continente ao estimular a tradicional matriz agroexportadora, não há como não chamar a atenção para o papel que o gigante asiático vem desempenhando em termos de comércio e investimentos, tal como evidenciado nos dados publicados no Monitor da LAC-China Network.

Entretanto, apesar de contar com todo um cenário “favorável” para fazer da Cúpula de Los Angeles um instrumento que honrasse o lema “Construindo um futuro sustentável, resiliente e equitativo”, os Estados Unidos se mostraram, mais uma vez, negligentes à reorientação das relações estagnadas com os países latino-americanos. De fato, após Cuba, Nicarágua e Venezuela terem sido deixados de fora da Cúpula, e das ressonâncias negativas expressas na crítica e na ausência de vários líderes da região, ficou evidenciado o desinteresse do governo Biden em adotar uma estratégia responsável que abrangesse ideológica e territorialmente todo o continente, que estivesse à altura das exigências da atual conjuntura.

Para encerrar, chamamos a atenção para pelo menos dois elementos que decorrem do referido quadro. Um deles, de caráter geopolítico mais amplo, diz respeito ao retrocesso e à frustração que, mais uma vez, a Cúpula das Américas como mecanismo de diálogo e cooperação expressa (e, dessa vez, em meio, como já dito, à crescente influência chinesa). O segundo elemento, relativo à política interna estadunidense, se refere à promessa eleitoral do governo Biden de implementar uma nova estratégia de cooperação com os vizinhos latino-americanos, que representasse uma mudança clara das práticas do governo Trump. O acontecido na recente Cúpula confirma que Biden está aquém da referida promessa eleitoral. Mas, também, confirma a necessidade, imperiosa, de a América Latina manter espaços próprios de integração e concertação política, articuladores de projetos e agendas socialmente inclusivas e soberanas, que favoreçam a ampliação das margens de ação estratégica dos Estados, em um mundo em transformação.

## O Governo Biden e o Brasil: Sinalizações em Curso

Cristina Soreanu Pecequilo<sup>6</sup>

Desde que Joe Biden assumiu a presidência dos Estados Unidos (EUA) em janeiro de 2021, as análises e percepções sobre as relações bilaterais Brasil-EUA alternam momentos de decepção, distanciamento e euforia dependendo do espectro político. Este espectro pode ser dividido em duas grandes linhas: a oposição e a situação. Em 2022, diante do contexto eleitoral no Brasil essa dinâmica parece se repetir. Entretanto, é preciso escapar destas cortinas de fumaça, por meio da compreensão destes posicionamentos e examinar as ações concretas que a gestão democrata aplica ao Brasil.

Mais do que representar o interesse estadunidense no país e na região, estas linhas representam as fraturas internas do Brasil e a forma como os EUA (e suas posições) são instrumentalizadas para garantir maior coesão a cada uma destas forças domésticas. Isso se aplica principalmente à dimensão do distanciamento que se refere às forças políticas da situação. Com a saída de Donald Trump do poder, tais forças buscam uma adaptação da agenda bilateral que concilie a manutenção de pautas essenciais à mobilização da base política do Executivo no campo social, cultural e religioso, com os demais setores econômicos nacionais. Dentre estes setores destacam-se o mercado financeiro, o agronegócio e parcelas do Ministério das Relações Exteriores que almejam um ponto de equilíbrio. Com isso, muitas vezes observa-se um descolamento de discursos, com posições não-convergentes entre o Executivo e esses outros atores.

Por sua vez, no eixo decepção e euforia, enquadra-se a agenda da oposição brasileira e de grupos de interesse tanto no Brasil quanto nos EUA que esperavam do governo democrata demonstrações de força mais incisivas, em relação às agendas de direitos humanos e meio ambiente. Ao longo de 2021, essa euforia foi substituída pela decepção, pois não se criticava abertamente o Brasil ou se promovia ações de estrangulamento. Isso não significava, contudo, que não existiam movimentações estratégico-diplomáticas norte-americanas ocorrendo. Entre julho e agosto de 2021, as visitas de William Burns da CIA e de Jake Sullivan, Assessor de Segurança Nacional ao Brasil, do alto escalão da Casa Branca, sinalizavam a relevância do país em termos geopolíticos e geoeconômicos, a despeito das diferenças.

Pautas como o 5G, energia, o avanço da China (definida em todos

---

<sup>6</sup> Professora de Relações Internacionais da UNIFESP, do Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas UNESP/UNICAMP/PUC-SP e em Economia Política Internacional da UFRJ. Pesquisadora do NERINT e do CNPq. crispece@gmail.com

os documentos estratégicos da presidência Biden como uma ameaça multidimensional e a maior ao interesse dos EUA) e a dimensão securitária do país na região envolvendo a vizinhança hemisférica e o Atlântico Sul foram debatidas. Predominava, assim, uma certa inércia. Porém, em janeiro de 2022 este quadro começou a se alterar, tendo como ponto de partida a indicação de Elizabeth Bagley para Embaixadora dos EUA no Brasil.

Mantendo sua tradição de nomear pessoas de um círculo de confiança próximo e que já exerceram cargos em gestões democratas (incluindo Bill Clinton e Barack Obama), Bagley é mais um nome da “porta-giratória” Estado-companhias privadas nos EUA, atuando no setor de advocacia e telecomunicações (telefonias celular). Além disso, é uma das maiores contribuintes individuais e arrecadadora de fundos coletivos para campanhas eleitorais democratas, atuando como “*bundler*”<sup>7</sup>. Segundo o site *OpenSecrets*, o termo “*bundler*” aplica-se a pessoas que, independente de terem já contribuído individualmente até o teto limite, mantêm-se ativas como captadoras de recursos adicionais para o seu partido e/ou representantes vindos de outras contribuições individuais ou de empresas.

Adicionalmente, a indicação de Bagley refletiu uma mudança de postura de Biden diante da situação do Brasil, o que gerou a euforia. Tal mudança é impulsionada por dois fatores: a proximidade do já citado ciclo eleitoral de 2022 e a deterioração das condições domésticas locais, em termos sociais, econômicos e políticos. Antes bastante discretos com relação a falas mais diretas sobre a situação do regime democrático no Brasil, os EUA iniciaram uma série de sinalizações de que o processo eleitoral e a transição de poder devem seguir o rumo previsto, em respeito às instituições e ao resultado das urnas.

Esta posição ofensiva é demonstrada por meio de três acontecimentos relacionados: a recuperação na mídia de notícias sobre a visita de Burns em 2021, no qual o chefe da CIA já teria alertado o governo brasileiro quanto ao risco do autoritarismo, as manifestações da Subsecretária de Estado dos EUA Victoria Nuland em recente visita ao Brasil sobre a importância de que sejam realizadas eleições livres e justas dentro da legalidade no Brasil e, por fim, as falas de Bagley em sua audiência de confirmação no Senado dos EUA, nas quais a futura Embaixadora sustenta o mesmo argumento de Nuland de que as eleições no Brasil serão justas e transparentes devido à força das instituições brasileiras.

Estes eventos foram mais uma vez instrumentalizados como provas

---

7 OPEN SECRETS. Disponível em: <https://www.opensecrets.org/search?order=desc&page=2&q=elizabeth+bagley&sort=D&type=donors> e <https://www.opensecrets.org/biden/bundlers>. Acesso em 19 maio 2022.

da manifestação de que os EUA estariam atentos às tentativas de desestabilizar o cenário político brasileiro, e seriam uma espécie de “garantidores” do processo eleitoral. Inclusive, no eixo euforia-decepção, chegou-se a associar esta movimentação ao dossiê de abril 2022 produzido por diversas instituições acadêmicas e de classe dos dois países<sup>8</sup>. Este documento alerta para o risco de se repetir no Brasil um cenário similar ao da invasão do Capitólio em 06 de janeiro de 2021 e as ameaças à democracia nacional, e conclama a comunidade internacional e organismos multilaterais a acompanharem as eleições.

Independentemente deste dossiê, a visão dos EUA se solidifica por conta das questões concretas aqui apresentadas, as quais podem ser agregadas mais duas: a posição do Executivo na crise russo-ucraniana que, apesar de matizada pelo Itamaraty nas Nações Unidas com condenações às ações russas gerou, e gera, certo desconforto e a possível ausência do presidente na Cúpula das Américas a ser realizada entre 06 a 10 de Junho (lembrando que é possível também que o presidente mexicano Lopez Obrador não compareça).

A despeito de sua presença global e da imagem de que estaria “desinteressado” na região, os EUA nunca deixam, ou deixarão de estar atentos à sua zona de influência e aos riscos intra e extrarregionais que se colocam. Se a China surge como ameaça extrarregional, a instabilidade em países como o Brasil e o eventual renascimento de uma aliança de governos progressistas aparecem como problemas intrarregionais. Entre a euforia, a decepção e o distanciamento, se localiza a recente ofensiva de Biden. Afinal, pode-se sugerir que, para os norte-americanos, a situação do Brasil emerge como a pior entre estes cenários de crise institucional, mudança de linha política e/ou uma combinação de ambas as tendências.

## Parceria para a Prosperidade nas Relações do Brasil com a China e o Atlântico Sul

Paulo Antônio Pereira Pinto<sup>9</sup>

Enunciados, como o da “parceria estratégica” e os de “zonas de paz e cooperação”, tornam-se repetitivos e indefinidos, a ponto de se colocar, com frequência, a questão de que “o resto do mundo sabe o que deseja do Brasil, mas o Brasil não sabe o que deseja do exterior”. Este critério se aplicaria,

---

8 BBC Brasil. “Governo Biden recebe dossiê de acadêmicos com alerta de ‘versão mais extrema de ataque ao Capitólio’ no Brasil”. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/internacional-61267152>. Acesso em 19 maio 2022.

9 Embaixador brasileiro aposentado.

principalmente, às relações com a China e a África.

Proponho, nessa perspectiva, no que diz respeito à China, reflexão sobre uma “parceria para a prosperidade”, com o Brasil, de forma a criar vantagens mútuas (“*win-win situations*”), principalmente em projetos conjuntos a serem desenvolvidos na África e América Latina.

Nesses países, tem acontecido que, uma vez incluídos nos projetos de “cinturão e rota das sedas”, ouvem-se críticas frequentes a formas autoritárias e métodos de produção restritivos a nacionais chineses, com a exclusão de habitantes de países onde empresas da RPC se instalam. Há críticas, ademais, à concentração de lucros para os investidores orientais, enquanto os receptores adquirem dívidas excessivas.

Nessa perspectiva, poderia haver esforço para alinhar a “eficiência e necessidades chinesas de acesso a insumos para seu continuado crescimento econômico”, com a nossa capacidade de “promover o diálogo entre diferentes culturas”<sup>10</sup>, bem como procurar soluções comuns para problemas compartilhados, enquanto se busca a geração de benefícios mútuos.

No que diz respeito à África, além de manter a paz e intensificar a cooperação – conceitos que podem ser vistos como “horizontais” – caberia introduzir também o vetor da “prosperidade através do Atlântico”, que daria uma ideia melhor de avanço “vertical” em direção a cenário de patamar superior.

Nesse sentido, inicialmente, no que diz respeito às relações com a China, caberia definição clara de nossos objetivos de inserção internacional, que não poderiam se resumir a “reagir” a propostas chinesas de “cinturão e rota das sedas”. Haveria, então, a criação de uma “estratégia da parceria”? Cabe pensar em uma “trilha” brasileira.

## China: A Ascensão Pacífica Terrestre e a Nova Rota das Sedas

A propósito, no final de 2020, fomos surpreendidos com a referência do ex-Embaixador da RPC em Brasília, Sr. Yang Wanming, a uma linha de João Cabral de Melo Neto, na poesia “Tecendo uma Manhã”, no sentido de esclarecer a política externa de seu país.

O referido diplomata chinês declarou, então, ao recorrer à metáfora do poeta brasileiro que o verso “um galo sozinho não tece uma manhã” pode sugerir protagonismo brasileiro, na busca de um “novo ordenamento mundial”.

---

<sup>10</sup> Vide “Manifesto Antropófago”, de Oswald de Andrade, em 1928, que nos indica o caminho brasileiro de aceitar o que nos é estranho sem deixar de transformá-lo em algo mais próximo de nossa personalidade nacional.

Nesse sentido, fez analogia com a atual inserção internacional de seu país. “Somente quando todos os países, grandes e pequenos, ricos e pobres, puderem respeitar uns aos outros, resolver suas disputas pelo diálogo e diminuir suas divergências com negociações, é que a Humanidade pode esperar um amanhã melhor”, afirmou, para surpresa de todos nós que estamos acostumados a citar “velhos ditados chineses”, para explicar situações diversas. Ouve-se, então, um representante da China recorrer a uma citação brasileira para explicar a opção estratégica da RPC.

“Um galo sozinho não tece uma manhã: ele precisará sempre de outros galos. De um que apanhe esse grito e que ele o lance a outro: de um outro galo que apanhe o grito de que um galo antes e o lance a outro; e de que outros galos com muitos outros galos se cruzem os fios de sol de seus gritos de galo para a manhã, desde uma teia tênue se vá tecendo, entre todos os galos”, segue a obra de João Cabral.

Em sua palestra, Wanming disse que, para a RPC, “o novo modelo de relações internacionais rompe com o paradigma tradicional em que os países mais fortes buscam hegemonia ou se envolvem em um jogo de soma zero. E deixa para trás a mentalidade da Guerra Fria, que divide o mundo entre amigos e inimigos, aliados e antagonistas”.

“Vamos abrir um novo caminho de interação entre países ditado por diálogo em vez de confrontos, por parcerias em vez de alianças. Não temos a intenção de desafiar ou substituir ninguém, nem mudar o mundo, exportar modelos institucionais ou engajar-nos em confrontos ideológicos”, agregou.

Nessa perspectiva, não se pode reduzir o futuro das relações entre o Brasil e a China ao fato de que nós somos grandes produtores de alimentos, enquanto a RPC é uma enorme consumidora, pelo óbvio fato de contar com cerca de um bilhão e meio de habitantes.

Em termos simplificados, com vistas a situar a ascensão em curso da China, cabe lembrar que a maior parte daquele país é desprovida de litoral, o que leva o país a voltar-se muito mais para a terra do que ao oceano. “A contribuição de Zheng He<sup>11</sup>, portanto, significou tanto a propagação da ‘civilização terrestre’ chinesa (pelo Sudeste Asiático), quanto a divulgação interna, na China, da experiência de contato com ‘civilizações marítimas’. O Século XXI será direcionado para os oceanos. O pensamento voltado para os oceanos significa abertura e civilização, avanço e progresso. Cabe resgatar, portanto, o espírito de Zheng He e marchar em direção à abertura proporcionada pelo desenvolvimento pacífico de ampla civilização marítima”.

A citação faz parte do discurso atual de Pequim de recorrer à História, para demonstrar a importância dos oceanos à interação entre a “civilização

---

<sup>11</sup> Jornal do Povo, em Pequim, em 12.07.05. Artigo: “Why do we commemorate Zheng He?”.

terrestre chinesa” e as civilizações ultramarinas, enquanto busca dar versão benigna às viagens do Almirante Zheng He, ocorridas há 600 anos, ao Sudeste Asiático.

Existem, no entanto, críticos severos da tese atual dos dirigentes chineses, quanto aos efeitos dos périplos de Zheng He. Setores de opinião descrevem suas viagens como predadoras e destinadas a criar vínculos de dependência entre as nações “visitadas” e o então poderoso Império chinês.

Os dirigentes chineses pretendem, de qualquer forma, resgatar as referidas expedições marítimas históricas como registro de suas “intenções pacíficas” e exemplo da permanente busca de “harmonia” – em oposição à “hegemonia” – nas relações da China com seus vizinhos ao sul de suas fronteiras. O Partido Comunista Chinês (PCC), portanto, se esforça, tanto no plano interno, quanto no das relações com o exterior, no sentido do convencimento de que, em todos os momentos de emergência do país – há 600 anos, como agora – a China pode ser forte, sem representar ameaça regional ou mundial.

Existe, ademais, proposta chinesa recente de criação de uma nova rota das sedas – mais conhecido como o “cinturão” – como um projeto estratégico que visa a transformar a Ásia Central de sua condição atual de “*landlocked*” (sem acesso ao mar) em “*land-linked*” (com ligação terrestre) proporcionando, assim, acesso de produtos chineses a mercados e portos no Oceano Índico, Golfo Pérsico e Oceano Atlântico.

Sua implementação representará, sem dúvida, a melhoria da malha ferroviária através da região, ligando o Irã ao Tajiquistão, atravessando o Afeganistão e chegando à fronteira com a China. Em sua dimensão de “ponte terrestre eurásiana”, conjuntos de ferrovias, estradas e dutos conduzirão bens e recursos naturais, nos dois sentidos, entre o porto de Lianyungang, na China oriental, através do Cazaquistão, na Ásia Central, até Roterdã, e entre o delta do Rio das Pérolas, no sudeste da China, através do Sudeste Asiático, e também Roterdã. Cabe lembrar que já existe a ferrovia transiberiana, no percurso de Vladivostok, na Rússia oriental, a Roterdã.

A RPC entende, nessa perspectiva, uma “*New Silk Route*” como ligação terrestre para facilitar seu abastecimento de recursos naturais e a venda de produtos “*made in China*”. Para tanto, identifica-se a intenção chinesa de que esta intensa capilaridade de ferrovias, estradas e dutos conte, na área a ser percorrida por tais vias de transporte, com proteção militar fornecida por Pequim<sup>12</sup>.

---

<sup>12</sup> Lin, Christina, “Visiting Scholar at the Center for Transatlantic Relations at the Paul H. Nitze School of Advanced International Studies”, – Resumo de trabalho intitulado “China’s New Silk Road to the Mediterranean: The Eurasian Land Bridge and Return of Admiral Zheng He”, Outubro de 2011. “ISPSW Strategy Series: Focus on Defense and International Security”.

Cabe lembrar que a mencionada “rota das sedas” se situa em região que separa a China da Ásia Central e Europa e é uma das mais inóspitas do mundo. A maior parte é coberta pelo deserto de Taklamakan, e sofre pela ausência de chuva e por frequentes tempestades de areia. Apesar de poucas estradas, em péssimas condições, caravanas fizeram seu percurso, durante séculos.

Ao invés de comercializar sedas, porcelanas, tapetes, pérolas e especiarias, os chineses, hoje, vendem eletrônicos, automóveis, aparelhos de telecomunicações, enquanto investem em portos, ferrovias, estradas, projetos de exploração de gás e petróleo e minas.

“Ou o vento do Oriente prevalece sobre o vento do Ocidente, ou o do Ocidente prevalece sobre o do Oriente”, escreveu Mao Zedong, em 1957, na sua linguagem ao mesmo tempo poética e belicosa, para descrever o conflito bipolar, então existente. Seis décadas e meia mais tarde, a atual liderança em Pequim está conseguindo que ganhe vigor o vento oriental, por meio das iniciativas do “cinturão e rota”.

Marcante, nessa proposta cínica, foi o fato de que o primeiro trem a fazer o percurso da China ao Reino Unido foi batizado de “*East Wind*”, tendo levado 16 dias para percorrer 12 mil quilômetros, atravessando Cazaquistão, Rússia, Belarus, Polônia, Alemanha, Bélgica, França até chegar à área londrina. Estima-se que teria feito a viagem utilizando um quinto do tempo que seria gasto por via marítima.

Encontra-se disponível ampla bibliografia sobre valores, quantidades e composição das mercadorias transportadas, nas travessias de ida e volta do referido comboio. Já tem sido, também, exaustivamente descritos os caminhos que levariam “o vento Leste a ser, hoje, mais forte que o do Oeste”, na medida em que são louvados os atuais ganhos geopolíticos chineses.

No sentido contrário, amplas críticas são divulgadas a respeito desta expansão da economia e valores de governança chineses – como resultado do projeto – em termos de conflitos com identidades culturais, excessivos ganhos da China e, mesmo facilitação de novos canais para a expansão de vírus, com eventual origem na RPC, entre outros malefícios da mesma proposta.

No momento, a China está expandindo seus interesses, em busca de acesso a recursos naturais e novos mercados na África e América Latina, onde, conforme mencionado acima, tem encontrado incentivos e resistências.

Daí, na perspectiva sugerida, a “*soft power*” brasileira, no sentido da facilidade de “negociação cultural” e a identificação de interesses compartilhados, com vistas à prosperidade de todas as partes, poderiam, gradativamente, vir a configurar a “estratégia da parceria” que se pretende estabelecer entre o Brasil e a China.

O objetivo é estabelecer um fluxo de livre comércio e intercâmbio

de ideias, de forma a futura integração de mercados e a convivência entre diferentes formas de governança. Assim, a parceria sino-brasileira almejaria novos “networks” de integração de cooperação (“conectividade” para empregar o termo preferido por Pequim) entre os países a serem “conectados pelo cinturão e rota chineses” e por eventual “trilha” brasileira.

## A Prosperidade Através do Atlântico

Uma Política Externa brasileira para o Atlântico Sul é prioritária. Para além da grande quantidade e densidade de iniciativas multilaterais e bilaterais promovidas, ao longo de décadas, no sentido de consolidar no Atlântico Sul uma região de paz, de cooperação e de desenvolvimento sustentável, é preciso considerar ainda a importância do Atlântico Sul para a formação de nossa própria identidade nacional.

Percurso por onde passa cerca de 95% de nosso comércio exterior, fonte de grandes riquezas minerais e biológicas, as potencialidades do Atlântico Sul ainda não são plenamente aproveitadas pela sociedade brasileira.

À política externa compete garantir as condições para que o Brasil possa fazer do espaço sul-atlântico cada vez mais um vetor de desenvolvimento e integração. Nesse sentido, como maior país da região, tanto em termos populacionais e geográficos quanto econômicos, compete ao Brasil assumir crescentes responsabilidades na gestão desse espaço e na concertação entre os países africanos e sul-americanos, de modo a conciliar interesses nacionais distintos e manter a região longe de tensões geopolíticas.

Breve perspectiva histórica lembra que o Atlântico Sul não é um “novo eixo” para a política externa brasileira, mas antes, um fator fundamental para a definição da identidade nacional, um vetor de integração da economia brasileira à economia internacional, e a primeira forma de integração do próprio território do Brasil.

Caberia, no entanto, introduzir conceito dinâmico, como o da “prosperidade compartilhada” para consolidar no Atlântico Sul uma região de paz, estabilidade, democracia e desenvolvimento. O Atlântico Sul apresenta-se como uma imensa fonte de oportunidades, não apenas para o Brasil, mas para todos os países que o margeiam.

Nossa capacidade de transformar essas oportunidades em benefícios concretos para o povo brasileiro depende da coordenação cada vez mais estreita com os demais países da região. O apoio ao desenvolvimento dos países do Atlântico Sul, o aumento do fluxo de comércio intrarregional e o aprofundamento da cooperação técnica e científica devem ser objetivos de nossa política externa para essa região tão importante.

No que diz respeito à proposta de um enunciado de “prosperidade

através do Atlântico”, cabe recorrer ao legado deixado pelo saudoso Professor Severino Cabral – falecido no ano passado – com a sugestão de que se reflita sobre cenário futuro que valorize um Brasil “tri-oceânico”, “levando em conta nossa influência em ambas as margens do Atlântico, no Pacífico e no Índico”.

O Prof. Cabral propunha, então, que se revivesse “o imaginário da consolidação de parceria entre a “América Lusa e a África Lusa”, como fator que contribuiria para a identificação de novas formas de cooperação que viessem a identificar soluções comuns para problemas compartilhados”.

Verifica-se, a propósito, que a emergência da Nova África está presente tanto na história, na geografia e na política da região africana contemporânea, como também se insere na evolução do processo de integração da região sul-americana, que se forma do nosso lado do Atlântico Sul, no espaço subcontinental meridional da América. Entretanto, ambas as regiões ainda sofrem a influência do seu passado na visualização dos seus itinerários e de suas trajetórias estratégicas no século XXI.

Nesse sentido, as grandes disputas pelas rotas oceânicas que levaram a guerras do século XVII, iniciadas com o ataque holandês ao Nordeste da América Lusa, a resistência e a vitória atlântica portuguesa seguida de sua derrota no Índico, foram concluídas com a ascensão da potência marítima anglo-saxônica à condição de “senhora dos sete mares”.

Estes acontecimentos vieram a determinar o fim da União Ibérica, e o inevitável declínio de Portugal e Espanha. Desse modo, as potências contestadoras – Holanda, Inglaterra e França – conseguiram total êxito no “esgarçar e fazer desaparecer o marco de Tordesilhas”.

Sempre de acordo com o Mestre Severino, “após a derrocada das colônias ibéricas do Novo Mundo e, sobretudo, a ruptura dos laços do Império brasileiro, com o lado africano do mar português, no século XIX, uma época da mundialização se dava por encerrada”.

A seu ver, a partilha da África e a invasão do Império chinês pelas potências europeias inauguram uma nova era. Dadas as novas condições do ecúmeno mundial dominado pela hegemonia britânica associada à França (Pax Britânica), que se via ameaçada com a ascensão de potências industriais como a Alemanha, a Rússia, os Estados Unidos e o Japão, “uma nova etapa da ordem mundial se abre e anuncia onda de disputas em todos os horizontes”.

Esta se intensifica e se adensa com a cristalização da hegemonia norte-americana sobre o megamercado mundial, que foi gerado no pós guerra pela generalização do sistema industrial e urbano. O fim da bipolaridade pôs em crise os fundamentos desse sistema ao apontar para uma nova etapa com a emergência de novos polos de poder no mundo.

“Na conjuntura internacional vivida nessa segunda década do século XXI vislumbra-se a possibilidade real de retomada do projeto do novo Brasil

sob novas bases estruturais. Elas se apresentam constituídas pelo crescente processo de integração do espaço meridional americano em torno do MERCOSUL, da Comunidade Andina e do Arco Amazônico. Trata-se de um movimento que de certo modo inaugura um espaço já contido no antigo mapa da União Ibérica, responsável pela unificação das Américas lusa e hispânica. Neste novo período, esse movimento revela o aparecimento de um novo polo de poder mundial com base na criação do mega estado sul-americano. Um espaço bioceânico que unirá o Oceano Pacífico ao Atlântico e a Bacia do Amazonas à Bacia do Rio de Prata”; ensinou o Professor Cabral.

Nesse contexto, seria de grande importância um “Corredor Bioceânico”, que ligasse Porto Murtinho (MS) com o Paraguai e depois chegasse aos portos do Chile. O investimento chinês, por exemplo, neste projeto teria especial valor, de forma a facilitar o escoamento de nossa produção de commodities, que é grande parte do comércio que temos com a China, bem como baratearia essa produção.

No outro lado do Atlântico, as antigas colônias lusas de Angola e Moçambique avançam na direção de um desenvolvimento ancorado nos imensos recursos naturais de que dispõem. Em sua trajetória para a construção de uma sociedade urbano-industrial, tal como sua irmã luso-brasilica da América, elas precisam integrar-se à região para desenvolver um espaço econômico, político, sociocultural, técnico-científico capaz de sustentar seus respectivos projetos nacionais.

Nessa perspectiva, um projeto de integração física do Cone Austral, unindo Angola a Moçambique através de complexa e moderna rede de infraestrutura (transportes, comunicação e energia), a sustentar os dois lados da África, é crucial para o desenvolvimento integrado das economias do Sul. Talvez, se identifique aí um ponto de convergência entre a “rota” chinesa com a “trilha” brasileira, vindo a beneficiar, também, uma “avenida” africana.

Esse projeto geraria um bloco político-econômico notável para o processo da economia do século XXI, pois se estabeleceria uma ligação do Atlântico com o Pacífico e o Índico, gerando a possibilidade de um “acesso tri oceânico” para o conjunto formado pelos países meridionais da América e da África.

Se não estão consolidadas propostas com ordenação específica, neste sentido, sabemos quais são as metas globais que a sociedade persegue: democracia, respeito a direitos humanos, desenvolvimento, equilíbrio social, proteção ao meio ambiente, erradicação da pobreza etc. Esses são os parâmetros a partir dos quais a diplomacia deve definir seus objetivos.

A reconstrução da política exterior brasileira é urgente para recolocar no centro da ação diplomática a defesa da independência, soberania, da dignidade e dos interesses nacionais, de valores, como a solidariedade e a

busca do diálogo, que a diplomacia ajudou a construir como patrimônio e motivo de orgulho do povo brasileiro.

Cada macaco no seu galho, cada galo em seu poleiro, cada país em sua rota, trilha ou avenida, em busca da prosperidade compartilhada<sup>13</sup>.

## A Crise do Cazaquistão: Revolução Colorida ou Manifestação Popular?

Guilherme Geremias da Conceição<sup>14</sup>

Após a desastrosa retirada das tropas estadunidenses de Cabul, no ano passado, a Ásia Central retornou à cena da mídia ocidental no início de 2022. Em janeiro, protestos possivelmente relacionados ao aumento do preço do gás liquefeito<sup>15</sup> eclodiram no principal elo de convergência entre as concepções russa e chinesa para a integração eurasiática, o Cazaquistão<sup>16</sup>. Nesse contexto, se por um lado o sistema político cazaque é o centro de uma disputa nacional intraoligárquica pelo controle do aparelho do Estado, de outro, seu espaço econômico está intrinsecamente relacionado à interesses internacionais escusos. Assim, para compreendermos a interação entre os dois níveis de análise, quais sejam as possíveis causas domésticas e externas desta crise, é necessário recapitular o processo de formação político-social do Cazaquistão e sua inserção global pós-1991.

Com o fim da URSS o país de origem turco-mongol passou a ser governado por um complexo acordo de distribuição de poder e controle de

---

13 A propósito, em dezembro de 2010, o ex-Chanceler Celso Amorim concedeu entrevista à jornalista Susan Glasser, da revista *Foreign Policy*, com a pergunta inicial seguinte: “What is the big idea, as far as you see it, for Brazil’s role in the world? Some people have argued that Brazil is a negotiating power, or a symbol of the emerging world order. What is your view?”

Celso Amorim: I would say, of course it’s a negotiating power. But it would be very simplistic to think Brazil always looks for consensus’ sake. We also have a view of how things should be, and we tend to work in that direction. We struggle to have a world that is more democratic, that is to say, more countries are heard on the world scene – a world in which economic relations are more balanced and of course in which countries in different areas can talk to each other without prejudice”.

14 Bacharel em Relações Internacionais pelo Departamento de Economia e Relações Internacionais da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). E-mail: guilhermegconceicao@gmail.com

15 Amplamente utilizado como combustível e principal fonte de energia doméstica do Cazaquistão.

16 Além de *pivot* securitário, o Cazaquistão representa 60% do PIB da Ásia Central, recursos maciços de petróleo/gás e minerais e indústrias de alta tecnologia.

recursos entre clãs nacionais, à época simbolizado pela ascensão política do ex-líder soviético e ex-presidente Nursultan Nazarbaev, membro da maior confederação tribal do país, a *Elder Zhuz*. Essa política de concessões e favorecimentos, principalmente no que diz respeito ao direito de exploração econômica do petróleo e dos hidrocarbonetos cazaques, nutriu inimizades com outros grupos, dentre os quais destacam-se os representantes da horda minoritária, região da costa do Mar Cáspio, de onde tais recursos são extraídos.

Soma-se ao quadro de ressentimentos internos, o fato de que, desde 2019, o gás liquefeito é comercializado eletronicamente no Cazaquistão, o que não somente dificulta o estabelecimento de uma política de limite de preços por parte do governo, como também explica o motivo pelo qual o país, mesmo sendo um grande exportador de energia, precisou aumentar o valor do insumo. Esta situação, agravada pela alta da inflação e dos preços internos, pode ser elencada como um dos efeitos colaterais da política ocidentalizada “multi-vetorial” adotada pela administração Nazarbaev. No entanto, o que se observou de maneira mais nítida foi uma resposta à falsa promessa de reordenação dos arranjos políticos no jogo de alianças regional, mudança há muito tempo esperada por frações da elite nacional, sobretudo após a chegada negociada de Kassym-Jomart Tokayev à presidência, em 2019.

Frustrada a transição de poder, Tokayev, enquanto membro da mesma confederação tribal que o ex-mandatário e integrante (até janeiro deste ano) do mesmo partido, o Nur-Otan, manteve-se ao lado de figuras próximas do antecessor e conferiu à Nazarbaev, hoje com 82 anos, a posição de árbitro da política doméstica. Assim, o que supostamente havia se originado na decisão do governo de aumentar o preço dos combustíveis logo passou a exigir a mudança completa de regime no país sob o slogan *Shal, ket!* (“Abaixo o velho”), de forma que, mesmo revogado o aumento e afastando Nazarbaev da chefia do Conselho de Segurança Nacional (KNB), Tokayev precisou acionar o mecanismo para a instauração de uma operação de paz gerenciada pela Organização do Tratado de Segurança Coletiva (CSTO)<sup>17</sup>.

Como consequência, além de dissolvido o gabinete do Primeiro Ministro e da renúncia em massa de membros do alto escalão, ex-diretores do KNB, Karim Massimov, Samat Abish e seu irmão, o empresário e ex-agente de segurança, Kairat Satybaldy, foram presos sob a acusação de tentativa de golpe de Estado ao participarem do levante aparentemente desordenado de manifestantes<sup>18</sup>. “Aparentemente” se levamos em consideração que a

<sup>17</sup> Em 2020, a estrutura securitária liderada pela Rússia (com a participação da Armênia, Bielorrússia, Cazaquistão, Quirguistão e Tadjiquistão) estabeleceu uma outra operação de paz no Quirguistão para sanar protestos “relâmpago” em Bishkek que, de maneira similar aos do Cazaquistão, pediam a derrubada do governo.

<sup>18</sup> Para o governo cazaque, tanto Massimov, um antigo aliado de Nazarbaev, quanto os irmãos

turbulência, iniciada na cidade petrolífera de Zhanaozen, próxima ao Cáspio, tomou rapidamente proporções nacionais e, “espontaneamente”, se espalhou em direção ao principal centro financeiro e de negócios do país, Almaty, e não para a capital Nur-Sultan, antiga Astana. Diante desta coincidência, convém destacar que, em virtude da sua posição geográfica (próxima às fronteiras chinesa e quirguiz) e da importância econômica, Almaty pode ser considerada um ponto sensível para a estabilidade regional ao abrigar também a maior população do Cazaquistão.

Outro agravante na dimensão doméstica, que certamente incidiu sobre parte da revolta, foi a difusão externa que as manifestações receberam de Muchtar Ablyazov, ex-presidente do banco cazaque Bank Turan Alem (BTA) e fundador do partido de oposição Escolha Democrática (QDT), hoje asilado em Paris. Especulou-se ainda que grupos radicais islâmicos poderiam estar infiltrados nas manifestações, um argumento baseado no longo histórico de atividades do Movimento Islâmico do Uzbequistão (IMU) na Ásia Central. O que não é uma suposição absurda se levarmos em consideração que as células do ISIS-Khorasan, hoje localizadas próximas ao Turcomenistão, ou mesmo os rebeldes de Xinjiang poderiam se deslocar facilmente à Almaty. No entanto, a rápida e simultânea eclosão dos protestos permanece sem uma explicação objetiva, mesmo considerando os aspectos domésticos que apontam para o que seria a articulação de um golpe desferido por forças do cenário político cazaque.

Nesse sentido, o “X” da questão parece se encontrar no cenário internacional mais próximo dos interesses econômicos regionais-globais. Assim, enquanto para os chineses o Cazaquistão possui a posição indiscutível de ponte entre Europa e Ásia na *Belt and Road Initiative* (BRI)<sup>19</sup>, para a Rússia, o Estado cazaque desempenha um papel estratégico (e histórico) ainda mais relevante: é a nação com quem compartilham sua maior fronteira terrestre, além de manter o idioma e uma população de cerca de 3 milhões de russos em seu território. Essa característica certamente fez com que Vladimir Putin concordasse com Erlan Karin, Secretário de Estado do Cazaquistão, no envio das tropas da CSTO ao país, em reconhecimento também ao caráter híbrido do ataque.

Afinal, considerando a hipótese de um golpe engendrado por forças internas, externas, ou mesmo por ambas, os fatos apontam para uma inquestionável (e malfadada) tentativa de intimidar a Rússia, ocorrida a (quase

---

Abish e Satybaldy, sobrinhos do ex-presidente, estiveram diretamente envolvidos nos tumultos no âmbito do KNB.

<sup>19</sup> Iniciativa lançada por Xi Jinping na Universidade Nazarbaev, no Cazaquistão, em 2013, e vista pelo governo cazaque como uma forma de solidificar sua economia.

exatos) dez dias antes da rodada de conversas sobre a questão ucraniana entre Moscou e OTAN, em Genebra e Bruxelas. A estratégia de forçar o recuo russo naquele momento, causando o distúrbio contínuo em suas fronteiras e mantendo o país em dois flancos simultâneos, foi deliberadamente publicada em um relatório da *RAND Corporation* de 2019, chamado “*Extending Russia*”, onde, no capítulo 4, o fornecimento de “ajuda letal à Ucrânia”, a promoção de “*regime change* na Bielorrússia”, e a intenção de reduzir a “influência russa na Ásia Central” foram itens minuciosamente detalhados.

Não obstante, ainda que as causas internacionais possam ser também visualizadas, não há, até o presente momento, um rosto por detrás da coordenação dos tumultos ou mesmo um consenso sobre quais seriam os responsáveis pela instrumentalização da crise cazaque e quais seus objetivos de longo prazo. Enquanto oposição, Ablyzaov poderia até se tornar a mais nova opção de aliança da OTAN e dos EUA no local, mas o empresário está longe de ser uma alternativa real de poder no país. Além do mais, existem aliados antigos nas proximidades. Aqui cabe mencionar o papel regional que Ancara vem desempenhando enquanto uma *ponta de lança* subordinada aos interesses da OTAN em oposição à Moscou nas diversas frentes em que vem atuando, desde a Guerra da Síria e da Líbia ao recente conflito Armênia-Azerbaijão. Mais precisamente, pode-se considerar que desde 2009 a Turquia tem se aproximado da Ásia Central com o objetivo de aumentar sua influência política local, um movimento que se choca com o conceito sino-russo de integração para a região<sup>20</sup>.

Neste sentido, uma provocação aos russos em sua esfera de influência faria parte de um movimento mais amplo, onde não apenas os interesses estratégicos da Rússia estariam em jogo, como também os da agenda eurasiática, de modo que um golpe de Estado no Cazaquistão beneficiaria o Ocidente duplamente. No entanto, essa tentativa de desestabilizar a Rússia e a China em seus projetos político e econômico para o local (BRI/EAEU/OCX), e consequentemente compartilhar com os aliados regionais os significativos ganhos da empreitada, foi rapidamente entendido por Tokayev. Assim, o recente referendo realizado no Cazaquistão que, sumariamente, afasta a sombra de Nazarbaev sobre o país<sup>21</sup>, inaugura uma nova etapa da

---

20 C om a criação do Conselho Turco, Ancara vem alternando práticas de *Soft* e *Hard Power* sobre a Ásia Central. São exemplos desta abordagem, a pressão que Recep Tayyip Erdogan estabeleceu para que o Cazaquistão adotasse o alfabeto latino e as negociações envolvendo a transferência de tecnologia militar do complexo industrial-militar da Turquia para o Estado cazaque e o vizinho, Uzbequistão.

21 O referendo proposto por Tokayev aprovado em junho pelo Parlamento cazaque prevê a redução de poder do presidente, o aumento do papel legislativo, além de diversas “medidas sanitárias” para isolar parentes do ex-mandatário da vida partidária e da economia do país.

política doméstica cazaque e simboliza não apenas o fortalecimento do atual presidente enquanto um *player* chave para o desenvolvimento dos projetos regionais, como também a vitória de sua aliança com Pequim e, sobretudo, Moscou. Resta saber agora se a sinuosa aproximação de Erdogan permanecerá sendo encarada com pragmatismo pelo governo cazaque e de que modo essa relação poderá influenciar os próximos eventos no país.

# PARCEIROS

## NERINT

O Núcleo Brasileiro de Estratégia e Relações Internacionais (NERINT) foi o primeiro centro voltado exclusivamente ao estudo e à pesquisa em Relações Internacionais no Sul do Brasil. Estabelecido em 1999 junto ao Instituto Latino-Americano de Estudos Avançados (ILEA) da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), entre 2014 e 2018 esteve associado à Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS. Atualmente está subordinado à Reitoria da universidade através do Centro de Estudos Internacionais sobre Governo (CEGOV). Seu objetivo sempre foi o estudo crítico e inovador das transformações do Sistema Internacional pós-Guerra Fria. Paralelamente, tem buscado contribuir para a retomada da discussão de um projeto nacional para o Brasil no plano da análise das opções estratégicas para a inserção internacional autônoma do país, a partir da perspectiva do mundo em desenvolvimento.

Os estudos exploratórios desenvolvidos pelo NERINT sobre os novos países em desenvolvimento conheceram notável expansão desde o limiar do Século XXI. A cooperação com instituições estatais, empresariais, acadêmicas e sociais foi intensificada, bem como o contato direto com centros na América Latina, África e Ásia, além dos já existentes com a Europa e a América do Norte. Um dos resultados dessa nova realidade foi a implantação de um curso de graduação em Relações Internacionais (2004), o melhor do Brasil segundo avaliação do Ministério da Educação (2017), e consequentemente do Departamento de Economia e Relações Internacionais da UFRGS, além de um Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais (PPGEEI, 2010). Duas revistas também foram criadas: a semestral bilíngue *Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais* e a bimestral *Conjuntura Austral*. Além disso, desde 2016 o NERINT oferece um *Boletim de Conjuntura trimestral e bilíngue*, a cargo dos seus Pesquisadores Assistentes. O NERINT também está vinculado à linha de pesquisa em Política Internacional e Defesa do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política (PPGPOL) da UFRGS, criado em 1973. Como atividade editorial, o NERINT publicou duas coleções de livros: a *Coleção Relações Internacionais e Integração* e a *Coleção Estudos Internacionais*. Atualmente, edita a *Série Estratégia, Defesa e Relações Internacionais*. Assim, além da pesquisa avançada e de propiciar intensa atividade editorial, o NERINT deu origem a pesquisas e programas de graduação e pós-graduação diferenciados.

## PPGEEI

O Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais (PPGEEI) iniciou suas atividades em 2010, com cursos de Mestrado e Doutorado, ambos propiciados por qualificados professores e pesquisadores com experiência internacional. Ele é resultado dos avanços obtidos nas áreas de pesquisa e ensino

(Graduação e Pós-Graduação) na Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).

Suas raízes estão no Núcleo Brasileiro de Estratégia e Relações Internacionais (NERINT), um centro criado em 1999 que realiza pesquisas, seminários e edita dois periódicos. Conta também com o apoio do Núcleo de Estudos em Tecnologia, Indústria e Trabalho (NETIT/FCE) e do Centro de Estudos Internacionais sobre Governo (CEGOV), sediado no Instituto Latino Americano de Estudos Avançados (ILEA/UFRGS). Em 2004, foi iniciado um curso de Graduação em Relações Internacionais na FCE/UFRGS, em 2005 foi formado o Centro de Estudos Brasil-África do Sul (CESUL) e, em 2012, este transformou-se no Centro Brasileiro de Estudos Africanos (CEBRAFRICA). Tudo isto permitiu a formação de uma massa crítica, apoiada em ampla biblioteca especializada.

A tradição de pesquisa que deu origem ao PPGEI 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 PPGEI 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 PPGEI 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, congregar grupos de pesquisa em temas africanos, realizar seminários, promover intercâmbio de professores e estudantes e estabelecer redes de pesquisa e projetos conjuntos com instituições africanas e africanistas, publicar obras produzidas no Brasil ou traduzidas e ampliar a biblioteca especializada fornecida pela FUNAG.

As pesquisas têm por objetivo o conhecimento do continente africano e de suas relações com o Brasil, nas seguintes áreas: Relações Internacionais, Organizações de Integração, Segurança e Defesa, Sistemas Políticos, História, Geografia, Desenvolvimento Econômico, Estruturas Sociais e sua Transformação e Correntes de Pensamento. São parceiros do CEBRAFRICA conceituadas instituições do Brasil, Argentina, Cuba, México, Canadá, África do Sul, Angola, Moçambique, Senegal, Cabo Verde, Egito, Nigéria, Marrocos, Portugal, Reino Unido, Holanda, Suécia, Rússia, Índia e China. As pesquisas em andamento versam sobre a “A presença do Brasil, da China e da Índia na África”, “A África na Cooperação Sul-Sul”, “Conflitos africanos”, “Integração e desenvolvimento na África”, “As relações da África com as Grandes Potências” e “As relações interafricanas”.

## 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.ufrgs.br/Austral](http://www.seer.ufrgs.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 10, número 20 (Jul./Dez. 2021)

#### Editorial

AUSTRAL: 10 Anos de Cooperação Sul-Sul (*Paulo Fagundes Visentini e Guilherme Thudium*)  
A Geopolítica Sino-Russa na Eurásia e as Disputas China-EUA: Ásia-Pacífico-Grande Eurásia vs Indo-Pacífico (*Marcos Cordeiro Pires e Lucas Gualberto do Nascimento*)  
China e Rússia: A Projeção Naval de Potências Terrestres (*Paulo Fagundes Visentini*)  
Revitalização da Rota da Seda Marítima com Base nas Implicações de Segurança e na Cooperação (*Haedar Akib, Lutfi Syaefullah e Hamsu Abdul Gani*)  
A Dinâmica da Sucessão de Moedas no Século XXI - Um Caso de Liderança Financeira Chinesa? (*Gustavo de Moraes e Leonardo Giacomini*)  
A Relevância Duradoura do Poder Naval: Reflexões sobre Defesa, Segurança e Projeção de Poder da Fronteira Marítima (*Samuel Oyewole e Abiodun Duyile*)  
Priorização de Acordos Multilaterais de Controle de Exportação de Produtos de Defesa e Tecnologias Sensíveis por Processo de Análise Hierárquica (*Luiz Octavio Gaviao, Luciano Dias Dutra e Sergio Kostin*)  
Orçamento em Defesa e Capacidades Estratégicas: Dissimilaridades entre os Países da América do Sul (*Angela Nogueira Neves e Tássio Franchi*)  
Globalização e a Mudança de Conceito da OTAN (*Umair Pervez Khan e Kashaf Sohail*)  
Estratégia fracassada? O Legado da Presidência de Barack Obama no Oriente Médio e norte da África (*Magdalena Lewicka e Michal Dahl*)  
Estudos de Segurança Internacional: Origens, Desenvolvimento e Abordagens Divergentes (*Ali Muhammad e Sugeng Riyanto*)  
Implementação Regional da Estratégia Global de Contraterrorismo das Nações Unidas na África Ocidental: Problemas e Desafios (*Enoch Ndem Okon e Dodeye Uduak Williams*)  
Novo Alvorecer ou Eterno Crepúsculo? (*Vladimir Shubin*)  
ANÁLISE ESTRATÉGICA NERINT (2021/2) (*Vários autores*)

### Volume 10, número 19 (Jan./Jun. 2021)

#### Editorial

Os Trinta Anos do Mercosul: Apontamentos para um Balanço (*Leonardo Granato*)  
Defesa Nacional e Desenvolvimento: Diálogos entre o Significado de “Autonomia” em Hélio Jaguaribe e a Estratégia Nacional de Defesa (*Pedro Nogueira da Gama Correio*)  
A Reforma do Regime Antidumping Brasileiro: Um Balanço Parcial dos Determinantes e Implicações do Decreto 8.058/2013 (*Hélio Henkin, Rafael Pentiado Poerschke e Ricardo Dias da Silva*)  
Uma Zona Crepuscular? Paz e Conflito na América Latina e nas Nações Unidas (*Sezai Özçelik*)  
As Pegadas do Dragão no Polo Sul: Um Estudo sobre as Estratégias e as Ações Chinesas

para Antártica e suas Implicações para o Brasil (*Alana Camoça Gonçalves de Oliveira*)

A Transformação Militar Colombiana: Realidade Estratégica e Superação de Resistências (*Víctor M. Mijares e Paula Alejandra González*)

O Desenvolvimento da Geoeconomia: Uma Abordagem do Liberalismo Institucional (*Ricardo Vega Perez*)

Revisando a Guerra Comercial EUA-China: Uma Avaliação Estratégica (*Ramla Khan e Zaeem Hassan Mehmood*)

Estratégia Norte-Americana para o Desenvolvimento de Inteligência Artificial Militar: Um Horizonte de Curto Prazo (2020-2030) (*Daniel Barreiros e Ítalo Barreto Poty*)

A Importância do Oriente Médio na Política Externa Russa (*Seyed Javad Emam Jomehzadeh, Sanaz Rostamjabri e Mahnaz Goodarzi*)

África e a 'Barganha da Globalização': Rumo a uma Soberania Econômica Coletiva (*Al Chukwuma Okoli e Atelhe George*)

Guerra e Conflito no Sahel Africano, Fruto da Histórica e Permanente Guerra Entre Dois Impérios: Império Árabe-Islâmico e Império Ocidental (*Mamadou Alpha Diallo*)

ANÁLISE ESTRATÉGICA NERINT (2021/1) (*Vários autores*)

## Volume 9, número 18 (Jul./Dez. 2020)

### Editorial

ANÁLISE ESTRATÉGICA NERINT: Visões sobre a Diplomacia Pós-Trump (*Vários autores*)

O Sistema Mundial Contemporâneo: Uma Contribuição para o Debate sobre Desenvolvimento na Teoria Do Sistema-Mundo (*Analúcia Danilevicz Pereira e Salvatore Gasparini Xerri*)

Wallerstein, Arrighi e Amin: O Imperialismo no Capitalismo Fordista (*Luiz Felipe Brandão Osorio*)

A (Re)Emergência dos BRICS e o Reordenamento de Poder na Geopolítica Contemporânea (*Charles Pennaforte e Ricardo Luigi*)

Geopolítica e Constituição À Luz do Estado Democrático de Direito (*Guilherme Sandoval Góes*)

O Declínio Hegemônico dos Estados Unidos e a Crescente Influência da China: Uma Perspectiva Crítica sobre a Teoria da Transição de Poder no Século XXI (*Nasa'i Muhammad Gwadabe, Mohd Afandi Salleh e Abdullahi Ayoade Ahmad*)

A Construção do Estado Jihadista: Redefinindo Hierarquias de Gênero e Empoderamento (*Hamoon Khelghat-Doost*)

A Toxicidade Institucional em Reformas do Setor de Segurança: Lições Aprendidas sobre o Fracasso na Construção das Instituições de Segurança do Timor-Leste (*Sugito, Tulus Warsito e Achmad Nurmandi*)

A Insegurança Marítima na África Subsariana e os seus Reflexos na Economia dos Estados (*ários autores*)

A Eficácia Estratégica dos Drones para a Grande Estratégia dos Estados Unidos (*Damião Fernandes Capitão Ginga*)

Os Triângulos Competitivo-Cooperativos nas Relações Internacionais: Uma Contribuição

**Teórica do Poder a partir do Estudo de Caso das Forças Políticas Internas e Externas na América do Sul** (*Bernardo Salgado Rodrigues*)

**A Diplomacia Multilateral: Dissensos e Contrastes. Dois Casos Genebrinos, Um Depoimento Pessoal** (*Pedro Motta Pinto Coelho*)

**ANÁLISE ESTRATÉGICA NERINT (2020)** (*Vários autores*)

## **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** (*Vinícius 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, OCS e OTSC em Relação à Situação no Afeganistão Após 2014** (*Łukasz Jureńczyk, Jildiz Nucharapova*)

**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 Mozas*)

**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*)