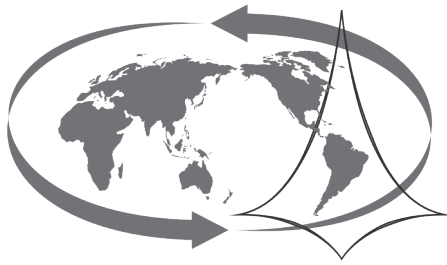


e-ISSN 2238-6912

AUSTRAL

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



Porto Alegre, v.12 n.24 | Jan./Jun. 2023



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



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

Austral	Porto Alegre	v.12, n.24	p. 1-192	Jul./Dez. 2023
---------	--------------	------------	----------	----------------

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



Programa de apoio à
Edição de Periódicos

This journal is supported by the
Support Program for Journal Editing (PAEP) at UFRGS

Equipe Editorial | *Editorial Team*

Editor | *Editor*

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

Editor Associado | *Associate Editor*

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

Editor Fundador | *Founding Editor*

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

Conselho Editorial | *Editorial Board*

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

Chris Landsberg (University of Johannesburg, South Africa)

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

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

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

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

Gladys Lechini (Universidad Nacional de Rosario, Argentina)

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

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

Assistentes de Edição | *Editorial Assistants*

João Pedro Lopes Gonçalves (Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brazil)

Igor Estima Sardo (Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brazil)

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

Conselho Consultivo | *Consultative Board*

Adam Habib, África do Sul

André Luiz Reis da Silva, Brasil

Antonio Jorge Ramalho, Brasil

Beatriz Bissio, Brasil

Bertrand Badie, França

Boris F. Martynov, Rússia

Carlos Aurélio Pimenta de Faria, Brasil

Carlos Schmidt Arturi, Brasil

Celso Amorim, Brasil

Cristina Soreanu Pecequillo, Brasil

Diego Pautasso, Brasil

Guilherme Thudium, Brasil

Henry Kam Kah, Camarões

Ilter Turan, Turquia

Isiaka Alani Badmus, Nigéria

José Ariosa Pérez, Cuba

José Miguel Quedi Martins, Brasil

Liu Youfa, China

Lotfi Kaabi, Tunísia

Lucas Kerr de Oliveira, Brasil

Mamoudou Gazibo, Canadá

Marcos Costa Lima, Brasil

Maria Regina Soares de Lima, Brasil

Mehdi Parvizi Amineh, Países Baixos

Monica Hirst, Argentina

Nilton César Fernandes Cardoso, Cabo Verde

Sean Burges, Canadá



©Núcleo Brasileiro de Estratégia e Relações Internacionais - UFRGS

Capa: Felipe Werner Samuel

Diagramação: João Pedro Lopes Gonçalves

AUSTRAL: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais está disponível online em: 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

**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. 12, n.24 (Jul./Dez. 2023). – 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

Editorial	7
Tributo a Samuel Guimarães	10
Artigos	12
Sul Global versus Sul Geopolítico: um debate quanto à pertinência analítica dos conceitos	13
<i>Rubens de Siqueira Duarte e Hugo Bras Martins da Costa</i>	
O crepúsculo da hegemonia do dólar americano e o mundo multipolar que se aproxima	36
<i>Armin Krishnan e Hanna Sammir Kassab</i>	
Política Britânica Contemporânea na África	53
<i>Alisa Shishkina e Nikolay Medushevskiy</i>	
Análise da Tentativa da Suécia de Entrar para a Organização do Tratado do Atlântico Norte Após o Terremoto na Turquia: Uma Perspectiva de Diplomacia em Situações de Desastre	72
<i>Rista Herjani, Indianti Aghina Habiba e Surwandono Surwandono</i>	
Novos inimigos, velhas estratégias: a política externa de Barack Obama a partir da tese das duas presidências	97
<i>José Francelino Galdino Neto e Marcos Aurélio Guedes de Oliveira</i>	
Diferentes contextos globais do Instituto Confúcio: uma revisão sistemática da literatura	120
<i>Ademir Macedo Nascimento e Kerou Xu</i>	
Os governos de Mauricio Macri e Jair Bolsonaro: ideologia, pragmatismo e política externa	142
<i>André Coelho, Mariano Treacy e Beatriz de Mello</i>	
Resenha do livro “O Pensamento Autoritário Brasileiro e a Crise Mundial”, de Paulo Fagundes Visentini	176
<i>José Miguel Quedi Martins</i>	

Parceiros	184
Normas de Submissão/Números Anteriores	188

*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.12, n.23 Jan./Jun. 2023

EDITORIAL

No segundo semestre de 2023 as tensões mundiais se agravaram aceleradamente, abalando certezas, esvaziando muitas das narrativas estabelecidas ao longo da globalização neoliberal e gerando uma nova onda de instabilidade no Oriente Médio. O ataque do Hamas ao território israelense na região periférica de Gaza provocou uma reação militar de alta intensidade contra o enclave urbano. O resultado foi uma grave crise humanitária e uma radical alteração do quadro geopolítico da região, com a eclosão de novos conflitos, tensões e realinhamentos. O aprofundamento da competição entre antigas e novas potências, em escala planetária, demonstra um padrão de instáveis políticas multivetoriais. A prolongada crise pode estar atingindo os limites de uma ruptura sistêmica, caso não seja conseguido algum tipo de acordo no curto prazo.

Tudo isso no quadro de uma absoluta indefinição do conflito russo-ucraniano e aumento das tensões sino-americanas na Ásia Oriental. A contraofensiva ucraniana não produziu resultados militares – apenas gerou desgaste no governo Zelenski, cujos apoios políticos e materiais externos estão em refluxo. É o caso, especialmente, da parte dos Estados Unidos, onde Joe Biden busca reeleger-se em 2024 enfrentando crescentes dificuldades. Fraturas internas e reações pontuais contra a Rússia não alteraram o quadro de indefinição militar. A União Europeia, estranhamente, faz um esforço financeiro para auxiliar a Ucrânia, enquanto os protestos sociais e de agricultores agravam o equilíbrio político interno, pois o Estado de Bem-Estar Social está definhando.

Acrescente-se a isso a surpreendente alteração geopolítica na região do Sahel francófono e do Chifre da África. Há o protagonismo de governos nacionalistas que se afastam da França e se aproximam da Rússia. Aliás, o sistema africano de Estados está em acelerada mudança, com uma evolução que muitos julgavam impossível há poucos anos. A clivagem que marca as sociedades americana e europeia também ocorre no Brasil e nos países hispano-americanos. As alianças, fluídas, e as rivalidades cambiantes, têm como pano de fundo a estagnação econômica e a transição tecnológica, de profundos impactos sociais. A instabilidade que existia antes da pandemia de Covid-19 adquiriu as feições de uma geopolítica caótica, de absoluta imprevisibilidade.

Este número da *AUSTRAL: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais* traz artigos de acadêmicos do Brasil, dos Estados Unidos, da Indonésia e da Rússia. O primeiro artigo tece uma interessante crítica ao conceito de Sul Global, forjado no Hemisfério Norte para eliminar o de Terceiro Mundo, propondo em seu lugar o de Sul Geopolítico. O segundo analisa o declínio da hegemonia do dólar e o advento de um mundo multipolar, enquanto o terceiro artigo aborda a política africana contemporânea do Reino Unido. O quarto artigo da edição explora a temática que envolve o papel da Turquia na adesão da Suécia à OTAN e, na sequência, o quinto *paper* analisa a política externa do governo Barack Obama. Por fim, o sétimo artigo deste número explora a atuação internacional do Instituto Confúcio, enquanto o último promove uma comparação entre as políticas externas do presidente argentino Mauricio Macri e do brasileiro Jair Bolsonaro.

A edição apresenta uma nota especial sobre a atuação do Embaixador Samuel Pinheiro Guimarães (1939-2024) e a sua interação com a Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) e o Núcleo Brasileiro de Estratégia e Relações Internacionais (NERINT) para o estabelecimento da área de Relações Internacionais. Trata-se de uma grande perda, tanto para a diplomacia como para a academia. No final, há uma resenha bibliográfica de autoria do Professor José Miguel Quedi Martins sobre obra que aborda “O Pensamento Autoritário Brasileiro e a Crise Mundial”.

A visão de autores do Sul Geopolítico enriquece a percepção acadêmica e estratégica com relação aos temas analisados, materializando os objetivos permanentes da *AUSTRAL*. Isso é crucial num momento em que o cenário mundial evolui para um somatório de conflitos e tensões, que já desembocaram em escalada militar e forte imprevisibilidade. Mais do que nunca é necessário que a Academia proceda a uma urgente análise crítico-realista, deixando de lado abordagens pós-modernas. Como dizia o ensaísta brasileiro Millôr Fernandes, “hoje, um otimista é alguém que não tem certeza sobre o que vai acontecer”.

Agradecemos o apoio da Pró-Reitoria de Pesquisa da UFRGS, por meio do Programa de Apoio à Editoração de Periódicos (PAEP), bem como a toda equipe que trabalhou na editoração e tradução, em particular aos Assistentes de Edição Igor Estima Sardo e João Pedro Lopes Gonçalves, com a colaboração de Felipe Werner Samuel. Agradecemos também aos nossos qualificados pareceristas e à Professora Cristina Soreanu Pecequilo pela revisão das

traduções. O trabalho de equipe dos pesquisadores do NERINT/UFRGS tem permitido manter a regularidade e a qualidade da *AUSTRAL*.

TRIBUTO A SAMUEL GUIMARÃES

Paulo Fagundes Visentini

O Embaixador Samuel Pinheiro Guimarães (1939-2024) foi um diplomata de extrema coragem, ao defender a dimensão nacional do Brasil, durante a onda entusiástica da globalização neoliberal. Para tanto, ousou cruzar limites institucionais e corporativos. Seu contato com a UFRGS iniciou em 1995, quando assumiu a presidência o Instituto de Pesquisa em Relações Internacionais (IPRI), órgão vinculado ao Itamaraty. Em parceria com a academia, promoveu seminários, pesquisas e publicações de obras, motivando estudiosos atordoados pela narrativa então dominante. Em 1999 esteve associado à nossa iniciativa de criação do Núcleo Brasileiro de Estratégia e Relações Internacionais (NERINT), junto ao Instituto Latino-Americano de Estudos Avançados (ILEA) da UFRGS. No mesmo ano, a Coleção Relações Internacionais e Integração, da Editora da UFRGS, publicou a primeira edição da sua emblemática obra *Quinhentos Anos de Periferia*, coeditada pela Contraponto, que marcou o pensamento político-diplomático brasileiro.

Por seu ativismo de alerta sobre os riscos que a implantação da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA) representaria para a economia e soberania do Brasil, foi afastado de seu cargo em 2001. Mas em 2003, com o governo Lula, assumiu como Secretário-Geral do Ministério das Relações Exteriores (MRE), braço direito do Embaixador Celso Amorim. Enquanto o Chanceler viajava, Guimarães articulava e organizava, motivando muitos e contrariando outros tantos, no Brasil e no exterior. A atividade durante essa fase aprofundou qualitativamente as relações com a academia e a sociedade. Como nos disse, “precisamos formar especialistas brasileiros no conhecimento das outras regiões do mundo”. E a semente foi plantada, pois em nossa Universidade a área de Relações Internacionais formou inúmeros especialistas.

No poder e fora dele, sempre manteve sua atitude, amizade e apoio às iniciativas acadêmicas, seja institucional ou pessoalmente. Infelizmente, apesar de nossa insistência, ele não escreveu suas memórias. Sempre engajado nas agendas do momento, considerava isso menos relevante. Foi um erro, porque a política externa, da qual foi protagonista de primeiro escalão, teve um efeito sistêmico e gerou reação muito além de nossas fronteiras. Ele foi um homem dos bastidores e poderia esclarecer muitas questões polêmicas (tangenciadas nas “Memórias” tradicionais), que hoje são analisadas com base em narrativas ideológicas, pró e contra. Justo em um momento que a

questão nacional brasileira aparece de forma confusa, para gregos e troianos.

**REVISTA AUSTRAL: REVISTA BRASILEIRA
DE ESTRATÉGIA E RELAÇÕES
INTERNACIONAIS**

SUL GLOBAL VERSUS SUL GEOPOLÍTICO: UM DEBATE QUANTO À PERTINÊNCIA ANALÍTICA DOS CONCEITOS

Hugo Bras Martins da Costa¹

Rubens de Siqueira Duarte²

Introdução

No dia 13 de abril de 2023, Dilma Rousseff, ex-presidente do Brasil, tomou posse ao cargo de presidente do Novo Banco de Desenvolvimento (NDB), também conhecido como Banco dos BRICS. Durante a cerimônia de posse, ao falar sobre os benefícios do banco para os países em desenvolvimento, a mandatária fez referência a dois conceitos que ganharam enorme tração entre especialistas e tomadores de decisão das relações internacionais no pós-Guerra Fria: Sul e Sul Global. Mais precisamente, a atual presidente do NDB afirmou que a fundação da instituição:

Além de um acontecimento histórico, foi uma demonstração da importância de estabelecer uma estratégia e uma parceria, compartilhando as necessidades dos países do Sul, do Sul Global. Ou seja, do Sul, que é esse Sul que quer emergir e que conta também com países do norte, e com o multilateralismo (ROUSSEFF, 2023 apud PODER 360, 2023).

Apesar do destaque de parte da imprensa e de perfis em redes sociais a esse discurso, alegando que houve uma espécie de gafe geográfica, a fala revela o uso consciente de um termo com forte sentido conotativo por parte de Dilma Rousseff que, por sua vez, remete a um rico debate entre analistas das relações internacionais contemporâneas.

¹ Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, Brasil. E-mail: hugobrasmartinsdacosta@gmail.com. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7433-5864>

² Programa de Pós-Graduação em Ciências Militares do Instituto Meira Mattos, Escola de Comando e Estado-Maior do Exército. Rio de Janeiro, Brasil. E-mail: rubens@rubens-duarte.education. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9709-9865>

das relações internacionais contemporânea.

Mais do que apenas uma variação estilística da palavra Sul, o uso do adjetivo “Global” busca qualificar o substantivo Sul e fazer referência a uma parcela específica desse grupo mais amplo. Politicamente, o uso desse conceito pelos tomadores de decisão costuma refletir posições e preferências de países ou grupos de Estados, expressas em suas relações bilaterais e em organizações multilaterais, que contam não apenas com respaldo de acadêmicos, mas também com críticas ao seu uso e sugestões de alternativas.

Entre as alternativas apresentadas, este artigo se debruça sobre o conceito de Sul Geopolítico, elaborado a partir de discussões e de pesquisas desenvolvidas no âmbito do Laboratório de Análise Política Mundial (LABMUNDO), um grupo de pesquisa vinculado ao Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (IESP-UERJ), sobre as insuficiências e as lacunas deixadas pelo conceito do Sul Global. Mais especificamente, este trabalho tem por objetivo debater as limitações e possibilidades analíticas ofertadas pelos conceitos Sul Global, frente ao conceito de Sul Geopolítico, para uma compreensão mais apurada das dinâmicas geopolíticas das relações internacionais nas primeiras décadas do século XXI.

Em termos estruturais, o artigo é dividido em quatro partes, além desta introdução e de uma conclusão. Na primeira seção, apresenta-se a origem do conceito de Sul Global, bem como as suas definições pela literatura. A segunda seção é destinada à análise das principais limitações analíticas do conceito do Sul Global. Na terceira seção, apresenta-se o conceito de Sul Geopolítico e destaca-se as suas vantagens analíticas perante o conceito do Sul Global. Na última seção, por sua vez, tem como objetivo observar as principais lacunas do conceito do Sul Geopolítico, bem como oferecer sugestões para o seu aprimoramento.

A construção do conceito de Sul Global

Precisar inequivocamente a origem da expressão Sul Global é uma tarefa inglória. Não há uma obra clássica que marque o seu surgimento, como é o caso, por exemplo, do conceito de *soft power*, cunhado por Joseph Nye. Também não há no meio acadêmico das Relações Internacionais uma definição que tenha se tornado ao longo do tempo predominante, como ocorreu com o conceito de regimes internacionais e de circulação de normas. Todavia, é possível fazer um exercício de buscar suas primeiras aparições mais célebres. A expressão Sul Global tem seu mito fundador no artigo *Vietnamism*

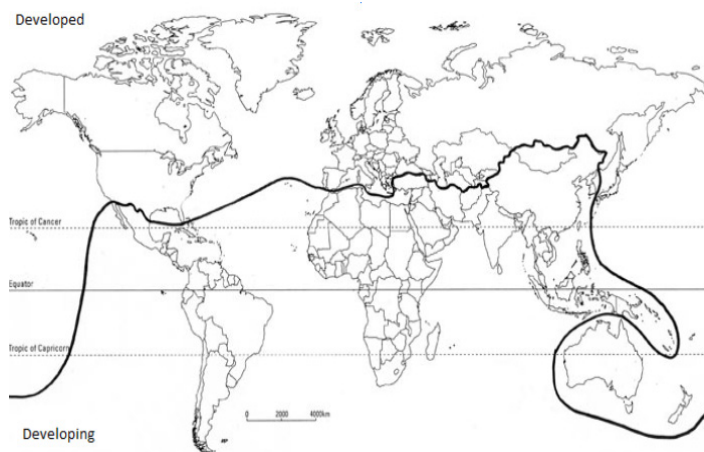
has failed ... The revolution can only be mauled, not defeated, do escritor e ativista estadunidense Carl Oglesby, publicado em 1969, no periódico de inclinação liberal e católica *Commonweal*, em uma edição especial sobre a Guerra do Vietnã. Todavia, cabe ressaltar que Heike Pagel, Karen Ranke, Fabian Hempel, e Jonas Köhler demonstraram em seu artigo *The Use of the Concept Global South in Social Science & Humanities* de 2014, que o uso da expressão Sul Global se tornou senso comum na literatura e experimentou um crescimento significativo em publicações acadêmicas de língua inglesa apenas a partir de 2004 (Pagel; Ranke e Hempel 2014).

Com efeito, este artigo argumenta que o Sul Global é uma derivação do conceito de Sul. Este, por sua vez, ganhou destaque na literatura a partir do final da década de 1980, a partir de reformulações de dois outros conceitos que tinham maior destaque nas décadas anteriores: Terceiro Mundo e Países em desenvolvimento. O Terceiro Mundo (*Tiers Monde*, em francês) visava ressaltar que, em um momento que o mundo estava dividido por questões de segurança internacional pela disputa ideológica entre o bloco capitalista, liderado pelos Estados Unidos, e pelo socialista, liderado pela União Soviética, existiam países que tinham como principal preocupação questões ligadas ao desenvolvimento. Ou seja, além dos “dois mundos” da disputa ideológica Leste-Oeste, haveria um “terceiro mundo”, que tinha outras prioridades dada a conjuntura social e econômica que enfrentavam. O conceito Terceiro Mundo, cunhado por Alfred Sauvy em seu artigo de 1952 *Trois mondes, une planète* (Sauvy 1952), perde seu destaque em função do seu anacronismo para analisar as relações internacionais do período pós-Guerra Fria, embora ainda seja utilizado com teor depreciativo e segregacionista (Albaret e Devin 2016; Dufour, 2007). O termo de países em desenvolvimento, por sua vez, precedeu outros conceitos, que geralmente tinham origens mais ligadas a critérios econômicos e a uma leitura liberal de desenvolvimento. Países em desenvolvimento, desse modo, passou a representar uma reformulação de outras expressões, como países subdesenvolvidos, países menos avançados, países não-industrializados. Em comum, essas expressões carregam inequívoco caráter evolucionista das teses desenvolvimentistas dos anos 1970 e da teoria da modernização. Embora ainda sejam muito comuns em artigos de jornais, trabalhos acadêmicos e até mesmo em relatórios de organizações internacionais, o uso desses conceitos diminuiu frente à percepção de que carregavam consigo - e, portanto, difundiam - um conteúdo de conotação hierárquica, etnocêntrica e ocidental, que levava ao uso frequente das aspas, e da sua limitação a dimensão econômica do desenvolvimento, sem fazer alusões a dimensões outras, como a social, humana e ambiental (Albaret e Devin 2016; Dufour, 2007).

Com isso, em comparação com os conceitos disponíveis nas Relações Internacionais, o Sul se apresentava, pelo menos naquele momento, como uma opção menos comprometida (politicamente e eticamente), mas que servia ao propósito de indicar o deslocamento da clivagem das relações internacionais pautada no eixo Leste-Oeste com o fim da Guerra Fria para o eixo Norte-Sul, sem se limitar à critérios econométricos (Albaret e Devin 2016). Consequentemente, o Sul despontou como termo preferencial da literatura a partir dos anos 1980, especialmente para os que buscavam afirmar que as disputas geopolíticas continuavam a ser um elemento importante das relações interestatais após o fim da Guerra Fria.

Mais precisamente, a difusão do conceito de Sul e da noção de uma divisão Norte-Sul na literatura para se referir a estratificação dos Estados no sistema internacional teve como marco a publicação do relatório da *Independent Commission on International Development Issues*, conhecido como Relatório Brandt, pelo Banco Mundial em 1980, cujo objetivo era apresentar recomendações sobre meios de romper o impasse político existente nas negociações multilaterais para a agenda de desenvolvimento nos anos 1970 e 1980 (Brun 2022). A definição do Sul apresentada no documento foi, por um lado, emprestada de organizações da sociedade civil, que o definiam como não pertencentes ao mundo ocidental e, por outro lado, baseada nas diferenças em termos de desenvolvimento ou de indicadores socioeconômicos entre os Estados nacionais, isso é, de performance socioeconômica. Por sua vez, seu argumento era de que o aprofundamento das desigualdades entre os Estados a partir do eixo Norte-Sul era o principal desafio social daquele período. Vale destacar, ainda, que com base na Linha Brandt apresentada nesse relatório para uma representação cartográfica do mundo a partir da divisão Norte-Sul, o Sul incluiria países que estão no hemisfério norte, inclusive países cuja localização geográfica ultrapassa o Trópico de Câncer, ao mesmo tempo em que excluiria a Austrália e a Nova Zelândia, que por sua vez estão geograficamente ao Sul do Equador.

Figura 1 - Linha de Brandt



Fonte: Banco Mundial 1980

A imprecisão geográfica do Sul apresentada na Linha de Brandt, no entanto, gerou importantes questionamentos e aprimoramentos da definição deste conceito pela literatura acadêmica. Em primeiro lugar, diversos autores passaram a debater quais indicadores seriam mais precisos para contemplar os critérios socioeconômicos que definiriam o Sul a partir de uma posição particular na questão do desenvolvimento econômico (Santander Campos 2016). O segundo tipo de questionamento e aprimoramento se deu a partir da inclusão de uma condição política compartilhada a nível internacional enquanto uma dimensão essencial para a definição do Sul (Dados e Connel 2012 ; Albaret e Devin 2016; Brun 2018). Por fim, alguns autores passaram a incluir elementos imateriais, como o caráter multiétnico das sociedades dos países Sul (Braveboy-Wagner 1986, 2016), os dilemas de construção nacional enfrentados por seus Estados (Alden, Morphet e VIEIRA 2010), e uma identificação positiva a partir do compartilhamento de desafios e soluções comuns (Santander Campos 2016). Na ausência de um acordo geral sobre os indicadores que seriam imprescindíveis para a inclusão de um Estado no conceito do Sul, esses autores compartilharam, no entanto, uma referência ao status “em desenvolvimento” em suas diferentes definições do Sul (Brun 2022).

Se o Sul, conforme visto, apresentou-se como uma reformulação dos conceitos de Terceiro Mundo e Países em desenvolvimento, o termo Sul Global, por sua vez, difundiu-se a partir do começo do novo milênio, como uma reformulação do conceito de Sul, embora traga poucas novidades em

seu conteúdo. Passamos agora a uma análise do debate ontológico acerca do Sul Global por parte da literatura, com o objetivo de apresentar uma sistematização das principais definições encontradas. Entretanto, conforme mencionado, é difícil precisar a sua origem, por não existir uma obra clássica que tenha inaugurado o termo ou então uma definição que tenha se tornado amplamente aceita. Pelo contrário, referências acadêmicas ou maior detalhamento conceitual raramente acompanham o uso da expressão Sul Global. Essa fragilidade também pode ser percebida em trabalhos acadêmicos, que tem aplicação mais recorrente em estudos de caso.

Por esse motivo, para fins deste artigo, entende-se que o melhor caminho para compreender o modo pelo qual a literatura concebe o conceito de Sul Global é a partir de questionamentos em relação aos motivos que levaram à reformulação do conceito de Sul, que a partir do início do século XXI ganhou para si o adjetivo Global, que deveria qualificar o substantivo já existente. Em outras palavras, buscaremos compreender as diferentes definições do Sul Global, por meio de uma análise dos motivos pelos quais as organizações internacionais, os governos nacionais, os acadêmicos e especialistas, os meios de comunicação e as organizações da sociedade civil passaram a preferir Sul Global ao Sul.

O conceito de Sul Global ganhou tração na literatura especializada, em detrimento do Sul, em primeiro lugar, em função da valorização de uma abordagem centrada na desterritorialização dos efeitos negativos da acumulação capitalista sobre espaços e povos em escala global no âmbito da teoria da globalização. Em outras palavras, foi difundido por autores que objetivavam demonstrar como o capitalismo global contemporâneo produziu novas configurações socioespaciais que não poderiam ser efetivamente descritas com base em modelos puramente territoriais da divisão entre os hemisférios Norte e Sul, mas que ainda seriam de natureza fundamentalmente socioespacial pois geravam uma divisões entre um Norte, desenvolvido, e um Sul, em desenvolvimento, dentro de um mesmo Estado, como no caso italiano, ou entre Estados de um mesma região, sem levar em consideração círculos de latitude, como a linha do Equador. (Brenner 2011).

Em segundo lugar, o adjetivo Global começou a ser afixado ao Sul em função da insatisfação com a preservação de um caráter terceiro-mundista e não-alinhado no conceito de Sul por uma parcela da literatura, para se pensar a dinâmica da cooperação internacional na era da globalização. Enquanto o Sul remetia necessariamente ao contrário do Norte, destacando assimetrias e hierarquias implícitas na ordem internacional, bem como uma interrelação entre o desenvolvimento do Norte e o subdesenvolvimento do Sul, o Sul Global não era empregado como um contrário ao Norte Global, este que,

por sua vez, era e continua sendo mencionado com baixa frequência. Essa parcela da literatura buscava valorizar no conceito de Sul Global a construção de redes fortes e interativas de cooperação como elemento fundamental da política e da prática governamental para contribuir na busca dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio estabelecidos pela ONU em 2000, para que as vulnerabilidades e os desafios comuns a esses países possam ser enfrentados conjuntamente pelos países do Sul, bem como para que o desequilíbrio bruto entre países desenvolvidos e em desenvolvimento possa ser remediado, por meio da absorção dos dividendos positivos da globalização econômica (Dirlik 2007). A principal expressão dessa abordagem foi como a publicação do relatório *Forging a Global South* do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento de 2003. Trata-se de uma perspectiva que encontra inspiração nos pensamentos liberais, que defende os impactos positivos da globalização na busca por esses países de superarem seus desafios sociais e econômicos. Portanto, o adjetivo “global” indica os Estados que abraçaram o projeto globalizador como meio apropriado para o desenvolvimento. A expressão, indiretamente, diminui a visibilidade das assimetrias causadas ou aprofundadas pela própria globalização.

Por fim, o Sul Global foi preferido pela literatura, pois não necessariamente reflete o caráter estadocêntrico que a noção de Sul carregava consigo. Com efeito, o Sul Global foi recorrentemente mobilizado em referência às organizações da sociedade civil que passaram a ganhar cada vez mais espaço nas organizações internacionais multilaterais (Devin 2011) e que constroem suas identidades e redes de ativismo político a partir do reconhecimento mútuo de suas condições às margens do mundo neoliberal da globalização e da experiência compartilhada dos efeitos negativos da globalização neoliberal (López 2007; Polet 2007; Prashad 2012). Com isso, Sul Global passaria a englobar, também, movimentos, redes e atores que não têm o território como um de seus elementos constitutivos - como é o caso do Estado na concepção Weberiana. Ainda que o território ainda seja um elemento fundamental para se compreender as dinâmicas das relações internacionais - afinal, atores não estatais têm sedes, atividades, fluxos e indivíduos que estão inevitavelmente situados em territórios -, o conceito de Sul Global passa, segundo essa perspectiva, a impressão de que mais tipos de atores estão contemplados pela definição.

Em síntese, podemos concluir que o conceito de Sul Global não tem uma definição objetiva e consensuada, tanto por parte da literatura científica, quanto por relatórios de Estados e outros atores internacionais. Seu surgimento é justificado com base na necessidade de um esforço por um novo olhar, mais desterritorializado, menos estadocêntrico e que não

dê tanta ênfase às contradições inerentes das relações internacionais, para as terminologias anteriormente mobilizadas pela literatura acadêmica e por documentos políticos dos Estados e de Organizações Internacionais: Sul, terceiro mundo, países subdesenvolvidos, países em vias de desenvolvimento, países em desenvolvimento, países emergentes, países atrasados, países não-industrializados, países pobres. Portanto, a origem e a trajetória, que foram exploradas nesta primeira seção, revelam uma história de busca de um conceito mais denso, mais preciso e menos etnocêntrico. Todavia, há outras versões dessa história, que serão exploradas na próxima seção.

A insuficiência do conceito de Sul Global

A seção anterior demonstrou a trajetória da expressão Sul Global e de outros conceitos correlatos desde praticamente o início do campo científico das Relações Internacionais. Apesar de muito utilizado, a definição de Sul Global tem falhas que resultam em insuficiências analíticas. Esta seção tem como objetivo analisar essas carências, como imprecisão semântica, vagueza conceitual, ausência de um contra conceito e etnocentrismo. A partir dessa crítica ao conceito de Sul Global, a terceira seção será dedicada à construção conceitual de uma alternativa.

Ao longo desta seção, à medida em que ficará evidente a fragilidade do poder explicativo do termo Sul Global, cabe a reflexão do motivo pelo qual ele se tornou tão popular, apesar das insuficiências. Conforme mencionado, não existe uma obra acadêmica que defenda a reforma desse conceito e que tenha se tornado clássica na literatura a ponto de ser um ponto de inflexão e explicar tal mudança. Todavia, não se deve cometer o erro de inferir que a ausência de “founding parents” de um conceito pode representar um processo natural ou desinteressado. A mudança nesse certame faz parte de movimentos de cunho político, econômico, social e cultural, que refletem relações hierárquicas de poder ao mesmo tempo que as alimentam. Ainda que muitos que usem o termo Sul Global não façam conscientemente, há mensagens inerentes a esse conceito que são difundidas e cristalizadas, o que não é um movimento desinteressado. E essas motivações raramente constam nas explicações que foram desenvolvidas na última seção deste artigo. Além do mais, não é possível argumentar que o adjetivo “global” somente tem como propósito indicar que os países que pertencem a esse grupo estão situados no globo terrestre, pois até o momento em que este artigo foi escrito não há nenhuma nação fora da Terra.

A imprecisão semântica da palavra “global” é uma das críticas possíveis

ao conceito. A função semântica de adjetivos é qualificar os substantivos, seja atribuindo características, restringindo ou esclarecendo sua natureza. Portanto, na expressão Sul Global, o adjetivo “global” tem como objetivo modificar o sentido do substantivo “sul”. Todavia, cabe perguntar qual é o valor informativo que a palavra “global” adiciona. Como já argumentado, não diz respeito ao fato que todos desse grupo estão situados no globo terrestre, mesmo porque, uma vez que essa característica não diferencia o novo conceito de Sul Global dos seus predecessores: Terceiro Mundo, países em desenvolvimento, Sul etc. O caso em pauta difere, por exemplo, da composição de “segurança humana”. O adjetivo “humana”, ao qualificar o substantivo “segurança”, tem como função fazer uma distinção da segurança que tradicionalmente é analisada nas Relações Internacionais: a relativa aos Estados. Portanto, além da função semântica, a palavra “humana” tem uma função explicativa relevante para o campo das Relações Internacionais, ressaltando uma diferença fundamental no tipo de segurança que é tratada, bem como as principais vítimas dessa insegurança: os indivíduos. Pode-se argumentar, que o adjetivo “global” busca indicar a inclusão no processo de globalização, que acelerou e se aprofundou ao longo do século XX. Por outro lado, todos atores das relações internacionais, ainda que de modo assimétrico e com resultados distintos, foram afetados pelo processo de globalização. Com isso, a escolha do adjetivo continua sendo, na melhor das hipóteses, questionável quanto a sua pertinência.

A imprecisão semântica pode ser considerada causa ou sintoma de outra crítica ao Sul Global: sua vagueza. Ao usar o conceito, não fica evidente qual a principal natureza do grupo que se busca definir. A origem pode ser política, econômica, social, cultural, comportamental, material, geográfica ou até mesmo uma mistura de todos os fatores mencionados anteriormente. Não há critérios claramente definidos quanto às principais características e o peso delas, para inclusão e para exclusão de membros que podem ser classificados nesse conceito. Ainda que nas Ciências Sociais não seja rara a existência de conceitos que tenham uma fronteira elástica em suas definições, no caso do Sul Global trata-se de limites praticamente desconhecidos. Enquanto alguns Estados frequentemente são classificados como parte do Sul Global (como, por exemplo, Brasil, México, Índia e Nigéria), outros países não são associados automaticamente à definição (como, por exemplo, Coreia do Norte, Irã, Sudão do Sul, China, Chipre, Panamá e Maldivas). Caso esses países não sejam considerados integrantes do Sul Global, também não é claro qual classificação caberia a eles, pois não há um entendimento sobre o que seria um Sul não Global.

Como a definição de Sul Global é vaga, bem como são seus critérios,

diversas hipóteses explicativas podem ser levantadas para entender o tratamento diferenciado: posicionamento na política internacional, relevância econômica, índice de desenvolvimento humano, regime político doméstico e até mesmo razões subjetivas advindas de visões de mundo. É possível que essa vagueza reflita o real objetivo do conceito de Sul Global que se mantém escondido nas entrelinhas de seu uso: denominar tudo que é considerado como “o resto”, assim como o título da obra de Alice Amsden (2003) denuncia.

Essa percepção de que o Sul Global busca incluir dentro de um conceito único uma miríade de atores que fazem parte do “resto” gera duas principais dificuldades. Em primeiro lugar, todo conceito que busca colocar sob a mesma classe unidades muito heterogêneas acaba perdendo capacidade explicativa. A generalização excessiva cria platitudes, tornando o conceito pouco útil para analisar a complexidade dos integrantes do grupo, bem como as relações intra e intergrupos. O Sul Global propõe-se a abraçar: países de grande extensão territorial, como o Brasil, e outros que estão em risco de desaparecer com os efeitos nas mudanças climáticas, como Tuvalu; potências nucleares, como a Índia, a países como a Costa Rica, que decidiu não ter forças armadas; Estados economicamente robustos, como a China, a países fragilizados, como o Iêmen; democracias liberais, como Taiwan, a regimes autoritários como Arábia Saudita; bem como países alinhados na política internacional com as potências tradicionais do Norte, como o México, a revisionistas, como o Irã. Ao passo que os critérios de inclusão e exclusão são pouco claros, a tentativa de abranger tantas unidades sob o mesmo conceito dão a impressão de profundo desconhecimento sobre as características desse grupo. Além de evidenciar a fragilidade no poder explicativo do conceito, essa constatação reforça a hipótese de que o maior objetivo do Sul Global é dar um nome ao “resto”. Ou seja, independentemente das características que os casos apresentarem, define-se como Sul Global tudo o que não é pertencente a uma ideia de Norte.

Curiosamente, apesar de o conceito de Sul Global ser cunhado a partir de uma ideia de oposição a um grupo estabelecido (ou seja, “o outro”), não há um contra conceito inerente na literatura científica. Em termos geográficos, o Sul é a oposição ao Norte, o que também inclui explicações na Física, dado o campo magnético do planeta. O mesmo não ocorre com o Sul Global, uma vez que o Sul é tratado como Global, mas o Norte nem sempre. Conceitos acadêmicos demandam critérios científicos claros e que sejam aplicados de modo imparcial a todos os casos (Goertz 2006). No caso em questão, pode-se questionar se as razões que levaram à necessidade de inserir o adjetivo “global”, ainda que a escolha da palavra possa ser semanticamente criticada, para qualificar o Sul também foram observados para o Norte. Além disso,

ainda que a recorrência da expressão Norte Global fosse maior, esse conceito herdaria as mesmas dificuldades e imprecisões que fragilizam a definição de Sul Global.

O conceito de Sul Global nasceu no meio acadêmico, mas teve um grau de aceitação, ainda que tímido, nos discursos, relatórios e outros documentos de Estados e de organizações internacionais. Apesar disso, poucos atores, estatais ou não, preocupam-se em se definir como Sul Global em seus documentos, discursos e relatórios oficiais. O mesmo não ocorre com outros conceitos, como ocorreu, por exemplo, no Movimento dos Não Alinhados, em que os Estados buscavam marcar uma posição política, ressaltando a divisão Norte-Sul para além da Leste-Oeste da Guerra Fria (Milani 2014). Hodiernamente, pode-se citar os casos da China e do Brasil no campo político da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento, que reforçam suas características de país em desenvolvimento, para legitimar suas ações internacionais diante de seus parceiros e em oposição à Ajuda Oficial ao Desenvolvimento de doadores tradicionais (Duarte 2019). Em função das regras acordadas na Organização Mundial do Comércio e em outras instituições internacionais, que preveem tratamento diferenciado para países em níveis de industrialização diferentes, diversos Estados preocupam-se em reforçar suas características de países de menor desenvolvimento relativo (Milani 2014). Todavia, Sul Global não reflete qualquer identidade que os atores se reconhecem, não causa impacto político, nem produz consequências jurídicas ou comerciais. Ser um conceito primordialmente acadêmico não é um problema em si, pois arcabouços analíticos são criados para facilitar o processo de análise e de interpretação de fenômenos estudados, ainda que tomadores de decisão raramente tomem decisões em função de conceitos científicos. Todavia, chama atenção a virtual inexistência de um Sul Global na empiria que, somada às fragilidades já exploradas, reforça a crítica de que Sul Global não tem poder explicativo pífio.

É possível inferir que o conceito de Sul Global tem como uma de suas principais motivações, ainda que esteja oculta, a visão das potências do Norte sobre tudo que consideram como exógeno. Trata-se, portanto, de um conceito baseado em uma leitura etnocêntrica, paternalista e, inevitavelmente, superficial do sistema internacional e dos atores nele. Nesse sentido, o Sul Global também carrega consigo uma necessidade de validação e de reconhecimento pelas potências, o que explicaria a necessidade do adjetivo “global” qualificando o Sul. Considera-se global os atores que não fazem parte do Norte (ou seja, pertencem “ao resto”), mas são considerados próximos pelas potências. Os países do Sul que são vistos como párias, geralmente não aparecem como parte do Sul Global (ou seja, a definição não dita do Sul não-Global). Como argumentam Milani e Kraychete (2022, 10), “(...) o termo ‘Sul

Global’ implicaria pelos analistas a aceitação de um conceito do social (do internacional) que retira ainda mais agência dos países do Sul geopolítico.” Por sua vez, o Norte não precisa ser classificado como global, pois a análise dos aspectos necessários para ser considerado como tal toma como ponto de partida esse grupo, que, segundo essa perspectiva, naturalmente já são dignos de serem considerados globais. A assimetria de poder cristalizada na estrutura de poder de conhecimento (Duarte 2019) tornou possível que esse conceito frágil e etnocêntrico ganhasse espaço e consolidasse-se no âmbito acadêmico, inclusive dos países que são considerados o “resto”. Por esses motivos, este artigo argumenta que a ideia de Sul Global, além de ser pouco útil analiticamente, não deveria servir a acadêmicos do Sul. Na próxima seção, será apresentada uma alternativa conceitual.

Sul geopolítico: uma contribuição para o debate

Conforme anunciado na introdução, esta seção apresenta o conceito de Sul Geopolítico como uma alternativa ao uso da expressão Sul Global. Não se argumenta, entretanto, que esse novo conceito encerra o debate na literatura sobre como classificar o Sul, dadas suas características plurais, ou que ele está isento de críticas. Pelo contrário, reconhece-se que, apesar das vantagens que serão desenvolvidas nos parágrafos a seguir, ainda há insuficiências e pontos que carecem de maior reflexão, que serão objeto de análise na próxima seção. Entende-se, entretanto, que o estabelecimento e o emprego do conceito de Sul Geopolítico incentivam e resgatam um importante debate no âmbito acadêmico, desnaturalizando e tensionando conceitos carregados de vieses vindos do Norte para se analisar outros atores no mundo. Portanto, apesar de passível de críticas, espera-se que a teorização sobre o Sul Geopolítico dê uma contribuição para a academia ao fomentar a reflexão e o debate.

Ao apontar as insuficiências do Sul Global, a seção anterior elencou algumas fragilidades, como imprecisão semântica, vagueza conceitual, ausência de um contra conceito e etnocentrismo. Esses pontos levantados também serão importantes para analisar o conceito que será apresentado nesta seção, mas antes se faz necessário defini-lo. O Sul Geopolítico tem sua definição baseada em atores que constroem suas posturas política e identitária no plano sistêmico, politizando suas posições (desfavoráveis) na hierarquia internacional, a partir de uma leitura histórica das assimetrias, que se perpetuam e se cristalizam em estruturas de poder. Não se trata, portanto, de um conceito criado a partir da visão das potências mundiais sobre demais atores. O conceito de Sul Geopolítico busca reforçar a agência dos atores do Sul, na medida em que traz uma imagem autoconstruída, a partir das leituras

que eles têm das relações internacionais e de suas inserções.

Em contraste com o conceito de Sul Global, a definição descrita acima já apresenta uma vantagem imediata quanto à substância e ao significado. O adjetivo “geopolítico” tem valor informativo, uma vez que traz sentido e qualifica o substantivo “sul”. Enquanto o Sul Global, tanto pela escolha semântica quanto por ser um conceito vago, ofusca e suaviza a existência de relações de poder, o conceito apresentado busca colocar essas disputas e tensões no centro da análise, convidando a uma leitura histórica das assimetrias, das relações de dominação, da exploração e da humilhação como fatores constitutivos das relações internacionais (Badie 2014). O que mais caracteriza a dinâmica entre atores (estatais e não estatais) não é o fato de que elas ocorrem no globo terrestre (e, portanto, serem globais), mas sua dimensão fortemente hierárquica que molda o sistema anárquico.

O conceito de Sul Geopolítico busca reduzir o problema de imprecisão semântica, uma vez que sua construção deixa evidente qual é a principal natureza do grupo que se busca definir. Consequentemente, os critérios para inclusão e para exclusão dos Estados que fazem parte desse conceito tornam-se mais evidentes. Assim como outros conceitos das Ciências Sociais, esses critérios têm um teor subjetivo, o que requer um trabalho interpretativo ao aplicar sua definição em casos empíricos. Alguns elementos constitutivos do Sul Geopolítico (como questões identitárias, sociais, políticas e culturais) não podem ser precisamente determinados por meio de fórmulas matemáticas ou fatores puramente técnicos. Conforme argumentado na seção anterior, a elasticidade de conceitos nas Ciências Sociais, em decorrência de interpretações distintas do fenômeno analisado, representa uma fragilidade, mas não invalida seu poder explicativo. Nesse sentido, cabe ressaltar que as fronteiras traçadas pela definição do Sul Geopolítico são claras, apesar de ainda restar um grau de subjetividade.

A definição desses limites contribui, também, para reduzir (ainda que não elimine) um efeito negativo que é inerente a processos que estabelecem classes analíticas: a criação de platitudes dentro de uma classe, forjando uma falsa homogeneidade. Ainda é possível classificar sob a definição de Sul Geopolítico atores com características bastante diversas (por exemplo: capacidade militar, peso econômico, representatividade política, desafios sociais que enfrentam, posicionamento geográfico, regime político doméstico, cultura, etc.). O fator que une essa miríade de atores à luz do conceito de Sul Geopolítico são seus posicionamentos políticos frente ao jogo de poder internacional (Milani e Kraychete 2022). Sul Geopolítico não foi construído com base em uma visão estereotipada e superficial que atores têm sobre tudo que consideram exógeno. Pelo contrário, é um conceito feito por atores do

Sul, para evidenciar a leitura que têm sobre si, embora possam ter motivações diferentes para terem desenvolvido essa autopercepção. O Sul Geopolítico, portanto, é uma definição que abarca menos casos que o Sul Global, pois nem todos os atores do Sul serão parte dele. Ainda que o problema de criar generalizações indesejadas dentro da classe analítica, o conceito é pensado para evidenciar a identidade desses atores que é refletida em seus comportamentos, em suas visões de mundo, na construção de suas normas internacionais e de suas leituras de interesse nacional, apesar de serem heterogêneos em termos materiais e ideacionais.

Não há casos de atores que se declarem oficialmente como parte do Sul Geopolítico, diferentemente da expressão Sul Global. Esse é um conceito que nasce na academia e propõe-se a ter uma função analítica. A existência de grupos, redes e movimentos políticos evidenciam a comprovação empírica do Sul Geopolítico. É o caso, por exemplo, de grupos de geometria variável que visam a contestar a concentração do poder decisório mundial. Talvez o exemplo mais eloquente seja o BRICS (Vieira 2016), mas também pode-se citar o G-20 comercial no âmbito da Organização Mundial do Comércio, a Nova Ordem Econômica Internacional, a realização do Fórum Social Mundial, a Via Campesina, bem como as narrativas que acompanham as políticas de cooperação Sul-Sul (Braga e Duarte 2022).

Faz-se importante observar que o pertencimento ao Sul Geopolítico não é linear. Conforme mencionado, o conceito parte de peculiaridades históricas, identitárias, culturais e materiais, que são refletidas na leitura e no comportamento dos atores na política internacional. Uma vez que esses fatores podem variar ao longo do tempo, a pertinência de serem classificados como parte do Sul Geopolítico também flutua, ainda que os critérios materiais dos atores que os colocam em uma posição baixa ou intermediária na hierarquia de poder mundial continue estável. Em outras palavras, há atores que podem ser considerados como parte do Sul (em função de critérios econômicos, sociais e militares), mas decidem não ter comportamentos políticos que permitam sua classificação como Sul Geopolítico. É o caso, por exemplo, do México, principalmente após a assinatura do Tratado de Livre Comércio da América do Norte, ou do Brasil, que no governo de Jair Bolsonaro adotou uma postura de alinhamento automático ao governo de Donald Trump (Alves e Farias 2020). A insatisfação com o status quo, que é manifestada principalmente na defesa de uma maior participação nos mecanismos decisórios dos regimes internacionais, é um requisito do Sul Geopolítico (Braga e Duarte 2022).

Percebe-se, portanto, que o conceito de Sul Global e o de Sul Geopolítico não se anulam entre si, pois não têm exatamente o mesmo propósito. A alternativa apresentada nesta seção, entretanto, têm vantagens

comparativas claras, principalmente para pesquisas que tenham como objeto Estados e outros atores do Sul. A leitura com base na autopercepção expurga o etnocentrismo enraizado no conceito de Sul Global, interrompendo a difusão de leituras estereotipadas que relegam sociedades inteiras à definição de “resto”. Há fragilidades, entretanto, que devem ser observadas, como será melhor explorado na próxima seção.

As insuficiências do Sul geopolítico

O conceito do Sul Geopolítico, que foi apresentado na última seção, representa uma contribuição relevante para superar algumas limitações que o uso da expressão Sul Global apresenta. Em especial, cria-se uma definição que leva mais em conta a agência dos países do Sul, assim como ressalta a existência de assimetrias e de desigualdades na clivagem Norte-Sul, ao invés de as ocultar. Para isso, o novo conceito rompe com o caráter exógeno que serve de base para a construção de seus critérios analíticos, ao mesmo tempo que busca aumentar a precisão e a transparência. Todavia, o conceito de Sul Geopolítico e sua aplicação empírica abrem novas possibilidades analíticas que ainda precisam ser trabalhadas. Como argumentado por Goertz (2006), a definição clara dos critérios de inclusão e de exclusão inerentes aos conceitos científicos também definem o universo de possibilidades que aquele conceito pode ser aplicado. O Sul Geopolítico traz consigo duas categorias básicas de análise.

A primeira é o “Sul”, que diz respeito à dimensão material e o reflexo dessa assimetria na trajetória dos atores internacionais. A formação do Sul é, portanto, um processo histórico marcado por uma condição desfavorável comum na estratificação do sistema internacional. Em sua diversidade, os atores do Sul encontram seu fator unidade em seu histórico de dominação ou subjugação seja pelo sistema do colonialismo, do protetorado ou de tratados desiguais, em sua posição relativa na divisão internacional do trabalho, em suas condições socioeconômicas e em suas condições de países excluídos ou sub representados na capacidade de participação nos processos decisórios das organizações internacionais (Devin e Albaret 2016).

A segunda é o “Geopolítico”, que como Milton Santos (2021) disciplina, trata das relações de poder e espaço que ocorrem simultaneamente em diversos tabuleiros globais, regionais e locais. A palavra “Geopolítico” deve ser vista como uma nova categoria analítica. Portanto, o conceito de Sul Geopolítico combina critérios de duas dimensões que, apesar de relacionadas, são distintas. Abre-se, desse modo, uma dificuldade de identificar com clareza

um único contraconceito para Sul Geopolítico. A definição apresentada abre espaço para, pelo menos, outras três categorias que derivam da combinação dos critérios que constituem o conceito. É um caso diferente, por exemplo, do que foi argumentado para o Sul Global, em que não haveria um contra conceito claro.

O Sul Geopolítico se contrapõe materialmente, historicamente e politicamente em oposição aos atores que vêm das tradicionais zonas de poder (os quais, com raras exceções, são os mesmos do colonialismo e do imperialismo) e que defendem o status quo por serem beneficiados diretamente por ele. Os discursos presentes na cooperação internacional para o desenvolvimento deixam esse contraponto ainda mais claro. Para legitimar e fortalecer suas políticas de cooperação internacional, países como a China, o Brasil, a Índia e a África do Sul esforçam-se para criar um regime simbólico em oposição à Ajuda Oficial ao Desenvolvimento, feita pelos tradicionais doadores do Norte (Milani 2018). Frequentemente, o discurso oficial desses países ressalta o passado comum de colonialismo e de exploração, a fim de se apresentarem como um parceiro mais preocupado com o outro (Duarte 2019b). Esses países usam seus passados de exploração, de dominação e de humilhação, bem como suas contradições socioeconômicas para reafirmarem suas identidades e para legitimarem sua inserção internacional (Conde 2022). Esse exemplo ilustra com riqueza um instrumento político que é usado pelos países do Sul Geopolítico para sua inserção internacional, ao passo que denunciam a perversidade das históricas relações de poder no mundo.

Todavia, existem outras possibilidades além desses polos opostos. O primeiro ponto a ser observado é a existência de agentes que estão no Sul pelos critérios histórico e material, mas decidem não usar esses fatores para denunciar os impactos negativos das assimetrias internacionais. É o caso de atores que acreditam que podem ser recompensados por outros mais poderosos ao não denunciar o status quo (e, portanto, se distanciam da leitura de mundo e do comportamento político que caracterizam o pertencimento ao Sul Geopolítico). Esse comportamento por parte de Estados no sistema internacional recebe diversas classificações, como “alinhamento” ou “*bandwagon*”, de acordo com a lente teórica utilizada. Apesar de consideravelmente conhecido empiricamente e teoricamente, a literatura que criou ou adotou o conceito de Sul Geopolítico (este artigo inclusive), não se debruçou sobre como classificar esse grupo diante dos critérios analíticos sugeridos.

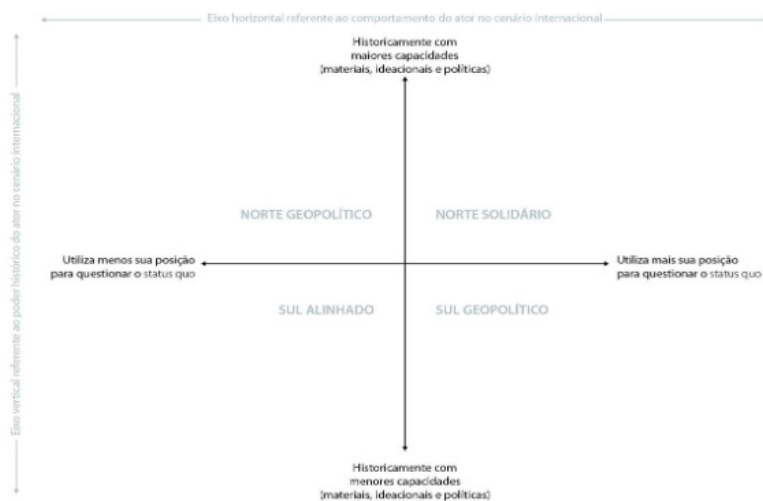
Do mesmo modo que há atores do Sul que não fazem parte do Sul Geopolítico, também existe a possibilidade analítica de países do Norte que não sejam do Norte Geopolítico. A existência teórica desse grupo de atores enquanto

tipos ideais, todavia, não implica a sua existência empírica. São raros os atores que estão em situação privilegiada na hierarquia de poder mundial e que, de modo altruístico, renunciem a parte de seus privilégios em solidariedade com atores do Sul. Deve-se reconhecer que uma categoria analítica que seja vazia indica uma fragilidade clara no potencial explicativo desse conceito por não ser capaz de produzir uma distinção dos casos empíricos, ensejando sua revisão. Por outro lado, seria um exercício intelectual interessante discutir a inserção internacional da Rússia à luz desse debate conceitual. A classificação desse país como Sul Global encontraria dificuldades, embora sua postura contestadora do status quo a credencie para o Sul Geopolítico, critérios históricos e materiais levam a crer que seria um ator do Norte.

Figura 2 - Tipos ideais dos Estados: uma proposta de aprofundamento do conceito de Sul Geopolítico

DIAGRAMA DE CLASSIFICAÇÃO

Disposição de casos de acordo com as dimensões material-histórica e comportamental dos atores



Fonte: Elaborado pelos autores.

A divisão no eixo histórico-material e geopolítico, que gera a classificação analítica dos casos, conforme indicado na figura 2, reflete o momento da análise. Todavia, o mundo está em constante modificação, bem como o comportamento e as características dos agentes analisados. O conceito de Sul Geopolítico ainda carece de trabalhos que incorporem meios de contemplar a transição de casos entre as categorias. Conforme mencionado

anteriormente, este artigo pressupõe que a inserção internacional é fruto de um jogo de poder doméstico, que leva em consideração fatores sistêmicos, mas não é determinada por estes. Portanto, mudanças no eixo da agência são facilmente explicadas por alterações no comportamento e visões de mundo dos agentes.

A partir desta tipologia, seria possível compreender diferentes graus de (geo)politização da condição de Sul ou de Norte de um Estado no plano sistêmico ao longo do tempo, em função de mudanças governamentais no nível de sua política doméstica, assim como casos de politizações pontuais por conveniência e pragmatismo de um mesmo governo para garantir maior eficiência, legitimidade e representatividade às suas ações internacionais em diferentes agendas temáticas e arenas políticas das relações internacionais. De igual modo, ela nos ajudaria a compreender, os processos de mobilidade ascendente, e até mesmo descendente, de Estados na hierarquia do sistema internacional ao longo do tempo, em função de transformações estruturais de suas capacidades materiais e da conquista de uma maior representatividade nas estruturas de poder.

Todavia, mudanças no eixo vertical, que dizem respeito a fatores histórico-materiais, carecem de maior cuidado, pois refletem limitações inerentes à classificação de Sul e de Norte. Ainda que um ator ganhe poder e suba no ranking da hierarquia global, a trajetória histórica de opressão, humilhação e dominação permanece. Seria o caso, por exemplo, da China. Do mesmo modo, uma potência imperialista decadente pode vir a experimentar uma nova situação de marginalização da política mundial, mas sua posição histórica é a inversa.

Outro fator que limita o conceito do Sul Geopolítico frente a outros conceitos como Terceiro Mundo, Países em Desenvolvimento, Sul e Sul Global, é o seu caráter exclusivamente acadêmico até o momento. Conforme demonstrado, é um conceito que nasce na academia e propõe-se a ter uma função exclusivamente analítica, como diversas outras com a qual dialoga, mas que, diferentemente destas, ainda não ganhou tração junto aos atores estatais do Sul e do Norte, às organizações internacionais e às organizações da sociedade civil, para se tornar um conceito nativa das relações internacionais.

Considerações finais

Ao investigarmos a origem do conceito de Sul Global e as suas principais definições, concluímos que ele ganhou tração a partir dos anos 2000 enquanto uma reformulação do conceito de Sul, em função da valorização, por

parte dos analistas e de tomadores de decisão, de uma abordagem centrada na desterritorialização dos efeitos negativos da acumulação capitalista sobre espaços e povos em escala global no âmbito da teoria da globalização, da insatisfação com a preservação de um caráter terceiro-mundista e não alinhado no conceito de Sul e de não ter um caráter estadocêntrico que a noção de Sul carregava consigo. Entretanto, também chegamos à conclusão de que esse conceito não encontra uma definição objetiva e consensuada na literatura acadêmica ou em documentos políticos.

Já a análise do conceito de Sul Geopolítico, desenvolvido por pesquisadores e pesquisadoras do Laboratório de Análise Política Mundial, vinculado ao IESP-UERJ, nos permitiu concluir que ele reforça a agência dos atores do Sul. Igualmente, o conceito coloca essas disputas e tensões no centro da análise, convidando a uma leitura histórica das assimetrias, das relações de dominação, da exploração e da humilhação como fatores constitutivos das relações internacionais. Entretanto, verificamos que esse conceito ainda se mostra limitado para enfrentar outras limitações presentes no conceito de Sul Global, em especial, sua incapacidade de dar conta, simultaneamente, da unidade do Sul, como um contraponto ao Norte, e da sua diversidade, enquanto fenômeno ontológico, e de contemplar as possibilidades de mudanças em termos de filiação de um Estado ao Sul Geopolítico ao longo do tempo.

Portanto, ao analisarmos comparativamente o rendimento analítico dos conceitos de Sul Global e de Sul Geopolítico para uma compreensão mais apurada das dinâmicas geopolíticas das relações internacionais nas primeiras décadas do século XXI, concluímos que o conceito de Sul Geopolítico apresenta vantagens em relação ao de Sul Global. Entretanto, também concluímos que o Sul Geopolítico precisa de aprimoramentos e, por isso, não deve ser usado de forma acrítica por estudiosos de Estados do Sul. Como possibilidades para futuras pesquisas, a quarta seção deste artigo aponta fragilidades e oportunidades de aprofundamento do conceito. A proposta conceitual do Sul Geopolítico visa a contribuir para a discussão teórica que supere conceitos que parecem pouco úteis analiticamente, como é o caso do Sul Global. Reconhece-se, entretanto, que a proposta ora apresentada carece de maior reflexão.

Referências

- Albaret, Mélanie & Devin, Guillaume. 2016. Los países del sur en Naciones Unidas. Foro Internacional. México (DF), n.223, p. 13-39, 2016.
- Alden, C., Morphet, S. & Vieira, M. 2010. The South in World Politics. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

- Alves, Leonardo & Farias, Hélio. 2020. The decline in Brazil's international influence: from an emerging country to an inward-looking state. *Austral Brazilian Journal of Strategy & International Relations*, v. 9, p. 14-37, 2020.
- Amsden, Alice H. 2003. *The Rise of "The Rest": Challenges to the West from Late-Industrializing Economies*. Oxford: Oxford University Press.
- Badie, Bertrand. 2014. *Le temps des humiliés: pathologie des relations internationales*. Paris: Odile Jacob.
- Banco Mundial. 1980. *Independent Commission on International Development Issues [ICIDI] Report*. Janeiro de 1980.
- Braga, Pablo S. & Duarte, Rubens. 2022. Os desafios de caracterizar e de formular a grande estratégia em países do Sul geopolítico: uma análise do caso brasileiro. In: MILANI, C. & KRAYCHETE, E. (Org.) *Política Externa e Desenvolvimento no Sul Geopolítico*. Salvador: EDUFBA.
- Braveboy-wagner, J.A. 2016. *Diplomatic strategies of Nations in the Global South*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Braveboy-wagner, J.A. 1986. *Interpreting the third World: politics, economics and social issues*. Westport: Praeger.
- Brenner, Neil. 2011. The Space of the World: Beyond State-Centrism? In: DAVID, Palumbo-Liu; TANOUKHI, Nirvana & ROBBINS, Bruce. *Immanuel Wallerstein and the Problem of the World: System, Scale, Culture*. Durham, NC: Duke University Press, p. 101-137.
- Brun, Élodie. 2022. Atores estatais e a etiqueta "Sul": um estigma estrategicamente invertido. In: MILANI, C. & KRAYCHETE, E. (Org.) *Política Externa e Desenvolvimento no Sul Geopolítico*. Salvador: EDUFBA.
- Brun, Élodie. 2018. *El cambio internacional mediante las relaciones Sur-Sur*. México, DF: El Colegio de México.
- Conde, Leandro. 2022. *Humilhação e Reconhecimento: Brasil e China em Busca de Status Internacional*. Curitiba: Appris editora.
- Dados, N. & Connel, R. 2012. The Global South. *Contexts*, [s.l.], v.11, n.1, p.12-13, 2012.
- Devin, Guillaume. 2011. *Les Organisations Internationales*. Paris: Armand Colin.
- Dirlik, A. 2007. A global South: Predicaments and Promise. *The Global South*. New York, v.1, n.1, p.12-23, 2007.
- Duarte, Rubens de S. 2019a. Has research gone South? Perspectives of a Brazilian researcher in Britain. In: Emma Mawdsley, Elsje Fourie,

- Wiebe Nauta. (Org.). *Researching South-South Development Cooperation: The Politics of Knowledge Production*. 1ed. Abingdon: Routledge, v. 1, p. 49-55.
- Duarte, Rubens de S. 2019b. *The Politics Behind Aid and Cooperation Norms: Critical Reflections on the Normative Role of Brazil and the United Kingdom*. Lanham: Lexington Books.
- Dufour, Françoise. 2007. Dire 'le Sud' : quand l'autre catégorise le monde. *Autrepart*. n. 41, 2007/1, pp. 27-39.
- "Ela voltou": internautas ironizam Dilma por confusão em discurso. PODER 360. Brasília, 13 de abril de 2023. Disponível em: <https://www.poder360.com.br/economia/ela-voltou-internautas-ironizam-dilma-por-confusao-em-discurso/>. Acesso em: 23/04/2023.
- Goertz, Gary. 2006. *Social Science Concepts: A User's Guide*. Princeton: Princeton University Press.
- Green, Rosario & Heller, Claude. 1980. Surgimiento y proyección del Tercer mundo. De Bandung a los ochenta". *Foro Internacional*. vol. 21, núm. 2, 1980, pp. 161-193
- López, Alfred. 2007. Introduction: The (Post) Global South. *The Global South* 1.1-2 (2007): 1-11, 2007.
- Milani, Carlos R. S. & Kraychete, Elsa S. 2022. Apresentação. In: MILANI, C. & KRAYCHETE, E. (Org.) *Política Externa e Desenvolvimento no Sul Geopolítico*. Salvador: EDUFBA.
- Milani, Carlos R. S. 2018. *Solidariedade e Interesse: Motivações e Estratégias na Cooperação Internacional para o Desenvolvimento*. Curitiba: Appris editora.
- Milani, Carlos R. S.; Echart, E.; Duarte, Rubens de S. & Klein, Magno. 2014. *Atlas da Política Externa Brasileira*. Rio de Janeiro: EdUERJ.
- Oglesby, Carl. 1969. Vietnamism has failed ... The revolution can only be mauled, not defeated. *Commonweal* 90, 1969.
- Pagel, H., Ranke, K. & Hempel, J. 2014. The Use of the Concept Global South in Social Science & Humanities. *Globaler Süden / Global South: Kritische Perspektiven*. Institut für Asien- & Afrikawissenschaften, Humboldt-Universität zu Berlin, July 11, 2014.
- Polet, François. 2007. *The State of Resistance: Popular Struggles in the Global South*. Translated by Victoria Bawtree. New York and London: Zed.
- Prashad, Vijay. 2012. *The Poorer Nations: A Possible History of the Global South*. London: Verso.
- Santander Campos, G. 2016. *Identidades e interesses em la cooperación Sur-*

Sur: los casos de Chile, Venezuela y Brasil. Madrid: Catarata.

Santos, Milton. 2000. Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal. Rio de Janeiro: Record. 34th edição (2021).

Sauvy, Alfred. 1952. Trois Monde, une planète. Vingtième Siècle, revue d'histoire. n°12, octobre-décembre 1986. Dossier : Retour au tiers monde. pp. 81-83.

Vieira, Victor C. B. 2016. Construindo a escada para o tabuleiro superior: os BRICS como estratégia de inserção internacional brasileira. In Coleção Meira Mattos: revista das ciências militares. v. 10 n. 37, 2016.

RESUMO

Este artigo tem por objetivo analisar as limitações e possibilidades analíticas ofertadas pelos conceitos de Sul Global e de Sul Geopolítico, para uma compreensão mais apurada das dinâmicas geopolíticas das relações internacionais nas primeiras décadas do século XXI. Em termos metodológicos, o artigo é baseado em uma análise da história do conceito de Sul Global, na reflexão crítica sobre as principais lacunas de sua definição, na apresentação do conceito de Sul Geopolítico e, por fim, no reconhecimento de suas principais limitações, para indicar sugestões de aprimoramento. Em sua conclusão, o artigo argumenta que o conceito de Sul Geopolítico gera maior rendimento analítico em comparação ao de Sul Global devido à sua valorização da agência dos países do Sul, à maior precisão dos seus critérios de inclusão e exclusão e à sua denúncia das assimetrias e desigualdades presentes na clivagem Norte-Sul das relações internacionais. Entretanto, também argumentamos que o Sul Geopolítico precisa de aprimoramentos para que seja capaz de contemplar, simultaneamente, a dimensão da unidade do Sul, enquanto um contraponto ao Norte, a dimensão da diversidade do Sul, enquanto fenômeno ontológico, e a dimensão da mudança em termos de filiação de um Estado ao Sul Geopolítico ao longo do tempo.

PALAVRAS-CHAVE

Sul Global; Sul Geopolítico; Sul; Divisão Norte-Sul.

*Recebido em 29 de maio de 2023
Aprovado em 31 de agosto de 2023*

O CREPÚSCULO DA HEGEMONIA DO DÓLAR AMERICANO E O MUNDO MULTIPOLAR QUE SE APROXIMA

Armin Krishnan¹
Hanna Samir Kassab²

Introdução

Os Estados Unidos (EUA) emergiram como a única superpotência mundial no rescaldo da Guerra Fria, estabelecendo-se efetivamente como a hegemonia global. O segredo do sucesso dos EUA na Guerra Fria e na era pós-Guerra Fria foi a sua tremenda força econômica que lhe permitiu superar facilmente as despesas de qualquer potência rival potencial em termos de capacidades militares (Berkowitz 2003, 5). Como salientado por Michael Beckley, o governo dos EUA tem gasto em média meio trilhão de dólares por ano em armas, acumulando “um arsenal de milhares de navios, aeronaves, veículos, satélites, laboratórios de P&D, instalações de radar, arsenais de munições, testes e instalações e bases de treinamento” (Beckley 2018, 533). As despesas de defesa dos EUA representam apenas 3,74% do Produto Interno Bruto (PIB) dos EUA, o que significa que a superioridade militar dos EUA não impõe um fardo econômico extraordinário à sociedade americana. No entanto, a hegemonia dos EUA pode também ser muito mais frágil do que sugere a sabedoria convencional: não só as capacidades militares são muito menos úteis como ferramentas políticas em um mundo caracterizado por uma interdependência complexa e por arsenais de armas nucleares assustadoramente grandes, como a própria base do domínio geoeconômico dos EUA tem agora se tornado instável, nomeadamente o dólar. O dólar tem sido descrito como o “ponto fraco do império americano” e este ponto fraco tem sido atacado (Hensman e

¹ East Carolina University. Greenville, Estados Unidos. E-mail: KRISHNANA@ecu.edu. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2587-8082>

² East Carolina University. Greenville, Estados Unidos. E-mail: hskassab@gmail.com. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2706-3226>

tem sido atacado (Hensman e Correggia 2005, 1091-1095).

O artigo argumenta que a ascensão dos EUA ao domínio global não teria sido possível sem tornar o dólar americano a mais importante moeda de reserva mundial. O dólar quase fracassou como moeda de reserva dominante na década de 1970, mas acabou por ser apoiado pelo apoio energético do dólar. No início da década de 2000, o governo dos EUA percebeu que poderia usar o dólar americano como uma arma poderosa contra os adversários, o que acabou por encorajar o desenvolvimento de instituições financeiras globais paralelas pelas nações do BRICS. As sanções financeiras sem precedentes impostas pelos EUA e pela União Europeia (UE) contra a Rússia em resposta à invasão da Ucrânia em Fevereiro de 2022 podem ter corroído ainda mais a atratividade global do dólar americano como moeda de reserva mundial. Se, ou quando, houvesse uma alternativa viável ao dólar, o valor do dólar diminuiria, tornando muito menos acessível para os EUA manter militarmente uma presença global e funcional como polícia global. A consequência será o surgimento de uma nova ordem multipolar.

O Sistema de Bretton Woods

A Grã-Bretanha criou um sistema financeiro global ao estabelecer o primeiro padrão-ouro internacional, também conhecido como padrão-ouro clássico, que funcionou de 1880 a 1914 mediante o Banco da Inglaterra. Durante esse período, o padrão foi mantido conjuntamente pelas quatro nações principais: Grã-Bretanha, Alemanha, França e EUA (Gallarotti 1995, 11). O padrão-ouro clássico tem sido amplamente elogiado como tendo sido eficaz em termos de manutenção da estabilidade monetária, fortalecendo o crescimento do comércio internacional e permitindo a expansão econômica e elevadas taxas de emprego (Gallarotti 1995, 18-19). O padrão-ouro chegou ao fim repentinamente com o início da Primeira Guerra Mundial. O novo padrão de câmbio-ouro que substituiu o padrão-ouro clássico durante o período entre guerras foi ineficaz devido à falta de um poder hegemônico forte que o pudesse garantir.

A fim de lançar as bases para um novo sistema financeiro global, delegados de 44 países se reuniram em um hotel em Bretton Woods, New Hampshire, em julho de 1944. Foi decidida a criação de duas instituições principais, o Banco de Reconstrução e Desenvolvimento (Banco Mundial) e o Fundo Monetário Internacional (FMI). A função do Banco Mundial é conceder empréstimos aos países para a reconstrução econômica e o desenvolvimento,

enquanto a função do FMI é fornecer financiamento para resolver problemas de pagamentos temporários (Eichengreen 2021, 555). O Sistema de Bretton Woods se baseava em um padrão-ouro que deveria ser mantido pelo governo dos EUA, que prometia manter os dólares americanos convertíveis em ouro a uma taxa de 35 dólares por onça de ouro (Cesarano 2006). Todas as outras moedas deveriam ser indexadas ao dólar americano, com a expectativa de que todos os bancos centrais mantivessem o valor da sua moeda dentro de um intervalo acordado.

O Sistema de Bretton Woods tornou-se frágil à medida que mais países foram forçados a desvalorizar a sua moeda em relação ao dólar americano. Por exemplo, o Banco da Inglaterra teve de desvalorizar a libra duas vezes em 1949 e 1967 (Eichengreen 2021, 555). Na década de 1960, o governo dos EUA adotou um acordo conhecido como *Gold Pool*, no qual vários países importantes cooperaram na manutenção de uma distribuição internacional de reservas de ouro. O acordo foi, de acordo com Barry Eichengreen, possibilitado pelos EUA “aplicando alavancagem econômica, financeira e geopolítica” (Eichengreen 2021, 555)⁴. Devido aos elevados gastos do governo em relação à Guerra do Vietnã e às pressões inflacionárias resultantes, o Sistema de Bretton Woods terminou em 1971.

Muitos dos atuais desafios ao sistema financeiro global têm origem na decisão de Nixon de fechar o guichê do ouro em Agosto de 1971. Isto desvalorizou efetivamente o dólar americano e criou um sistema financeiro global inteiramente novo (Dalio 2021, 347-348). As moedas começaram a flutuar em uma faixa muito maior entre si do que sob o sistema de Bretton Woods. Não é de surpreender que o fim do padrão-ouro tenha causado uma inflação severa nos EUA durante a década de 1970. No final da década de 1970, o dólar já estava falhando como moeda de reserva mundial. Para estabilizar a moeda americana no início do aumento da inflação após fechar o guichê do ouro, a administração Nixon iniciou negociações de alto nível com a Arábia Saudita para que vendessem o seu petróleo apenas em dólares (Clark 2005, 20). A partir de um acordo secreto com a Arábia Saudita surgiram dois pilares do novo sistema financeiro global: a reciclagem de petrodólares e o desenvolvimento dos Direitos Especiais de Saque (DES) do FMI. A reciclagem de petrodólares se refere à prática de os exportadores de petróleo no Oriente Médio reinvestirem uma parte dos seus lucros petrolíferos nos mercados financeiros da Europa e dos EUA. Os DES, por outro lado, representam uma cesta de moedas em contas detidas pelos Estados-membros do FMI que podem utilizar para liquidar a dívida internacional. Os DES foram introduzidos pela

4 No original: “applying economic, financial and geopolitical leverage” (Eichengreen 2021, 555).

primeira vez em 1970. A reciclagem dos petrodólares começou em 1974, quando a Arábia Saudita comprou secretamente 2,5 mil milhões de dólares em títulos do Tesouro dos EUA (Clark 2005, 20).

Dado que a maioria dos países do mundo necessita importar energia e uma vez que alguns dos maiores exportadores de energia exigem agora dólares americanos em troca, foi criada mais procura internacional pelo dólar, o que estabilizou o valor do dólar americano. A reciclagem de petrodólares garantiu ainda que quantidades substanciais de dólares americanos e instrumentos financeiros denominados em dólares americanos seriam detidos por potências estrangeiras a longo prazo, o que, assim, restringiu ainda mais artificialmente a oferta de dólares americanos. Cerca de 80% de todas as vendas internacionais de petróleo são atualmente realizadas em dólares americanos (Budryk 2022). O que é agora chamado de petrodólar é a ideia de que o dólar é apoiado pelo petróleo em virtude dos países terem de deter dólares para comprar energia no mercado global.

As vantagens para os Estados Unidos da hegemonia do dólar são substanciais, como argumenta Zarate: “A posição do dólar permite aos Estados Unidos moldar o sistema económico e político global e oferece maior influência no exterior, maior flexibilidade interna e maior isolamento de crises internacionais” (Zarate 2013, 399)⁵. A hegemonia do dólar também permite ao governo dos EUA pedir dinheiro emprestado para financiar um défice comercial substancial e sustentar níveis de dívida nacional sem uma desvalorização severa de sua moeda.

O uso do dólar como arma

O domínio do dólar americano no sistema financeiro global proporcionou ocasionalmente ao governo dos EUA oportunidades para coagir aliados como a Grã-Bretanha durante a crise de Suez de 1956 (Katz 2014, 79). Contudo, não foi antes da era da globalização durante a década de 1990 que o dólar se tornou útil como uma arma que poderia ser manejada com grande eficácia contra os inimigos. Paul Bracken argumentou que foi o tremendo crescimento do sistema financeiro internacional e o domínio do dólar americano nas transferências internacionais de moeda que permitiu uma guerra financeira direcionada análoga aos ataques de precisão na guerra moderna (Bracken 2007, 685). Juan Zarate foi um dos primeiros a explicar

⁵ No original: “The standing of the dollar allows the United States to shape the global economic and political system and offers greater influence abroad, greater flexibility at home, and greater insulation from international crises” (Zarate 2013, 399).

como o Tesouro dos EUA utilizou a guerra financeira, que ele define como o “uso de ferramentas financeiras, pressão e forças de mercado para alavancar o setor bancário, os interesses do setor privado e parceiros estrangeiros para isolar atores desonestos dos sistemas financeiros e comerciais internacionais e eliminar as suas fontes de financiamento” (Zarate 2014, 88)⁶. Como argumentaram Blackwill e Harris, “graças à contínua universalidade do dólar e ao papel central dos EUA nos mercados financeiros, o Tesouro dos EUA é capaz de entregar um ultimato credível aos bancos internacionais: ou fazem negócios usando dólar dos EUA ou fazem negócios com o país ou banco alvo” (Blackwill 2016, 58-59)⁷. Em outras palavras, o Tesouro dos EUA pode isolar os bancos do sistema bancário internacional se estes não agirem e não cumprirem as exigências dos EUA.

O Tesouro dos EUA travou uma guerra financeira contra uma vasta gama de adversários. A Al-Qaeda foi alvo de sanções financeiras ao abrigo das Resoluções 1267 (1999) e 1373 (2001) do Conselho de Segurança das Nações Unidas, o que significava que todos os ativos suspeitos de terrorismo poderiam ser congelados no sistema bancário internacional (Zarate 2013, 33). Depois da Al-Qaeda, o Irã se tornou um alvo importante da guerra financeira dos EUA pelas violações do país ao abrigo do Tratado de Não-Proliferação Nuclear. O país é particularmente vulnerável a sanções financeiras que visam ao setor energético, uma vez que 80 por cento das suas reservas em moeda estrangeira e 50 por cento do seu orçamento derivam das exportações de petróleo (Katz 2014, 83). Em 15 de Março de 2012, o Irã foi cortado do sistema de pagamentos internacionais SWIFT, o que teve um impacto direto na sua capacidade de exportar petróleo devido à dificuldade dos compradores em efetuar pagamentos (Zarate 2014, 88). Da noite para o dia, o Irã perdeu entre 45 bilhões e 50 bilhões de dólares em vendas de petróleo, o que derrubou a sua moeda, o Rial, e causou uma inflação de 25% ao ano (Torbat 2012).

A ascensão do BRICS

Os governos chinês e russo têm sido abertamente contra o uso do dólar como arma e têm trabalhado no sentido de reduzir as suas participações em

6 No original: “use of financial tools, pressure, and market forces to leverage the banking sector, private sector interests, and foreign partners to isolate rogue actors from the international financial and commercial systems and eliminate their funding sources” (Zarate 2014, 88).

7 No original: “[t]hanks to the dollar’s continued universality and America’s central role in financial markets, the U.S. Treasury is able to deliver a credible ultimatum to international banks: either do business in the U.S. dollar or do business with the target country or bank” (Blackwill 2016, 58-59).

dólar e a sua dependência do dólar como meio para pagamentos internacionais. Além disso, têm criado instituições financeiras paralelamente ao Banco Mundial e ao FMI, o que já ameaça a hegemonia do dólar. Particularmente preocupante é o novo Banco Asiático de Investimento em Infraestruturas (AIIB, na sigla em inglês) da China, que as autoridades dos EUA chamaram de tentativa de minar as instituições financeiras criadas após a Segunda Guerra Mundial (Blackwill e Harris 2016, 115). A Rússia criou o grupo de nações BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul) em 2009 como uma cúpula anual para reunir os líderes das economias emergentes para discutir caminhos para a cooperação. Desta cúpula anual resultou o compromisso com um banco do BRICS modelado a partir do Banco Mundial e capitalizado com 100 bilhões de dólares, denominado Novo Banco de Desenvolvimento (NDB) (Blackwill e Harris 2016, 74). Ao contrário do AIIB, que atraiu como membros muitos Estados além do BRICS e da Ásia, incluindo alguns Estados ocidentais, o NBD é composto principalmente por países do BRICS (Cooper 2017, 275). É o banco do BRICS, e tal banco construiu a sua base de capital por meio da forma inovadora de emitir obrigações nas moedas nacionais do BRICS, contornando assim o dólar (Cooper 2017, 276).

A China e a Rússia já têm acordos em vigor para conduzir o comércio com as suas respectivas moedas, contornando o dólar americano. China, Rússia, Irã, Venezuela e um número crescente de outras nações estão em processo de desenvolvimento de moedas digitais (CBDCs) que poderiam ser utilizadas para pagamentos internacionais. A China já realizou um teste de lançamento do seu próprio yuan digital em Shenzhen, em setembro de 2020, com o objetivo de lançar a moeda em todo o país dentro de alguns anos. Mais recentemente, o Irã anunciou o seu novo CBDC chamado Ramzrial em setembro de 2022, que é uma versão digital da sua moeda regular, o rial (Dudley 2022). Não é difícil adivinhar porque é que as nações que são concorrentes e adversárias dos EUA querem mudar para CBDCs: podem contornar sanções mais facilmente, podem exercer muito mais controle sobre a sua moeda e já não são vulneráveis à guerra financeira na forma de congelamento de bens.

O próximo passo seria desenvolver uma cesta de moedas do BRICS que não só permitisse a transferência internacional de fundos mediante sistemas de pagamentos alternativos, mas também funcionasse como uma nova moeda de reserva global, o que significa que deve ser uma reserva estável de valor (Molodiko 2020, 73). O primeiro passo para este objetivo foi dado pelo desenvolvimento do *BRICS Pay*, um mecanismo de pagamento intra-BRICS, que funciona como uma alternativa aos sistemas de pagamento American Visa e Mastercard (Losev 2019). Em Junho de 2022, o Presidente Putin anunciou uma moeda de reserva baseada em uma cesta dos BRICS,

modelada a partir dos Direitos de Especiais de Saque (DES) do FMI, que poderia competir com o dólar americano como moeda de reserva mundial estável (Birch 2022).

Contragolpe das sanções da Guerra da Ucrânia

Em 24 de fevereiro de 2022, a Rússia invadiu a Ucrânia, ocupando grandes áreas do leste, sul e norte da Ucrânia. Em resposta, a OTAN (Organização do Tratado do Atlântico Norte) implementou uma estratégia de guerra híbrida que consiste em armar e treinar forças ucranianas e em travar uma guerra econômica para, em última análise, transformar a Rússia “na Coreia do Norte, completamente isolada econômica e diplomaticamente” (Myre 2022). Os EUA e a UE visaram à economia da Rússia, atacando as finanças da Rússia e a capacidade de lucrar com as exportações de energia. A ideia é que, ao estrangular a economia russa, a Rússia seria forçada a acabar com a guerra na Ucrânia e a se retirar de todos os territórios que ocupa atualmente.

O governo dos EUA e a UE congelaram 300 mil milhões de dólares das reservas estrangeiras da Rússia (Tan 2022). Este ato enfraqueceu temporariamente o rublo durante a noite e fez com que os níveis de preços internos aumentassem. O congelamento das reservas cambiais da Rússia tem como objetivo impedir a capacidade da Rússia de saldar as suas dívidas internacionais e importações em moeda estrangeira, forçando os países a utilizar o rublo. Tal como o Irã, a Rússia foi desligada do SWIFT (Norrlöf 2022). Isto significa que a Rússia já não pode realizar transações financeiras transfronteiriças, atrasando efetivamente qualquer pagamento pelas exportações da Rússia, o que reduziu substancialmente a capacidade da Rússia de exportar petróleo para a UE, uma vez que a Rússia já não pode receber pagamentos em moedas ocidentais.

Para dificultar as exportações, as companhias de seguros ocidentais retiraram a cobertura aos navios russos que necessitam de cobertura para aceder aos portos e realizar negócios em geral (Saul 2022). Outras sanções impostas à Rússia incluem proibições de viagens para a elite russa, fechamento do espaço aéreo europeu e americano para voos russos, restrição de equipamentos de petróleo e gás, proibição de todas as importações da Rússia, congelamento de bens do presidente Vladimir Putin e também do ministro das Relações Exteriores da Rússia, Sergei Lavrov, assim como de mais de 350 políticos e oligarcas, restrições ao dólar por meio de bancos estatais sancionados e outras instituições financeiras, e a remoção da Rússia

do estatuto de “nação mais favorecida”, trazendo aumentos significativos nas tarifas (Lin e O'Donnell 2022).

As sanções financeiras, comerciais etc. do Ocidente não conseguiram limitar claramente a capacidade da Rússia de continuar as suas operações militares na Ucrânia, uma vez que a guerra se arrasta há quase um ano. O valor do rublo, que é altamente dependente dos preços da energia e da capacidade da Rússia para exportar energia, não entrou em colapso. A Europa continua a comprar gás natural à Rússia, mas é agora forçada a utilizar rublos como meio de pagamento (Jewkes e Wacket 2022). Na verdade, a taxa de câmbio de rublos em relação a dólares americanos permaneceu notavelmente estável (após um aumento temporário em março de 2022) em cerca de 70-75 rublos por dólar. O impacto na economia russa foi moderado, com uma queda provável do PIB de apenas 3,3 a 3,4 por cento em 2022 (NPR 2022). A economia russa provou ser mais resiliente do que o esperado.

Dado que foi a primeira vez que uma grande economia foi sujeita ao congelamento de ativos do banco central, bem como de ativos de determinados particulares, e à remoção do SWIFT, outros concorrentes e potenciais adversários dos EUA devem estar preocupados com a possibilidade de poderem ser os próximos se violassem as regras impostas pelo governo dos EUA. Em particular, a China deve estar muito preocupada com a forma como qualquer movimento que tomem contra Taiwan poderá resultar numa guerra financeira por parte do Ocidente, o que provavelmente os forçará a uma decisão de abandonar a reunificação com Taiwan ou reduzir o impacto das prováveis futuras consequências financeiras dos EUA. sanções mediante dumping das participações em dólares e da promoção agressiva do yuan como uma opção alternativa de pagamento para o comércio internacional.

O fim do “petrodólar”

A ideia de que a guerra financeira poderia minar a hegemonia do dólar não é nova e tem sido considerada repetidamente por vários especialistas ao longo das últimas duas décadas. Por exemplo, Zarate alertou que “o dólar americano – e a sua predominância – é um alvo para os concorrentes e para aqueles que lamentam a dependência mundial do dólar como reserva e moeda comercial como elemento central do poder financeiro dos EUA” (Zarate 2013, 394-395)⁸. Uma vez que o dólar é implicitamente apoiado pela energia devido

8 No original: “the US dollar – and its predominance – is a target for competitors and those who bemoan the world’s reliance on the dollar as the accepted reserve and trading currency as the central element of US financial power” (Zarate 2013, 394-395).

à promessa da Arábia Saudita de cotar os preços de seu petróleo em dólares, forçando assim outras nações a manter grandes reservas em dólar para comprar energia, um ataque ao dólar pode ter como alvo a relação especial dos EUA com a Arábia Saudita.

Observou-se que os laços dos EUA com a Arábia Saudita têm enfraquecido na última década. Em abril de 2016, o governo saudita ameaçou vender 750 bilhões de dólares em títulos do Tesouro dos EUA no caso de serem responsabilizados nos tribunais dos EUA pelo 11 de setembro, após a divulgação das 28 páginas do relatório da Comissão sobre o 11 de setembro (Won 2016). A relação foi ainda mais prejudicada pelo escândalo em torno do assassinato de Jamal Kashoggi na embaixada saudita na Turquia em 2018. Há anos que há preocupações de que a Arábia Saudita possa renegar o acordo feito na década de 1970 e vender petróleo numa moeda diferente do dólar. A China, que importa 25% de todo o petróleo exportado pela Arábia Saudita, tem negociado há vários anos com a Arábia Saudita a compra de petróleo em yuan (Said 2022).

A Arábia Saudita declarou inicialmente que não aceitaria o yuan, mas que no futuro poderia vender petróleo em uma cesta de moedas de referência (Economist 2022). Eles inverteram o rumo em janeiro de 2023 para anunciar a sua vontade de negociar petróleo em outras moedas, presumivelmente também o yuan (Omar e Cranny 2023). Se isso acontecesse, poderia, com o tempo, resultar na transação de mais energia em outras moedas, minando assim a necessidade de outros países manterem o dólar americano como reserva. Isto pode afetar negativamente a disposição dos países em aceitar o dólar americano como meio de pagamento para exportações para os EUA.

O que pode ser indicativo de uma deserção da Arábia Saudita da sua parceria com os EUA é o fato de não estar condenando a invasão da Ucrânia pela Rússia e estar, na verdade, procurando laços mais estreitos com a Rússia por meio da OPEP+ (Economist 2022). Os sauditas também planejam a compra de uma série de sistemas de armas russos avançados, incluindo o sistema de defesa aérea S-400, o caça a jato Su-35 e os mísseis antitanque Kornet (Episkopos 2021). Os EUA têm sido o principal protetor e fornecedor de armas da Arábia Saudita durante 50 anos. É, portanto, um sinal preocupante que os sauditas queiram comprar armas de um adversário dos EUA, o que pode indicar que o país poderá mudar a sua aliança estratégica do Ocidente para o Oriente (Rússia e China).

Uma moeda dos BRICS

Até agora, o dólar não enfrentou qualquer desafio sério até a introdução do Euro em 1999. O Euro só foi inicialmente visto como uma competição viável ao dólar como a principal moeda de reserva mundial (Bergsten 1997, 83-95). A crise financeira de 2008 quase levou ao colapso do sistema financeiro global e revelou a fraqueza da UE e a sua capacidade para fazer face ao elevado endividamento de alguns dos seus principais membros. Devido à necessidade de resgatar bancos que tinham ativos podres nos seus balanços e para salvar o sistema financeiro global, a dívida nacional dos EUA aumentou acentuadamente de 2008 a 2009. A dívida nacional dos EUA medida em percentagem do PIB dos EUA aumentou de 68% do PIB em 2008 para 86% no primeiro trimestre de 2010, atingindo eventualmente um pico de 135% no segundo trimestre de 2020 (Federal Reserve 2022). O aumento do endividamento do governo dos EUA nos anos que se seguiram à crise financeira de 2008 foi fortemente criticado por alguns dos maiores detentores estrangeiros de dívida dos EUA, mais notavelmente a China. Em 2013, durante a paralisação parcial do governo dos EUA e com a possibilidade de incumprimento da dívida dos EUA, o governo chinês emitiu uma declaração de que queria “desamericanizar” o mundo (Sherwell e Moore 2013). Esta foi uma ameaça velada de se livrar da dívida dos EUA e, assim, enfraquecer a estabilidade do dólar americano.

O yuan chinês é agora mais amplamente utilizado como moeda de reserva, mas representa apenas 3% da parcela das reservas cambiais detidas por outros Estados (em comparação com 60% do dólar americano). A economia chinesa não é suficientemente forte e o Banco Popular da China não é suficientemente confiável para tornar o yuan um concorrente viável do dólar americano. Contudo, a maior ameaça à hegemonia do dólar não é o yuan: é a perspectiva do desenvolvimento de uma nova moeda do BRICS, que poderia ser apoiada pelo ouro ou por matérias-primas.

O grupo BRICS tem discutido abertamente uma nova moeda BRICS que poderia substituir o dólar americano como meio de troca para o comércio intra-BRICS desde pelo menos 2011 (Sule 2011, A14). A China e a Rússia já têm acordos em vigor para conduzir o comércio com as suas respectivas moedas, contornando o dólar americano. O próximo passo seria desenvolver uma cesta de moedas dos BRICS que não só permitisse a transferência internacional de fundos mediante sistemas de pagamentos alternativos, mas também funcionasse como uma nova moeda de reserva global, o que significa que deve ser uma reserva estável de valor (Molodiko 2020, 73). O primeiro passo para este objetivo foi dado pelo desenvolvimento do BRICS Pay, um mecanismo de pagamento intra-BRICS, que funciona como uma alternativa

aos sistemas de pagamento American Visa e Mastercard (Losev 2019). Em Junho de 2022, o Presidente Putin anunciou uma moeda de reserva baseada em uma cesta de moedas do BRICS, modelada a partir dos DES do FMI, que poderia competir com o dólar americano como moeda de reserva mundial estável (Birch 2022).

Os analistas ocidentais geralmente descartam a possibilidade de o USD ser destronado como moeda de reserva mundial dominante como muito improvável, principalmente devido à falta de uma alternativa viável ao USD no sistema financeiro global. Por exemplo, Elliot Hentov, Ramu Thiagarajan e Aaron Hurd argumentaram em relação às sanções financeiras extremas e sem precedentes da Rússia:

Será que estas sanções históricas sinalizam o fim do domínio do dólar? Acreditamos que qualquer mudança iminente é altamente improvável. Paradoxalmente, os acontecimentos recentes podem até ter reforçado a confiança no dólar e realçado os seus atrativos: mercados de capitais profundos e líquidos; rastreabilidade e convertibilidade; e efeitos de rede. No longo prazo, qualquer alternativa tem de ser capaz de competir nessas métricas (Hentov, Thiagarajan e Hurd 2022)⁹.

É verdade que o dólar é imbatível em termos de liquidez, mas também pode ser um fator na queda do dólar. Aqui é importante considerar que existe uma diferença entre a força relativa do dólar em relação a outras moedas e a força absoluta dos EUA em termos de poder de compra. Os gastos imprudentes estão destruindo o valor do dólar americano e a sua capacidade de funcionar como reserva de valor, o que afetará outras potências na procura de uma alternativa melhor, se ou quando tal alternativa chegar.

Conclusão

Desde o início da crise da COVID-19, no início de 2020, o mundo entrou indiscutivelmente numa era de desglobalização. As cadeias de abastecimento globais sofreram algumas perturbações durante o período da guerra comercial EUA-China e têm entrado em colapso devido às respostas governamentais à COVID-19, bem como devido às perturbações causadas pela guerra na Ucrânia

⁹ No original: “Do these historic sanctions signal the end of the dollar’s dominance? We believe that any imminent change is highly unlikely. Paradoxically, the recent events may have even buttressed reliance on the dollar and highlighted its appeals: deep and liquid capital markets; traceability and convertibility; and network effects. In the long run, any alternative needs to be able to compete on those metrics” (Hentov, Thiagarajan, and Hurd 2022).

(Rickards 2022, 42). Isto já resultou na escassez de diferentes tipos de bens, como determinados alimentos, peças de automóveis, chips de computador e outros bens de consumo. Uma vez quebradas, as cadeias de abastecimento são muito difíceis de restabelecer, porquanto são incrivelmente complexas. Como argumentou James Rickards, “[o] sistema é extremamente frágil. Uma entrega perdida pode resultar no desligamento de uma linha de montagem inteira. Um navio atrasado pode resultar em prateleiras vazias. Uma queda de energia pode resultar em falha no transporte” (Rickards 2022, 60)¹⁰. As crescentes tensões militares entre os EUA e a China provavelmente levarão a novas perturbações e subseqüentes escassezes. O outro fator que faz com que estes problemas não possam ser resolvidos facilmente ou resolvidos tão cedo é que também são causados por grandes mudanças políticas e realinhamentos geoestratégicos que moldarão o futuro do mundo.

As elites dos EUA compreendem cada vez mais que a globalização ou a “ordem mundial liberal” está sendo desafiada pelo BRICS e pode falhar completamente. O Fórum Econômico Mundial publicou uma série de artigos que discutem a questão de saber se a ordem mundial liberal terá sucesso ou se entrará em colapso e será “substituída por algo fundamentalmente diferente” (WEF 2023). O Conselheiro de Segurança Nacional, Jake Sullivan, afirmou recentemente que o mundo estava num “ponto de inflexão” com o fim da era pós-Guerra Fria, e que a década de 2020 seria uma década decisiva que decidiria “o que vem a seguir” em termos de ordem mundial (Sullivan 2022).

Por enquanto, a economia dos EUA continua mais forte do que outras, mas também enfrenta sérios obstáculos. Embora ainda não seja oficialmente reconhecido, os EUA entraram, ou entrarão muito em breve, em uma recessão que será acompanhada por uma inflação elevada. A inflação nos EUA pode ter abrandado desde o verão de 2022, mas permanece no máximo dos últimos 40 anos, sem fim à vista. A maioria dos governos do mundo, incluindo os EUA, aumentaram enormemente as suas dívidas em resposta à COVID-19, o que resultou em níveis insustentáveis de dívida nacional. A dívida nacional dos EUA ultrapassa agora os 31 trilhões de dólares. O Gabinete de Contabilidade Geral dos EUA salientou que “o governo federal enfrenta um futuro fiscal insustentável” (US GAO 2022). A dívida nacional dos EUA deverá atingir 200% do PIB até 2050 (US GAO 2022). Devido à escalada dos níveis da dívida nacional, o dólar sofreu subseqüentemente uma desvalorização significativa em termos absolutos (mas não relativos) face a ativos tangíveis, como o ouro ou outras mercadorias. Ray Dalio argumentou que “[a] perda do estatuto de moeda de reserva é um produto de grandes desvalorizações crônicas” (Dalio

10 No original: “[t]he system is extremely frail. One missed delivery can result in an entire assembly line shutting down. One delayed vessel can result in empty shelves. One power outage can result in a transportation breakdown” (Rickards 2022, 60).

2021, 145)¹¹. Ele também destacou que “das cerca de 750 moedas que existiram desde 1700, apenas cerca de 20 por cento permanecem, e todas elas foram desvalorizadas” (Dalio 2021, 132)¹².

Se as tendências existentes continuarem, parece provável que os dias do dólar como moeda de reserva número um do mundo estejam contados. Hentov, Thiagarajan e Hurd podem estar certos ao afirmar que a hegemonia do dólar pode persistir por mais tempo, mas que as consequências do seu fim mudariam profundamente a ordem mundial existente:

Uma conclusão clara da extraordinária transformação do dólar em arma na guerra da Ucrânia é que o dólar serve para aumentar os incentivos à fragmentação financeira. Embora a capacidade de se afastar do atual sistema centrado no dólar seja estruturalmente limitada por ora, essa estrutura pode mudar ao longo do tempo. Os custos econômicos de tal mudança, especialmente quando considerados junto aos efeitos mais amplos da fragmentação global, podem ser realmente muito elevados (Hentov, Thiagarajan e Hurd 2022)¹³.

REFERÊNCIAS

- Beckley, Michael. 2018. *Unrivalled: Why America Will Remain the World's Sole Superpower*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Bergsten, C. Fred. 1997. “The Dollar and the Euro.” *Foreign Affairs* (July/August): 83-95.
- Berkowitz, Bruce. 2003. *The New Face of War: How War Will Be Fought in the 21st Century*. New York: The Free Press.
- Birch, David G.W. 2022. “Follow the Yellow BRIC Road (to a New Reserve Currency?).” *Forbes.com*, August 16, 2022. <https://www.forbes.com/sites/davidbirch/2022/08/16/follow-the-yellow-bric-road-to-a-new-digital-reserve-currency/?sh=2df7doc8f949>.

11 No original: “[t]he loss of reserve currency status is a product of chronic large devaluations” (Dalio 2021, 145).

12 No original: “[o]f the roughly 750 currencies that have existed since 1700, only about 20 percent remain, and all of them have been devalued” (Dalio 2021, 132).

13 No original: “One clear conclusion from the extraordinary weaponization of the dollar in the Ukraine war is that it serves to increase incentives toward financial fragmentation. Although the ability to move away from the current dollar-centric system is structurally limited for now, that structure can change over time. The economic costs of such change, particularly when considered alongside the broader effects of global fragmentation, may be very high indeed” (Hentov, Thiagarajan, and Hurd 2022).

- Blackwill, Robert D. and Harris, Jennifer M. 2016. *War by Other Means: Geoeconomics and Statecraft*. Cambridge, MA: Belknap Press of Harvard University Press.
- Bracken, Paul. "Financial Warfare." *Orbis* 51 (4): 685-696.
- Budryk, Zack. 2022. "Saudi Arabia Reportedly Considering Accepting Yuan Instead of Dollar for Oil Sales." *The Hill*, 15 March 15, 2022. <https://thehill.com/policy/energy-environment/598257-saudi-arabia-considers-accepting-yuan-instead-of-dollar-for-oil/>.
- Clark, William R. 2005. *Petrodollar Warfare: Oil, Iraq, and the Future of the Dollar*. Gabriola Island: New Society Publishers.
- Cooper, Andrew F. 2017. "The BRICS' New Development Bank: Shifting from Material Leverage to Innovative Capacity." *Global Policy* 18 (3): 275-284.
- Dalio, Ray. 2021. *Principles for Dealing with the Changing World Order*. New York: Avid Reader Press.
- Dudley, Dominic. "Iran Launches Central Bank Digital Currency Scheme with Local Banks and Shops." *Forbes.com*, September 29, 2022. <https://www.forbes.com/sites/dominicdudley/2022/09/29/iran-launches-central-bank-digital-currency-scheme-with-local-banks-and-shops/?sh=6ede5674672b>.
- Economist. 2022. "Strategic US-Saudi Alliance Under Pressure." *Economist Intelligence*. November 1, 2022. <https://www.eiu.com/n/strategic-us-saudi-alliance-under-pressure/>.
- Eichengreen, Barry. 2021. "Bretton Woods after 50." *Review of Political Economy* 33 (4): 552-569.
- Episkopos, Mark. 2021. "Saudi Arabia Wants These 5 Weapons from Russia." *The National Interest*, November 11, 2021. <https://nationalinterest.org/blog/reboot/saudi-arabia-wants-these-5-weapons-russia-196043>.
- Federal Reserve Economic Data. 2022. "Federal Debt: Total Public Debt as Percent Gross Domestic Product." <https://fred.stlouisfed.org/series/GFDEGDQ188S#>. Accessed April 21, 2022.
- Gallarotti, Gulio M. 1995. *The Anatomy of an International Monetary Regime: The Classical Gold Standard, 1880-1914*. Oxford: Oxford University Press.
- Hensman, Rohini and Correggia, Marinella. 2005. "US Dollar Hegemony: The Soft Underbelly of Empire." *Economic and Political Weekly* 40 (12): 1091-1095.
- Hentov, Elliot, Thiagarajan, Ramu, and Hurd, Aaron. 2022. "What Does the

Weaponization of Global Finance Mean for U.S. Dollar Dominance?” War on the Rocks Blog, September 13, 2022, <https://warontherocks.com/2022/09/what-does-the-weaponization-of-global-finance-mean-for-u-s-dollar-dominance/>.

Jewkes, Stephen and Wacket, Markus. “Germany and Italy Approved Russian Gas Payments After Nod From Brussels – Sources.” Reuters, May 20, 2022. <https://www.reuters.com/markets/europe/germany-italy-approved-russian-gas-payments-after-nod-brussels-sources-2022-05-20/>.

Katz, David J. 2014. “Waging Financial War.” *Parameters* 43 (4): 77-85.

Lin, Nina and O'Donnell, Noreen. 2022. “These Are the Sanctions that Have Been Imposed on Russia so Far.” NNC Washington, March 11, 2022. <https://www.nbcwashington.com/news/national-international/these-are-all-the-sanctions-that-have-been-imposed-on-russia-thus-far/2996995/>.

Losev, Alexander. “BRICS Pay – Single Payment System of the BRICS Countries.” Valdai Club, March 5, 2019. <https://valdaiclub.com/a/highlights/brics-pay-single-payment-system-of-the-brics/>.

Molodiko, Kirill. 2020. “From Reserve Currencies to Reserves of Critical Goods: Designing a New BRICS International Currency.” *BRICS Law Journal* 7 (4): 67-84.

Myre, Greg. 2022. ‘Without Sending Troops, U.S. Wages “Hybrid Warfare” Against Russia.’ NPR, March 15, 2022. <https://www.npr.org/2022/03/15/1086641007/without-sending-troops-the-u-s-wages-hybrid-warfare-against-russia>.

Norrlöf, Carla. 2022. “Banning Russia from SWIFT Is a Big Deal, But the Real Pain Comes from Sanctions.” *Washington Post*, March 7, 2022.

NPR. 2022. “Why Sanctions Against Russia Aren’t Working – Yet.” NPR, December 6, 2022. <https://www.npr.org/sections/money/2022/12/06/1140120485/why-the-sanctions-against-russia-arent-working-yet>.

Omar, Abeer Abu and Cranny, Manus. 2023. “Saudi Arabia Open to Settling Trade in Other Currencies.” *Bloomberg*, January 17, 2023. <https://www.bloomberg.com/news/articles/2023-01-17/saudi-arabia-open-to-talks-on-trade-in-currencies-besides-dollar>.

Said, Summer. 2022. “Saudi Arabia Considers Accepting Yuan Instead of Dollars for Chinese Oil Sales.” *Wall Street Journal*, March 15, 2022.

Saul, Jonathan. 2022. “Sanctions Tighten Screws on Russia’s Sovcomflot as

RESUMO

A hegemonia do dólar é central para a primazia dos Estados Unidos (EUA) no sistema internacional, talvez ainda mais do que a superioridade militar dos EUA. O governo dos EUA pode se dar ao luxo de gastar várias vezes mais nas suas Forças Armadas do que os seus concorrentes militares porque tem a capacidade de sustentar níveis de dívida aparentemente ilimitados graças à força relativa do dólar americano. Outras nações têm estado dispostas a comprar dívida dos EUA e a manter grandes reservas em dólares, o que manteve o valor do dólar bastante estável em comparação com outras moedas. Argumenta-se que há sinais claros de que a hegemonia do dólar está diminuindo e que isso poderá levar a um mundo multipolar em que os EUA sejam apenas uma grande potência entre outras. O artigo discute as razões pelas quais o dólar é tão central para o poder dos EUA, porque é que a atratividade do dólar tem vindo a diminuir e como as sanções sem precedentes da Rússia em resposta à incursão russa na Ucrânia podem ter inadvertidamente acelerado a emergência de um mundo multipolar.

PALAVRAS-CHAVE

Geoeconomia. Sistema do petrodólar. Guerra financeira. Multipolaridade.

Recebido em 29 de março de 2023

Aprovado em 05 de novembro de 2023

Traduzido por Igor Estima Sardo

POLÍTICA BRITÂNICA CONTEMPORÂNEA NA ÁFRICA¹

Alisa Shishkina²
Nikolay Medushevskiy³

Introdução

A Grã-Bretanha, juntamente com a França, é uma potência pós-colonial que manteve parte de sua influência no continente africano. No entanto, comparando as posições dos dois países, deve-se notar que a atual posição da Grã-Bretanha na África é mais fraca e nem tão complexa quanto a da França. Assim, por exemplo, a Grã-Bretanha não possui um instrumento financeiro como o franco CFA, que circula em 15 estados africanos e está vinculado ao sistema financeiro da França. Além disso, nas últimas décadas, a Grã-Bretanha não mudou os governos dos Estados africanos para agradar aos seus interesses econômicos e praticamente não participou de intervenções militares.

Ao mesmo tempo, não é possível identificar algum risco associado ao estatuto internacional da língua inglesa. Isso leva ao fato de os Estados africanos de língua inglesa no final do século XX — início do século XXI — terem se revelado muito mais abertos à influência externa do que, por exemplo, os países da Françafrique. Em muitos aspectos, esse fator cultural e linguístico determina a profunda penetração da influência dos Estados Unidos e da Índia no continente, que também representam a tradição cultural de língua inglesa, mas têm objetivos geoeconômicos e geopolíticos

¹ Na parte de autoria de Alisa Shishkina, este artigo é o resultado de um projeto de investigação implementado no âmbito do Programa de Investigação Básica da Escola Superior de Economia da Universidade Nacional de Investigação (HSE) em 2023, com o apoio da Fundação Russa para a Ciência (projeto n.º 21-18-00123).

² Higher School of Economics University. Moscou, Rússia. E-mail: alisa.shishkina@gmail. com ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2544-9184>

³ Russian State University for the Humanities. Moscou, Rússia. E-mail: lucky5659@yandex. ru. ORCID: not found.

no continente, que também representam a tradição cultural de língua inglesa, mas têm objetivos geoeconômicos e geopolíticos completamente alternativos. Assim, a relevância da questão em análise está associada aos processos de um amplo confronto geopolítico no continente africano, e os adversários desse confronto nem sempre são as contrapartes geopolíticas objetivas da Grã-Bretanha — China e Rússia. Em muitos casos, os interesses da Grã-Bretanha entram em conflito com as políticas dos aliados e parceiros do Reino Unido, tanto no seio da OTAN quanto em geral, na estrutura do jogo político global. Nessas condições, a Grã-Bretanha é forçada a manobrar constantemente no sistema de objetivos e interesses globais, a fim de manter e reforçar a sua posição no continente africano, o que se reflete na retórica política dos líderes deste país.

Uma ampla gama de material de pesquisa determina um alto grau de elaboração científica do tópico sob vários ângulos, incluindo o britânico, o russo e o global (Cook 2003; Gallagher 2009; Taylor 2010; Miller 2011). A este respeito, a abordagem de Kulkova parece relevante (Kulkova 2014). O objetivo é mapear os problemas da implementação do Reino Unido da política de “soft power” e diplomacia cultural. Kulkova afirma que, embora a Grã-Bretanha se veja como uma “superpotência cultural” e procure expandir a sua presença cultural no mundo apesar das restrições financeiras, ela enfrenta a difícil tarefa de construir uma imagem consistente de um país que é ao mesmo tempo o núcleo de o mundo euro-atlântico, um centro de gravidade e um caldeirão de culturas não-ocidentais, inclusive em seu próprio território, sujeito às influências culturais britânicas de um longo período de colonialismo.

Outra aproximação é apresentada por Taylor (2010) que critica a abordagem neocolonial clássica, segundo a qual a África aparece como um continente “passivo” e objeto das relações internacionais, sem identidade própria. Em contraste com este conceito, Taylor afirma que a África sempre foi uma participante ativa no processo internacional e a sua atividade só se intensifica à medida que aumenta a intensidade dos processos de globalização. Em muitos aspectos, a abordagem de Taylor explica por que razão os líderes britânicos, durante o curto período de 1997 a 2020, transformaram tão dramaticamente as suas abordagens de interação com os países africanos e, de fato, afastaram-se do modelo de dominação continental em prol de um diálogo bilateral igualitário com países individuais, pelo menos aqueles considerados “chave”. Taylor acredita que só o estudo dos mecanismos internos de poder nos Estados africanos pode ajudar a compreender como são realmente tomadas as decisões de política externa e a ver a imagem real do país e de todo o continente, observada através do prisma dos interesses nacionais britânicos.

Explorando esta questão em nosso artigo, partimos da continuidade da política britânica em relação a África e da sua determinação não apenas pelas ambições políticas de líderes nacionais individuais, mas também pela estrutura de diálogo a longo prazo, que está enraizada no conceito de neocolonialismo. Além disso, nossa metodologia de pesquisa baseia-se nos princípios da teoria da “dependência de trajetória”. Este fenômeno social foi descrito por Pearson (2000) e depois recebeu numerosas interpretações, por exemplo, nos trabalhos de Mahoney (2000) e Boas (2007). Refere-se ou aos resultados em um determinado momento ou ao equilíbrio a longo prazo do processo, e duas teses são aqui indicativas: primeiro, “a história importa”. Segundo, o aumento previsível de pequenas diferenças é uma causa desproporcional de circunstâncias posteriores.

Na estrutura do estudo, foi também utilizado um método de investigação problema-histórico. Isso foi feito para analisar a evolução da política africana sob diferentes gabinetes de ministros no período de 1997 a 2021 em um único complexo de condições históricas, políticas e econômicas e no contexto de mudanças gerais na situação internacional.

A virada da Grã-Bretanha em direção à África

É claro, a linguagem é uma plataforma para o uso do poder brando de Londres em relação aos Estados africanos. No entanto, o fator de influência determinante durante todo o período pós-colonial foi a vontade política do *establishment* britânico, destinada a manter as antigas colônias africanas na órbita de sua influência política e econômica. Durante todo o período da sua implementação, essa política se modificou, o que se deveu à transformação dos objetivos da política externa britânica no contexto de cada governo no poder.

A partir do final da década de 1940, começou a tomar forma uma prática em que os territórios que conquistavam a independência se juntavam à Commonwealth. Desde 1960, as questões políticas que chamaram a atenção dos líderes da Commonwealth têm sido majoritariamente africanas (Akinrinade 1989). Como afirma Power (2009), o foco da Commonwealth no processo democrático, na capacidade do Estado e na “boa governança” é superficial, derivativo e, em muitos aspectos, indistinguível das agendas de inúmeras outras organizações internacionais de desenvolvimento e das instituições financeiras internacionais em particular. Para a maior parte dos participantes da associação, a Commonwealth era vista principalmente como uma ferramenta para estimular as suas relações bilaterais com o Reino Unido.

Até a data, a população dos países da Commonwealth é de mais de dois

bilhões de pessoas, e os Estados africanos constituem o maior contingente de países da Commonwealth. A Commonwealth para o Reino Unido desempenha principalmente o papel de “soft power” e também se tornou um novo potencial parceiro que pode substituir a União Europeia. Ao mesmo tempo, a Commonwealth desempenha um papel bastante significativo na adaptação do Reino Unido ao novo ambiente internacional, reforçando a sua posição nas principais organizações internacionais. Apesar do fato de os benefícios econômicos da adesão à Commonwealth serem pequenos, vale a pena notar que a Commonwealth é um espaço econômico que funciona bastante bem, no qual vários países se beneficiam da adesão. De fato, o Reino Unido conseguiu criar um mecanismo que não exige grandes investimentos financeiros, mas traz certos benefícios a quase todos os seus participantes - em primeiro lugar, é claro, à Grã-Bretanha (Rybar 2023).

Com o fim da era soviética, tem início no mundo uma revisão intensiva das prioridades. Os países do “Terceiro Mundo”, incluindo os do continente africano, encontraram-se em uma situação de instabilidade devido à perda parcial das prioridades geopolíticas e da influência dos países da Europa e dos Estados Unidos. Em alguns casos, isso levou a guerras civis, como o conflito de 1994 em Ruanda.

Como resultado, os países ocidentais, incluindo as antigas potências coloniais, abrangendo a Grã-Bretanha, viram-se forçados a reatualizar o vetor africano de política externa no final da década de 1990. Para a Grã-Bretanha, a atualização do vetor político africano acabou associada à política do governo trabalhista liderado por A. Blair, que esteve no poder de 1997 a 2007 (Kulkova 2013).

Durante este período, a política britânica acabou se concentrando em numerosos desafios externos, incluindo a integração nas empresas militares da UE e da OTAN no Afeganistão e no Iraque e o fortalecimento dos laços com as antigas colônias. Isso se deveu em grande parte à personalidade de A. Blair, que considerava o uso da força militar um dos fatores determinantes na restauração do poder do país (Taylor and Waldman 2008).

A este respeito, Kulkova identifica quatro fatores que influenciaram a intensificação da cooperação entre a Grã-Bretanha e os países africanos, incluindo aqueles fora das fronteiras da influência colonial tradicional (Kulkova 2014). Entre eles está a luta pelos recursos minerais africanos, interesses práticos, motivos ideológicos e características pessoais de A. Blair.

Na nossa opinião, o quinto fator, que se concretizou mais perto de meados dos anos 2000, é a chegada de novos atores políticos externos ao continente africano, que gradualmente começaram a transformar o sistema de influência geopolítica que se desenvolveu no continente. Entre eles, a China merece destaque em primeiro lugar, seguida pela Índia e pelo Brasil.

Curiosamente, a virada da Grã-Bretanha para África acabou por se ligar à tese de que a Grã-Bretanha precisa expiar os pecados do colonialismo e começar relações a partir de uma “tábula rasa”, mas ao mesmo tempo, em 1997, A. Blair já declarou: “Eu valorizo e honro enormemente a nossa história, mas o império britânico não deve ser a causa de ‘nem desculpas nem reclamações’; ele deve ser usado para promover a influência global do país” (Gott 2011).

O governo de Blair avança nas relações com os países africanos

É relevante recordar o projeto internacional “*Make Poverty History*” (“Faça a Pobreza História”), que o Reino Unido liderou em 2005 (BBC 2005). No mesmo ano, realizou-se a reunião do G8, que foi presidida pela Grã-Bretanha com a sua agenda. Sem dúvida, uma atenção tão grande à África sob a liderança da Grã-Bretanha deveria ter trazido a este país grandes pontuações políticas como um país-líder e um país-pacificador. É emblemático que após a cúpula do G8, as atividades do projeto “*Make Poverty History*” tenham se enfraquecido enormemente. O projeto foi totalmente descontinuado em 2006 (31 de janeiro), embora as organizações participantes claramente não tenham alcançado seus objetivos formais.

Apesar de o movimento “*Make Poverty History*” ter sido comprometido e ter deixado de existir em 2006, em 2013, foi revivido com o novo nome “*Enough Food for Everyone*” (“Comida Suficiente para Todos”). No contexto deste movimento, a Grã-Bretanha assumiu novamente a presidência do G8. O combate à fome também foi tema central da campanha.

Em 2002, A. Blair visitou a Nigéria, onde participou da discussão relativa a questões sobre restauração ambiental, gestão econômica, desenvolvimento agrícola, etc. Isso tornou-se parte da política do Primeiro Ministro de apoiar grandes empresas britânicas operando em países africanos.

No entanto, remontando ao período 1997-2005, deve-se notar que o governo de Blair implementou uma série de reformas administrativas profundas, incluindo, por exemplo, a criação da Comissão para África (*Commission for Africa*), o que indica o seu envolvimento político, apesar da natureza transnacional.

A Comissão publicou um relatório em 2005 (Commission for Africa 2005) que gerou um amplo debate público, que foi interpretado no âmbito do G8 em 2005. Os países do G8 declararam que estavam assumindo obrigações para cumprir os requisitos do relatório. Como tal, este foi o fracasso da sua posição política, uma vez que os países do G8 foram capazes de cumprir os

requisitos da Comissão de Comércio (*Trade Commission*), incluindo o fim dos subsídios às exportações agrícolas dos países ricos e o fim da “reciprocidade” nas negociações comerciais mundiais.

A política da Grã-Bretanha em relação ao continente entre 1997 e 2005 foi implementada de forma muito ativa no contexto de populismo político. Um exemplo disto é o discurso do Primeiro-Ministro Blair em uma conferência do partido em outubro de 2001, na qual diz diretamente que a situação na África é problemática, que o Reino Unido e os países ocidentais estão prontos para ajudar a resolver este problema, mas em troca, eles querem ver mudanças políticas na África, destinadas a uma adaptação específica aos valores europeus.

Com base nas declarações de A. Blair em 2001, torna-se óbvio que durante este período se desenvolveu um novo conceito político complexo, cuja essência foi reduzida à posição hegemônica da Grã-Bretanha, inclusive em relação aos Estados africanos, que, em primeiro lugar, foi compartilhada com o parceiro — os Estados Unidos — e resumiu-se à tese de que a Grã-Bretanha precisa de parceiros “democráticos” leais que sejam nominalmente considerados iguais. O fator que tornou possível tal declaração por parte da Grã-Bretanha, sem dúvidas, é a ameaça terrorista atualizada, que se tornou uma sombra sobre todo o sistema de direito internacional e os princípios da ONU (Kulkova 2013).

A este respeito, podemos dizer que África se tornou um objeto muito conveniente para extrapolar os interesses britânicos. A partir da década de 1960, os antigos países coloniais somente se afastaram da metrópole, perdendo laços com ela e estabelecendo laços com outros agentes, como a URSS e depois com a China ou a Índia em 2000. Nessas condições, a necessidade de vingança por parte da Grã-Bretanha tornou-se evidente, que, sendo principalmente econômica, tinha de ser apoiada por vários tipos de sanções, incluindo a possibilidade de operações militares.

Para implementar o conceito de Blair, uma série de decisões administrativas foram introduzidas no Reino Unido desde 1997. Assim, por exemplo, a primeira entre as inovações foi a criação do Departamento para o Desenvolvimento Internacional (*Department for International Development*, agora FCDO) em 1997. Este Departamento, incluído no governo, tinha o objetivo de implementar uma política direcionada de assistência aos países em desenvolvimento e de cooperação sistemática com associações de caridade e organizações internacionais para erradicar a pobreza. Um contexto conveniente para o desenvolvimento das atividades do ministério foi a adoção, no nível da ONU, em 2000, do Conceito dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (*Concept of the Millennium Development Goals*), que coincidiu com as metas estabelecidas pelo ministério (FCDO 2021).

Todavia, no nível do Departamento para o Desenvolvimento Internacional, praticamente nenhuma atenção foi dada aos processos profundos da evolução das sociedades em desenvolvimento relacionados à cultura, à memória histórica e à política (Vines and Cargill 2006, 53-56). Contudo, desde a sua criação, o Departamento tornou-se líder na análise de questões africanas e, em grande medida, isto tem sido facilitado pelo diálogo e por acordos com contrapartes externas (Porteous 2005, 281-297).

Assim, àquela altura, o Reino Unido estava somente adquirindo uma nova estratégia africana, inclusive através do diálogo com outras partes interessadas. Juntamente com o Grupo Ushtein, criado em 1999, a iniciativa P3 de 1997 tornou-se um marco importante na cooperação internacional do Reino Unido em questões africanas. A França, o Reino Unido e os EUA aderiram na primeira fase.

A intensificação da cooperação com a França tornou-se possível como resultado da cúpula franco-britânica em Saint-Malo, em que ocorreu a discussão sobre os fundamentos organizacionais e os objetivos de uma política europeia comum no domínio da segurança e defesa. Apesar da complexidade nominal da abordagem do problema por parte dos três Estados, cada um deles extrapolou a sua influência sobre os países africanos de acordo com os seus próprios interesses (Walpole 1998). Mais tarde, o projeto também foi expandido para incluir a Alemanha, o Canadá, a Dinamarca, a Noruega, a Suécia e alguns outros países, cuja cooperação foi implementada, inclusive através do Fundo Africano de Prevenção de Conflitos (*Africa Conflict Prevention Fund*) criado em 2001 na Grã-Bretanha.

De fato, a Grã-Bretanha militarizou cada vez mais o seu trabalho humanitário, integrando-o à criação de equipes de treinamento sub-regionais e apoiando as forças militares nacionais de países como Gana, Moçambique e Nigéria. Paralelamente, outras iniciativas britânicas estavam sendo implementadas, incluindo, por exemplo, a Iniciativa de Transparência de Indústrias Extrativas (*Extractive Industries Transparency Initiative*), que afetava principalmente Gana e Nigéria.

Os gabinetes de Brown, Cameron e May

Depois de 2007, em conexão com a chegada ao poder do novo governo liderado por Gordon Brown (2007-2010), a política da Grã-Bretanha em relação ao continente africano mudou parcialmente. Podemos falar, por exemplo, da continuação da interação com a Nigéria, iniciada sob A. Blair. Assim, em 2007, U. Yar'Adua chegou ao poder neste país. Em 2008, visitou Londres e, durante esta visita, as partes concordaram em formar um

grupo para treinar forças de segurança para eliminar a ilegalidade na região produtora de petróleo do Delta do Níger.

É impossível falar inequivocamente de uma mudança nas prioridades da política externa, uma vez que os países africanos continuaram a ser o foco das atenções. No entanto, o conjunto de ferramentas de influência foi sendo ajustado, onde os mecanismos financeiros começaram a prevalecer. Isto se deve em grande parte a dois fatores. O primeiro é a crise financeira global de 2008-2012, que atingiu a Grã-Bretanha e a África ao mesmo tempo. E o segundo é a personalidade do próprio Gordon Brown, que anteriormente, como Ministro das Finanças, enfatizou mais a eficácia dos mecanismos de influência financeiros do que os militares.

Em 2008, o Ministro Britânico para o Desenvolvimento Internacional declarou que a Grã-Bretanha não abandonaria as suas obrigações financeiras com a África. Até 2011, forneceria aos países em desenvolvimento (não apenas os africanos) assistência no valor de mais de dois bilhões de libras.

Deve-se notar que este investimento parece ser extremamente bem sucedido, uma vez que os preços de construção durante este período diminuíram enquanto o potencial de projetos de integração no continente, pelo contrário, aumentou. Ao mesmo tempo, o aspecto militar da interação com a África durante o governo de Brown diminuiu visivelmente, como indica a rejeição da Estratégia de Defesa (*Defense Strategy*) até 2010, que era esperada ainda em 2007.

Durante o governo de Brown, houve também uma transformação administrativa associada à fusão do Fundo Africano de Prevenção de Conflitos e do Fundo Mundial de Prevenção de Conflitos (*World Conflict Prevention Fund*) em 2008. Em 2009, ocorreu outra consolidação em conexão com a fusão com o Fundo de Assistência à Estabilização (*Fund for Stabilization Assistance*). A nova estrutura foi denominada Fundo de Conflito (*Conflict Fund*). Em nossa opinião, isto demonstra uma tendência à criação de uma abordagem mais abrangente para os conflitos regionais.

Com a saída de Brown e a chegada do Primeiro-Ministro David Cameron, a atitude em relação aos países africanos mudou mais uma vez. O primeiro fator tem a ver com a estrutura do governo, que se tornou uma coligação e foi representada por uma coalizão entre conservadores e democratas liberais, ou seja, mais atraída à necessidade de compromissos políticos internos. O segundo fator que se tornou realidade em 2015 foi o referendo do Brexit, que forçou Cameron a prestar muito mais atenção às relações britânico-europeias.

Nesse contexto, o vetor africano da política britânica, em certo sentido, tornou-se refém das relações aliadas entre a Grã-Bretanha, os Estados Unidos

e a UE. No entanto, durante os anos 2010-2016, houve um grande número de acontecimentos que caracterizaram a política britânica na África. Em primeiro lugar, deve notar-se que em 2010 a Estratégia de Segurança Nacional (*National Security Strategy*) e a Revisão Estratégica “Proteger o Reino Unido em uma Era de Incerteza” (*Strategic Review “Securing the UK in an Age of Uncertainty”*) foram finalmente adotadas. Ambos os documentos podem ser considerados significativos, pois transformaram a abordagem geral do governo britânico em relação à política externa nos anos seguintes (Straw 2005).

Outro documento marcante deste período foi a “Estratégia para Fortalecer a Estabilidade no Exterior” (*“Strategy for Strengthening Stability Abroad”*), adotada em 2011, que determinou a estrutura atualizada da atuação do Reino Unido em outros países. A estratégia foi apoiada na prática pelo aumento do financiamento do Fundo para Conflitos, que manteve uma dimensão africana.

Comparada com as políticas de Blair e Brown, a política de Cameron para África parece ter sido mais contextual. Assim, com a chegada de Cameron, o interesse na África, como no período anterior a Blair, foi transferido para o Ministério dos Negócios Estrangeiros, e muito menos atenção foi dada às atividades do Departamento para o Desenvolvimento Internacional e às vontades do Ministério da Defesa. Em parte, pode-se atribuir isso ao desejo do primeiro-ministro de apostar em projetos de longo prazo, inclusive na área do comércio (Kulkova 2013).

Ao mesmo tempo, se olharmos para as estatísticas comerciais deste período, descobriremos que a posição da Grã-Bretanha na África estava gradualmente se enfraquecendo. Por exemplo, as estatísticas mostram um aumento do déficit comercial. Se de 2009 a 2011 a balança comercial foi superavitária devido ao aumento das exportações do Reino Unido e à queda das importações, então em 2014 o déficit foi de 4,3%, associado a um aumento das importações. A estrutura do comércio com os países africanos também é desigual, o que em certa medida contradiz as ideias de Brown, que apostava no desenvolvimento das relações comerciais e na procura de novos parceiros.

Existe uma assimetria marcante a favor do Reino Unido no investimento direto estrangeiro entre os dois lados. Em 2014, o investimento direto estrangeiro do Reino Unido na África totalizou £42,5 bilhões. Os países africanos, no mesmo período, investiram apenas 3,0 bilhões de libras esterlinas.

Em termos de indústria, a indústria de mineração e extrativa, bem como os serviços financeiros, foram os principais grupos industriais que receberam IDE do Reino Unido, representando 54,4% e 34,3% do total em 2014. Em certa medida, isto sugere que os países africanos atuaram e são portadores de recursos de matéria-prima para a Grã-Bretanha, o que, em

grande medida, contradiz a ideia de desenvolvimento do continente africano, que foi expressa no nível da ONU em 2000 e foi ativamente apoiada por todos os primeiros-ministros britânicos antes de 2016.

Um aumento maior no investimento do Reino Unido na África em comparação com o investimento africano no Reino Unido resultou no crescimento da posição líquida de IDE do Reino Unido no continente de £ 19,2 bilhões para £ 39,5 bilhões entre 2005 e 2014. Os ganhos dos investidores do Reino Unido provenientes do seu IDE na África (IDE externo) caíram de 5,8 bilhões de libras em 2005 para 3,8 bilhões de libras em 2014. Apesar de mais da metade dos investimentos britânicos na África serem em mineração, o maior rendimento (1,7 bilhões de libras) provém de serviços financeiros. Em contraste, as receitas de IDE do Reino Unido provenientes da indústria de mineração e extrativa foram de £ 1,3 bilhões. Em muitos aspectos, foi o sucesso da política econômica da Grã-Bretanha na África do Sul e na Nigéria que ditou a visita de Cameron a estes países em 2011. Ao visitar estes dois países, Cameron representou um novo modelo de centros regionais de poder econômico, capaz de abranger os países vizinhos, incluindo aqueles que não pertencem à zona de influência britânica, e formando um sistema de trânsito de bens e serviços através de centros logísticos que seria benéfico para a Grã-Bretanha.

Como resultado, em 2016, no fim do governo de Cameron e na época do Brexit, a posição da Grã-Bretanha na África revelou-se extremamente ambígua. Por um lado, desde 1997, o país obteve grande sucesso no comércio e no investimento, identificou claramente dois parceiros econômicos principais, a África do Sul e a Nigéria, e também reforçou a sua posição entre uma série de ex-colônias, incluindo o Quênia, a Tanzânia, o Gabão, a RDC, etc. Além disso, a Grã-Bretanha participou ativamente na luta contra o surto do vírus Ebola em 2014 e desenvolveu as suas relações com países do continente que não se enquadram diretamente na zona da sua influência neocolonial, como Ruanda ou Mali.

Por outro lado, os resultados das atividades britânicas na África revelaram-se bastante dúbios em termos de conquistas globais. A maior parte dos conflitos dos quais a Grã-Bretanha fez parte em diferentes anos terminaram ou congelados ou não resolvidos, e os resultados das suas atividades são somente temporários. É em grande parte por isso que, no discurso do primeiro-ministro Cameron sobre a força e a segurança da Grã-Bretanha na UE, em 9 de maio de 2016 (GovUK 2016), ou seja, às vésperas do referendo do Brexit, a África como uma área complexa de cooperação entre a Grã-Bretanha e a UE, estava praticamente ausente. De outro modo, o diálogo Britânico-Africano permaneceu praticamente para além da disputa política de 2016 e passou em trânsito para o próximo governo sob a liderança da já nova

política Theresa May.

Theresa May recebeu a grande responsabilidade de liderar a sociedade britânica durante o período de crise associado à saída do país da UE. De todo modo, essa saída implicou elevados custos para a economia nacional devido à ruptura dos laços econômicos estabelecidos, ao surgimento de novas barreiras aduaneiras e à saída de uma parte do empresariado europeu. Áreas alternativas não europeias de cooperação econômica estavam recebendo atualização adicional. Diante disso, a direção africana da política britânica torna-se particularmente atrativa, especialmente no contexto do desenvolvimento de novos laços econômicos e da atração de novos investimentos.

O cargo de primeiro-ministro de T. May no aspecto das relações anglo-africanas foi caracterizado principalmente por uma viagem a três países africanos — África do Sul, Nigéria e Quênia (Sabbagh 2018). Essa viagem é significativa de várias maneiras. Em primeiro lugar, é simbólica para os parceiros da Grã-Bretanha, uma vez que os principais políticos britânicos não visitavam o continente há cinco anos. O segundo ponto está relacionado à saída da Grã-Bretanha da UE e à necessidade de atualizar laços econômicos alternativos. O terceiro é a intensificação da política da China na África. A chegada de May ao continente coincidiu, na verdade, com outro evento, o Fórum de Cooperação China-África, que sucedeu à viagem de Xi Jinping, que também visitou a África do Sul e a Maurícia, Ruanda e Senegal.

Nesse sentido, a África do Sul se tornou um país em que se desenrolou uma luta geopolítica, que trouxe resultados bastante inesperados. Por exemplo, May apoiou a reforma agrária realizada na África do Sul (Russian Newspaper 2018) e associada à apropriação de terras da população branca, incluindo os herdeiros dos colonos britânicos.

Durante as visitas de May à Nigéria e ao Quênia, não só foram levantadas questões comerciais, mas também questões militares e sociais. Na nossa opinião, a questão do combate ao terrorismo que pode ameaçar a produção de petróleo, deve ser considerada uma prioridade. Também, durante o governo de May, vários outros acontecimentos significativos caracterizam a abordagem geral da Grã-Bretanha em relação aos problemas africanos, para além da viagem africana. Por exemplo, a presença diplomática no Mali foi alargada e foram abertas embaixadas no Níger e no Chade (Russian Newspaper 2018).

Apesar do crescimento da cooperação entre a Grã-Bretanha e os países africanos durante o governo de Theresa May, é impossível declarar inequivocamente a formação de uma certa virada nas relações durante este período. A política da Grã-Bretanha deste período seguia os princípios estabelecidos por Gordon Brown, cuja essência era minimizar a participação militar e maximizar a interação comercial positiva, principalmente a

mutuamente benéfica. No entanto, com um elevado grau de certeza, este caminho pode ser considerado extensivo, uma vez que não implicou a solução de questões importantes para o continente, uma mudança profunda na estrutura do comércio, ou o início de quaisquer projetos inovadores e únicos.

Ao mesmo tempo, a necessidade destas mudanças foi sentida tanto na esfera empresarial quanto política. Em muitos aspectos, o seu início exigia uma certa solução para a questão do Brexit, que pudesse estabilizar a política britânica tanto em relação à UE quanto em relação a outros, nesse número de contrapartes africanas.

Está agora claro que tais mudanças ocorreram na política britânica com o novo primeiro-ministro Boris Johnson, que tem ativamente jogado a carta africana em 2020. Aqui, antes de tudo, estamos falando da primeira Cúpula de Investimento Reino Unido-África 2020, que foi inaugurada por Johnson em 20 de janeiro de 2020, em Londres. A cúpula deveria marcar uma mudança no mecanismo de relações com os países africanos e estabelecer um novo modelo de cooperação bilateral e multilateral.

Apesar da controvérsia em algumas das reivindicações, a cúpula foi um grande sucesso econômico, com um total de mais de 6,5 bilhões de libras em transações comerciais, representando 43% do comércio total do Reino Unido com África (Bogdasarova 2020). Além disso, foram assinados acordos comerciais com 11 países e declaradas preferências comerciais para 35 países.. A ideia de fundo do fórum foi a criação prospectiva da Área de Livre Comércio Continental Africana (*African Continental Free Trade Area*), dentro da qual está previsto um acordo para redução das tarifas em 90% para todos os tipos de bens (cada país pode excluir 3% dos bens deste acordo) (AfCFTA 2021). Até a data, apenas 22 dos 49 países africanos ratificaram o tratado. Nessa questão, a parceria entre a Grã-Bretanha e África está sendo atualizada, uma vez que alguns países africanos são parceiros-chave da Grã-Bretanha na África e, ao mesmo tempo, alguns deles, por exemplo, a Nigéria, não estão interessados em lançar uma zona de livre comércio, pois isto afetará o preço do petróleo exportado e, consequentemente, os ganhos do Estado.

Ao descrever os resultados alcançados de maneira geral, deve-se notar que eles são bastante contraditórios. Por um lado, concluiu-se acordos, demonstrou-se a igualdade de posições das partes, delineou-se planos para o desenvolvimento da cooperação. Mas, por outro lado, apesar dos resultados atingidos, a escala dos acordos alcançados e o volume de contratos celebrados representam apenas uma pequena porcentagem das receitas totais da Grã-Bretanha e dos seus acordos comerciais com parceiros globais.

É importante notar aqui que, voltando à história, com a entrada do Reino Unido na UE em 1973, os britânicos se beneficiaram dos acordos comerciais implementados pelos europeus. Dessa forma, os antigos

territórios coloniais Britânicos na África foram incorporados a esses acordos. Atualmente, a ruptura com a UE oferece ao país a oportunidade de renovar acordos comerciais com os países africanos, expandindo-os e incrementando as oportunidades para exportadores africanos. Assim, uma das principais estratégias neste caso é a assinatura de novos acordos comerciais bilaterais, em substituição aos anteriores assinados pela UE. Para 46 países da África, a Grã-Bretanha garante a preservação de regimes aduaneiros e tarifários preferenciais após o Brexit. Foram assinados acordos comerciais bilaterais com onze países africanos e foi adotada uma lei sobre um sistema de preferências comerciais com outros 35 estados do continente.

Pode-se dizer que a Grã-Bretanha atravessa um período de transformação no sistema das suas relações internacionais. Estão sendo desenvolvidas novas abordagens e medidas no domínio da interação com parceiros externos e, em grande medida, com países africanos. A formação de uma nova agenda – “*Global Britain*” – foi declarada. Em sentido estrito, os objetivos da doutrina da “*Global Britain*”, vocalizados no governo de T. May e posteriormente desenvolvidos sob B. Johnson, são a manutenção de posições globais chave, principalmente econômicas, após a perda de vantagens e oportunidades associadas à adesão à UE. Afirmou-se a existência de diversos laços históricos e humanos entre a Grã-Bretanha e a África, bem como a poderosa influência do “soft power” britânico no continente (Fituni and Abramova 2020).

Além disso, foi proclamada uma abordagem para aprofundar a cooperação com países individuais e organizações regionais no domínio do desenvolvimento econômico, paz e segurança, direitos humanos, democracia e administração pública. Para atingir estes objetivos no continente, que se tornou uma direção de crescente importância, optou-se pela utilização da doutrina Fusion (síntese, fusão de recursos). A implementação dos objetivos da estratégia é supervisionada por duas estruturas especiais: o Grupo de Implementação da Estratégia de Segurança Nacional da África Subsariana (*Sub-Saharan Africa National Security Strategy Implementation Group*, NSIG), que supervisiona o desenvolvimento de prioridades políticas estratégicas governamentais na África Subsariana, e o Grupo Whitehall África (*Whitehall Africa Group*, WAG), que é responsável pela implementação da abordagem estratégica desenvolvida, em particular, por uma estratégia específica em determinadas regiões e países individuais do continente (Fituni and Abramova 2020).

Conclusões

Apesar da ambiguidade do evento realizado em 2020, a cúpula se

tornou uma ocasião ou um símbolo para a virada política do governo britânico em questões de cooperação política e econômica com os países africanos, para os quais a Grã-Bretanha tem se deslocado desde 1997. A essência dessa virada foi concentrada em uma declaração governamental especial e resumida em 4 teses, incluindo “aumentar o comércio, apoiar os países africanos na transformação das suas economias, mobilizar o financiamento sustentável para a África e construir capacidade energética limpa” (tradução nossa)⁴.

No entanto, a virada da Grã-Bretanha para a África não pode ser considerada inequívoca e completa, como indica o conteúdo do relatório do Comitê da Câmara dos Lordes para as Relações Externas e a Defesa da Grã-Bretanha (*Committee of the House of Lords on Foreign Relations and Defence of Great Britain*) (Velde 2020). Na sequência da Cúpula, o documento afirma a natureza estratégica da cooperação com os países africanos e atenta à necessidade de estabelecer as bases para uma nova parceria econômica a médio prazo após o Brexit, para diversificar os investimentos do Reino Unido na África e aumentar o comércio, aproveitando os benefícios promissores da integração africana. Esses processos indicam que, no contexto da reformatação do sistema político mundial e dos desafios associados à saída da UE, o Reino Unido está lutando por novas alianças políticas e econômicas. Expandindo os laços com os países da região Ásia-Pacífico, o Golfo Pérsico e avaliando as perspectivas para os mercados na América Latina, a Grã-Bretanha reforçou significativamente a direção africana (Godovanyuk 2018).

Assim, apesar de alguns momentos positivos, incluindo a criação de uma trademark para a África Oriental e a assistência no apoio à industrialização na Etiópia, a mudança de estratégia torna-se fundamental e esperada. A este respeito, o Comitê da Câmara dos Lordes constatou a necessidade de um “segundo lance” (“*second throw*”), aparentemente considerando a política de Blair no início dos anos 2000 como um “primeiro lance” (“*first throw*”). O novo lance deverá ser abrangente e incluir, ao mesmo tempo, componentes comerciais, de investimento, de migração e humanitários.

Critica-se o aspecto do investimento da política britânica, que, já no período Brown, declarou a sua intenção de se tornar o principal investidor do G7 (G8 na época) na África. Agora, a Grã-Bretanha mudou a sua abordagem (aparentemente tentando reduzir o sentimento de influência neocolonial) e, nas palavras de Johnson na cúpula, procura se tornar um “parceiro de escolha” (“*partner of choice*”). Os críticos apontam que esse objetivo é difícil de mensurar. Além disso, seguir esta estratégia pode não ser eficaz se outras contrapartes externas na África começarem a impor a sua influência.

4 “...increasing trade, supporting African countries in transforming their economies, mobilizing sustainable financing for Africa and building clean energy capacity”.

Em mais uma questão, nomeadamente a assistência aos países africanos, que vem da Grã-Bretanha, os autores do relatório entraram em confronto com a posição de Johnson. Como escrevemos anteriormente, a Grã-Bretanha tem gastado até 0,7% do seu PIB nessa forma de assistência nos últimos anos, mas na cúpula de 2020, o Primeiro-Ministro declarou que este tipo de interação não é muito eficaz e deveria ser abandonado em prol do comércio. As suas palavras têm um raciocínio bastante forte. De fato, a ajuda britânica, bem como a ajuda de outros Estados e organizações, na maioria dos casos funciona como uma transferência inadequada, que é muitas vezes dirigida simplesmente para financiar um regime específico e não possuem nenhum efeito social ou econômico visível.

Apesar destes argumentos, o comitê insiste em preservar e considerar o sistema de planejamento estratégico como o seu principal objetivo. A ressalva, neste caso, é a tese de relatórios adicionais, que podem aumentar a transparência.

Como resultado, resumindo tudo o que foi dito acima e contando com o apoio de James Duddridge, Ministro dos Assuntos Africanos do Gabinete dos Negócios Estrangeiros, da Commonwealth e do Desenvolvimento (*Foreign, Commonwealth, and Development Office*, FCDO), a comissão declarou a necessidade de intensificar o trabalho de criação de uma estratégia de cooperação entre a Grã-Bretanha e os países africanos, o que, por seu turno, poderá se tornar o primeiro documento abrangente desse tipo, capaz de agilizar a interação entre países durante um longo período, especialmente no contexto do enfraquecimento das relações comerciais e econômicas britânico-europeias.

Contudo, apesar do aumento exponencial das instituições políticas do Reino Unido em relação às questões africanas e após a Cúpula de 2020, deve-se notar que o Reino Unido ainda não conseguiu uma abordagem clara para a interação com os países do continente. Como resultado, o curso instável de cooperação estabelecido por Blair continua a manter a sua relevância e determina a política bilateral em um espaço global em rápida mudança.

Depois do Brexit, Londres parece manter a África no seu campo de atenções, mas as suas ações no quadro da política internacional global não beneficiam claramente o fortalecimento da interação entre as partes. Para equalizar as posições abaladas do Reino Unido na África, é claramente necessário um trabalho propositado de longo prazo, sem rupturas e distrações em outras regiões.

REFERÊNCIAS

- Agreement Establishing the African Continental Free Trade Area (2021). African Continental Free Trade Area (AfCFTA). 21.01. URL: <https://findrulesoforigin.org/home/agreement-detail?fta=853>
- Akinrinade O. (1989) Africa and the commonwealth, 1960–80: Trends, achievements and policy implications. The Round Table, issue 78(309), pp. 33–53.
- Boas T.C. (2007) Conceptualizing Continuity and Change: The Composite-Standard Model of Path Dependence. Journal of Theoretical Politics, vol. 19, issue 1, pp.33–54.
- Bogdasarova T. (2020) New British-African Relations on Old Hydrocarbon Fuel? Russian International Affairs Council. 27 April. Available at: <https://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/columns/africa/novye-britano-afrikanskie-otnosheniya-na-starom-uglevodorodnom-toplive/>.
- Britain Is Strengthening Its Position in Africa' (2018). Russian Newspaper (2018). 29.08. URL: https://news.rambler.ru/world/40678563/?utm_content=news_media&utm_medium=read_more&utm_source=copylink
- Cook R.F. (2003) Point of Departure. Simon & Schuster Ltd, 384 p.
- Comunidade das Nações: como o Reino Unido espalha sua influência no mundo. 2023. Rybar. URL: <https://rybar.ru/sodruzhestvo-naczij-kak-velikobritaniya-rasprostranyaet-svoe-vliyanie-v-mir/>
- Foreign, Commonwealth & Development Office (2021). FCDO. 04.06. URL: <https://www.gov.uk/government/organisations/department-for-international-development/about>
- Fituni L.L., Abramova I.O. (2020) Novaya strategiya Britanii v Afrike v svete interesov Rossii [The new strategy of Britain in Africa in the light of Russia's interests]. Sovremennaya Evropa, issue (6), pp. 52–63.
- Gallagher J. (2009) Healing the Scar? Idealizing Britain in Africa, 1997 – 2007. African Affairs Journal, issue 108/432, pp. 435–451.
- Godovanyuk K. A. (2018) Afrikanskoe napravlenie vneshney politiki Velikobritanii [The African Direction of British Foreign Policy]. Nauchno-analiticheskiy vestnik Instituta Evropy RAN, issue 5, pp. 150–157.
- Gott R. (2011) Let's end the myths of Britain's imperial past. The Guardian. 19.10. URL: <https://www.theguardian.com/books/2011/oct/19/end-myths-britains-imperial-past>
- Kulkova O. (2014) Africa and the Eu: Drifting together or running counter?

- Key problems of the dialogue at the present stage, in: *Africa's Growing Role in World Politics*. Meabooks Inc., Lac-Beauport, Quebec, pp. 60-70.
- Kulkova O (2013) UK Policy in Conflict Resolution and Peacebuilding in the African Continent (1997–2013). *MSU Vestnik Journal, Series International Relations and World Politics*, vol. 25, issue 2, pp. 49–81.
- Ibid. It is also worth noting that at present the coverage of the UK diplomatic missions in Africa is quite wide and amounts to 43 countries.
- Mahoney J. (2000) Path Dependence in Historical Sociology. *Theory and Society Journal*, vol. 29, issue 4, pp. 507–548.
- Miller F.J. (2011) *The Missionary: An African tale: The Memoirs of a 19th Century Missionary in Southern Africa*. Kindle Edition. 175 p.
- Objectives of the Commission (2005). Commission for Africa (2005). 24.05. URL: <https://web.archive.org/web/20050405002618/http://www.commissionforafrica.org/english/about/objectives.html>.
- Pierson P. (2000) Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics. *The American Political Science Review*, vol. 94, issue 2, pp. 251–267.
- Porteous T. (2005) British Government Policy in Sub-Saharan Africa under New Labour. *International Affairs Journal*, vol. 81, issue 2, pp. 281–297.
- Power M. (2009) The Commonwealth, 'development' and post-colonial responsibility. *Geoforum*, issue 40(1), pp. 14–24.
- Sabbagh D. (2018) Theresa May to make first trip to sub-Saharan Africa by UK leader in five years. *The Guardian*. 26.08. URL: <https://www.theguardian.com/politics/2018/aug/26/theresa-may-to-make-first-trip-to-sub-saharan-africa-by-uk-leader-in-five-years>
- Speech on the UK's strength and security in the EU (2016). Gov.Uk. 09.05. URL: <https://www.gov.uk/government/speeches/pm-speech-on-the-uks-strength-and-security-in-the-eu-9-may-2016>
- Straw J. (2005) *A Dialogue of Cultures*. Speech at Foreign Press Association Dinner. 29.11. URL: http://www.jackstrawmp.org.uk/speeches_detail.asp?id_content=128
- Taylor I. (2010) *The International Relations of Sub-Saharan Africa*. Bloomsbury Publishing USA.
- Taylor C., Waldman T. (2008) British Defence Policy since 1997. Research Paper, No. 08/57. 27.07. URL: www.parliament.uk/briefing-papers/RP08-57.pdf.

RESUMO

O objeto de estudo neste artigo é a política do Reino Unido na África no último período histórico. O ponto de partida do estudo é 1997, quando Anthony Blair se torna o novo primeiro-ministro do Reino Unido, que, após um longo intervalo, propõe uma nova abordagem para a interação política com os Estados africanos. Foi a partir deste momento que as questões africanas se transformaram em um dos vetores estáveis da política de Estado e surgiram como uma esfera complexa das atividades da Grã-Bretanha na arena internacional. No âmbito do estudo, foi também utilizado um método de investigação problema-histórico para analisar a evolução da política africana sob diferentes gabinetes de ministros no período de 1997 a 2021 em um único complexo de condições históricas, políticas e econômicas e no contexto de mudanças gerais na situação internacional. Os principais eventos pelos quais se pode acompanhar a dinâmica das mudanças na política do Reino Unido em relação aos países africanos foram considerados neste artigo. Os autores chegaram à conclusão de que o Reino Unido ainda não conseguiu uma abordagem clara para a interação com os países africanos. Como resultado, o curso instável de cooperação estabelecido por Blair continua a manter a sua relevância e determina a política bilateral em um espaço global em rápida mudança.

PALAVRAS-CHAVE

Grã-Bretanha, África, interação política, cooperação, colonização.

Recebido em 18 de março de 2023

Aprovado em 21 de agosto de 2023

Traduzido por Magnus Hiraiwa

ANÁLISE DA TENTATIVA DA SUÉCIA DE ENTRAR PARA A ORGANIZAÇÃO DO TRATADO DO ATLÂNTICO NORTE APÓS O TERREMOTO NA TURQUIA: UMA PERSPECTIVA DE DIPLOMACIA EM SITUAÇÕES DE DESASTRE

Rista Herjani¹
Indrianti Aghina Habiba²
Surwandono Surwandono³

Introdução

Turquia e Suécia estão em desacordo, ligados ao Partido dos Trabalhadores do Curdistão (Partiya Karkêren Kurdistan, PKK). O PKK cometeu vários ataques terroristas por mais de 40 anos para mobilizar os curdos na busca por um estado independente. Embora o PKK ainda não tenha conseguido criar um estado independente, o partido tem utilizado ativamente a mídia de massa, como a Roj TV, para disseminar suas mensagens por diversas nações europeias. O livro de Samih Teymur e Cindy J. Smith intitulado “The PKK: A Decades-old Brutal Kurdish-Terrorist Organization” estima cerca de 1.500 membros do PKK na Turquia e aproximadamente 4.500 no norte do Iraque. Na verdade, George W. Bush é citado no livro dizendo: “O PKK é uma organização terrorista e inimiga da Turquia, inimiga dos Estados Unidos e inimiga do Iraque livre

¹ Universitas Muhammadiyah Yogyakarta. Yogyakarta, Indonésia. E-mail: rista.herjani.psc22@mail.umy.ac.id. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4135-3502>

² Universitas Muhammadiyah Yogyakarta. Yogyakarta, Indonésia. E-mail: lghina.habiba.psc22@mail.umy.ac.id ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3191-7885>

³ Universitas Muhammadiyah Yogyakarta. Yogyakarta, Indonésia. E-mail: surwandono@umy.ac.id. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0559-527X>

nossa).

Os golpes militares de 1971 e 1980 resultaram em muitos turcos e curdos se mudando para áreas rurais e emigrando para fora da Turquia para escapar da violência militar. Como refúgio para o multiculturalismo, não é surpresa que, na década de 1980, a Suécia tenha se tornado um destino para vários fluxos de refugiados do Chile, Irã, Iraque, Turquia, Etiópia, Eritreia e Somália. Uma tese do Instituto Universitário Europeu afirmou que a maioria da população de refugiados na Suécia é composta por iranianos, iraquianos, chilenos, argentinos, peruanos, curdos, turcos e eritreus. Mesmo que os curdos da Turquia sejam o maior grupo no país, a maioria dos grupos de migrantes são descendentes de curdos nativos que vieram para a Suécia em busca de asilo (Baser 2012).

Um dos artigos científicos publicados pelo *Journal of Conflict Transformation & Security* afirmou que grupos curdos na Suécia são considerados grupos extremistas e apoiadores do terrorismo, fornecendo suporte a ativistas do PKK (Baser 2013). Por causa disso, não é surpresa que a Turquia tenha acusado a Suécia de ser um país que oferece proteção a grupos terroristas incluídos na lista negra da União Europeia (UE). A Turquia também instou a Suécia a entregar ativistas do PKK que fugiram para o país como condição caso a Suécia quisesse obter a aprovação da Turquia para se tornar membro da Organização do Tratado do Atlântico Norte (NATO). Infelizmente, a insistência recebeu uma resposta negativa de manifestantes que se identificavam como PKK.

A manifestação, que ocorreu no sábado, 21 de janeiro de 2023, foi marcada pela queima de cópias do Alcorão por um líder do partido de extrema-direita da Dinamarca, Rasmus Paludan. A manifestação, que recebeu permissão do governo sueco, recebeu fortes críticas de vários países, como a Organização de Cooperação Islâmica (OCI), Arábia Saudita, Emirados Árabes Unidos (EAU), Kuwait e também da Turquia. A queima foi realizada fora da Embaixada Turca em Estocolmo, e o presidente turco Recep Tayyip Erdogan deu sua primeira resposta na segunda-feira, dizendo: “Aqueles que permitem tal blasfêmia em frente à nossa embaixada (em Estocolmo) não podem mais esperar nosso apoio para sua adesão à OTAN”⁵. O presidente Erdogan também acrescentou que a queima do Alcorão realizada fora da Embaixada Turca em Estocolmo foi um ataque aos 85 milhões de muçulmanos na Turquia. “Se você não mostrar respeito às crenças religiosas da República da Turquia ou dos muçulmanos, não receberá nenhum apoio para a OTAN (adesão) de

5 No original: “Those who allow such blasphemy in front of our embassy (in Stockholm) can no longer expect our support for their NATO membership [...]” (Aljazeera, 2023a).

nós”⁶(Aljazeera 2023a, tradução nossa).

A indignação também foi demonstrada pelo Ministro das Relações Exteriores da Turquia ao emitir uma declaração: “Condenamos nos termos mais fortes possíveis o vil ataque ao nosso livro sagrado... Permitir esse ato anti-islâmico, que visa muçulmanos e insulta nossos valores sagrados, sob o pretexto da liberdade de expressão, é completamente inaceitável”⁷ (Aljazeera 2023c, tradução nossa). Mevlut Cavusoglu expressou sua irritação também com o governo sueco por não conseguir impedir as manifestações, dizendo: “É uma ação racista, não se trata de liberdade de expressão”⁸ (Aljazeera 2023c, tradução nossa). Embora 28 outros países da OTAN tenham ratificado a Suécia, Turquia e Hungria permanecem firmes em sua escolha. Como resultado desse evento, o conflito entre Turquia e Suécia ficou cada vez mais acirrado, e a Turquia ficou cada vez mais resistente à candidatura da Suécia para a adesão à OTAN. Isso reduz ainda mais as chances da Suécia, exigindo mais esforços do país para obter o pleno apoio da Turquia.

Duas semanas após a manifestação e a queima, um terremoto com magnitude de 7,8 ocorreu em 6 de fevereiro de 2023, na região sul da Turquia, com uma profundidade de 11 km, desencadeando um tsunami de até 30 cm na cidade de Erdemli, Mersin. A magnitude do terremoto na época não encerrou necessariamente o evento sísmico no país. Após esse dia, centenas de abalos secundários foram registrados e resultaram no desabamento de dezenas de prédios, escolas e hospitais. Segundo o Chefe Humanitário das Nações Unidas, Martin Griffiths, três semanas após um terremoto de magnitude 7,8 atingir o sul da Turquia e o norte da Síria, houve pelo menos 44.000 mortes na Turquia e cerca de 6.000 na Síria. Griffiths também afirmou que havia muitos feridos, dezenas de milhares de pessoas desaparecidas e centenas de milhares de residentes desabrigados (Lederer 2023).

Diante da condição devastada de seu país após o terremoto, o governo turco coordenou rapidamente com a Autoridade de Gestão de Desastres e Emergências (AFAD) e também com o Crescente Vermelho Turco. As autoridades turcas então declararam estado de emergência de nível 4 em dez províncias do país pelos próximos três meses. A Turquia também não

6 No original: “If you do not show respect to the religious beliefs of the Republic of Turkiye or Muslims, you will not receive any support for NATO (membership) from us [...]” (Aljazeera, 2023a).

7 No original: “We condemn in the strongest possible terms the vile attack on our holy book... Permitting this anti-Islam act, which targets Muslims and insults our sacred values, under the guise of freedom of expression is completely unacceptable, [...]” (Aljazeera, 2023c).

8 No original: “It’s a racist action, it’s not about freedom of expression, [...]” (Aljazeera, 2023c).

hesitou em pedir ajuda internacional para restaurar as condições em seu país. Governos de todo o mundo responderam rapidamente aos pedidos de assistência internacional, oferecendo uma ampla gama de ajuda humanitária e enviando equipes de resgate para a Turquia (CDP 2023).

Com base no relatório da Aljazeera, os países que participaram diretamente na Turquia incluem: Afeganistão, Argélia, Áustria, China, Croácia, República Tcheca, União Europeia, Alemanha, Grécia, Índia, Irã, Israel, Itália, Japão, Jordânia, Líbano, Líbia, Malásia, México, Moldávia, Montenegro, Nova Zelândia, Paquistão, Polônia, Palestina, Catar, Romênia, Rússia, Arábia Saudita, Sérvia, Coreia do Sul, Espanha, Suíça, Taiwan, Ucrânia, Emirados Árabes Unidos, Reino Unido (RU) e Estados Unidos (EUA). Enquanto as organizações internacionais envolvidas incluem: Organização Mundial da Saúde (OMS), Nações Unidas (ONU), Crescente Vermelho, Conselho Norueguês para Refugiados, OTAN e Comitê Internacional do Crescente Vermelho (CICV) (Aljazeera 2023b).

Ao revisar uma série de estudos com a palavra-chave “Turquia, Suécia e OTAN”, obteve-se dados dos bancos de dados Scopus e Publish or Perish, onde Abdullah Murat Tuncer escreveu seus artigos sobre “*Turkey’s options for Finland and Sweden’s NATO membership applications*”, e analisou a Turquia ou o presidente turco Recep Tayyip Erdogan, que estão aproveitando da situação acalorada entre Rússia e Ucrânia para criar condições favoráveis para ele nas eleições de 2023 (Tuncer 2022). Nos escritos de O. D. Çakir e M. E. Chasnouski, intitulados “*Turkey in NATO: An extraordinary position*”, ele explicou o interesse da Turquia na adesão à OTAN para manter a estabilidade da segurança de seu país, embora às vezes a Turquia não concorde sempre com as estratégias seguidas pelos EUA em relação a seus interesses na região do Oriente Médio (Çakir; Chasnouski 2020).

Além disso, um artigo escrito por Selin M. Bölme, “*NATO-Türkiye relations: From irreplaceable partner to questionable ally*”, descreveu a relação da OTAN com a Turquia e o papel do país na aliança por meio de uma perspectiva histórica (Bölme 2022). Com base no artigo de Tarık Oguzlu, “*Making sense of Turkey’s rising power status: What does Turkey’s approach within NATO tell us?*”, ele se concentrou em observações para descobrir como a ascensão da Turquia como um país em desenvolvimento capaz de estabelecer laços estreitos com a OTAN, uma das organizações mais respeitadas do mundo (Oguzlu 2013). Finalmente, Müge Kinacioglu e Aylin G. Gürzel, em sua pesquisa intitulada “*Turkey’s contribution to NATO’s role in post-cold war security governance: The use of force and security identity formation*”, investigaram o envolvimento da Turquia como único país muçulmano capaz de ingressar na organização de segurança mundial em operações fora do território da OTAN, usando uma

perspectiva construtivista (Kinacioglu; Gürzel 2019).

Os cinco autores se concentraram em pesquisas relacionadas à estratégia do presidente Erdogan para criar condições favoráveis para si mesmo nas eleições de 2023, em meio ao calor da invasão russa à Ucrânia, diferenças de estratégia entre Turquia e EUA em relação aos interesses na região do Oriente Médio, relações entre a OTAN e a Turquia revisadas a partir de uma perspectiva histórica, ascensão da Turquia em estabelecer laços estreitos com a OTAN, bem como a importância do envolvimento da Turquia em conduzir operações fora do território da OTAN, isto por meio de uma perspectiva construtivista. Com base na comparação de várias revisões de literatura, os autores formulam uma pergunta de pesquisa sobre como a Suécia usou o terremoto que ocorreu na Turquia para obter apoio total para sua solicitação de adesão à OTAN.

Conceito de Diplomacia de Desastres

A diplomacia é uma negociação de paz entre um estado soberano e representantes oficiais de outros países. Mas, na prática, muitos atores estão envolvidos nela. Em relação à sua relação com desastres, a diplomacia pode ser um quadro analítico para investigar mais profundamente a relação entre desastres, assistência humanitária e atividades diplomáticas por meio do processo de redução de riscos e resposta a desastres. A diplomacia de desastres é usada para entender como e por que atividades relacionadas a desastres, pré, pós ou mesmo durante desastres, podem afetar os esforços diplomáticos. Também enfatiza uma realidade em que o desastre e suas atividades de gestão tornam-se um esforço político que pode dar origem a relações diplomáticas de curto prazo com base em relacionamentos anteriores, mas não aplicáveis em esforços diplomáticos de longo prazo (Whittaker et al. 2018).

Por meio de uma coletânea de artigos de pesquisa “*Disaster Diplomacy: Discord Disintegrated?*”, aponta-se que os desastres podem incentivar esforços diplomáticos, mesmo que não permitam a criação de novas diplomacias entre países em conflito (Ganapati, Kelman e Koukis 2015). Um artigo intitulado “*Governmental duty of care for disaster-related science diplomacy*” explicou especificamente que a diplomacia de desastres é uma atividade relacionada a desastres capaz de afetar o processo diplomático, onde a aplicação da diplomacia de desastres inclui coisas necessárias para reduzir o risco de desastres, e a diplomacia envolvida pode afetar a paz e o conflito (Kelman 2017). Além disso, também foi transmitido que a diplomacia de desastres é impossível sem uma aproximação entre os dois países. Mesmo conflitos, paz

e desastres também têm interações para se apoiarem, explicando o significado dessa diplomacia de desastres (Duda; Kelman 2023).

Vários tipos de desastres podem ter um impacto em vários setores importantes de um país. Em alguns países, desastres como o Ciclone Nargis devastaram Mianmar em 2008 e deixaram mais de 130.000 pessoas mortas. No Sudeste Asiático, o tsunami de 26 de dezembro de 2004 deixou mais de 220.000 pessoas mortas (Oh and Oetzel 2011). Portanto, o gerenciamento de desastres é necessário como um esforço para prevenir, gerenciar e reduzir o impacto de desastres causados. Conceitualmente, o gerenciamento de desastres é dividido em quatro elementos, a saber: preparação (facilitar a resposta a ameaças), resposta (ações tomadas antes, durante e depois de uma ameaça para proteger pessoas e propriedades, bem como melhorar a recuperação), recuperação (ações tomadas após uma ameaça para restaurar o estado às condições pré-desastre) e mitigação (ações tomadas antes ou depois da ameaça ocorrer para reduzir o impacto causado) (Henstra; McBean 2005).

A mesma coisa é também transmitida em um livro intitulado “Struktur dan Kebijakan Diplomasia Bencana Malaysia”, onde o ciclo de gerenciamento de desastres, que se refere aos regulamentos da Agência Nacional de Gerenciamento de Desastres (NADMA), consiste no surgimento de desastres, resposta a desastres, recuperação, mitigação e depois formação de uma cultura de preparação para enfrentar desastres.

Figura 1. Ciclo de Gerenciamento de Desastres



Fonte: Surwandono 2020.

Todas as formas de atividades relacionadas a este desastre podem

afetar as relações diplomáticas, estimulando ou propiciando espaço para esforços de reconciliação. Por exemplo, o terremoto e o tsunami em 26 de dezembro de 2004 abalaram Aceh, Indonésia, e afetaram países ao redor da Ásia e África. As regiões de Aceh, Indonésia, e o leste do Sri Lanka são conhecidas por serem os centros de violência mais gravemente afetados pelo tsunami e exigem grandes esforços no processo de reconstrução pós-conflito e pós-tsunami. Muitos atores internacionais chegaram em massa a Aceh para limpar e reconstruir a região após a violência e o tsunami. No meio dessa resposta humanitária massiva da comunidade internacional, o governo indonésio e grupos separatistas acehnenses negociaram e finalmente assinaram um acordo de paz em 15 de agosto de 2005. O evento do tsunami em Aceh mostra que a paz pode ter sucesso se as partes envolvidas realmente se esforçarem por um processo de reconciliação. Embora não se saiba com certeza se as negociações em andamento terão sucesso ou não, o terremoto e o tsunami podem ser a razão para a paz entre o governo indonésio e os separatistas (Kelman 2016).

Outros estudos de caso também são ilustrados pelo surgimento de doenças epidêmicas e pandêmicas que podem ser desastrosas para as pessoas ao redor do mundo. Alguns esforços para erradicar varíola, peste bovina, poliomielite, dracunculíase (doença do verme-da-guiné), sarampo e rubéola estão em andamento e envolvem intervenções de saúde em áreas de conflito. Entre medidas tomadas para reduzir o risco de desastres e a resposta a desastres, cessar-fogos começaram a ser negociados em meio à guerra para priorizar a saúde das crianças e estimular campanhas de vacinação em lugares como Afeganistão, Camboja, Líbano, Libéria, Filipinas, Serra Leoa e Sri Lanka. Alguns defensores usam a diplomacia das vacinas para construir a paz, separando qualquer intervenção de saúde do conflito. Nessas condições, as vacinas contribuíram com sucesso para o sucesso relacionado à saúde, porque nenhum dos lados se sente ameaçado pela propagação do surto de doença. Todas as atividades relacionadas a desastres provaram ter o potencial de catalisar a diplomacia preexistente, mas não há garantia de que terão um impacto de longo prazo ou de que as atividades relacionadas a desastres moldarão a diplomacia no futuro (Kelman 2018b).

Para alguns praticantes, a diplomacia de desastres está relacionada a atividades de prevenção, mitigação, resposta e recuperação de desastres em cooperação com partes oponentes nacional e globalmente. Mas, por trás de seu papel como facilitador de cooperação e negociação, a diplomacia de desastres tem encontrado oposição entre os políticos. À medida que se desenvolve amplamente, a diplomacia de desastres produzirá consequências políticas a partir de ações humanitárias anteriores. Para eles, a diplomacia de

desastres tem sido considerada uma violação do princípio de neutralidade, onde a atitude de resposta rápida a desastres é considerada politizada (Yim et al. 2009). Mesmo pela definição da literatura, a diplomacia de desastres é entendida como o estudo de como e por que desastres naturais podem contribuir para o estabelecimento da paz ou para o desencadear de conflitos (Kelman 2018a).

Metodologia

Este artigo de pesquisa utiliza métodos qualitativos descritivos na coleta de diversas fontes de informação. Os dados obtidos também são dados secundários de várias fontes documentais, como: artigos de periódicos, sites oficiais e alguns relatórios de mídia online oficial, que são então analisados e descritos de forma descritiva para explicar a essência deste escrito. Este método de análise de dados tem como objetivo descobrir como a Suécia aproveitou o terremoto e estabeleceu uma diplomacia de desastres sistemática com a Turquia para obter a ratificação de sua inscrição na OTAN.

Resultados e Discussão

Relações entre Curdos, Turcos e Suecos

A diáspora curda é descrita como uma forma de diáspora sem estado (Alinia e Eliass 2014) e é o resultado da repressão política e do empobrecimento econômico que ocorre no Irã, Iraque, Síria e Turquia. Isso resultou em centenas de milhares de curdos étnicos fugindo de suas casas e migrando para a Europa em busca de segurança, direitos políticos e culturais, bem como econômicos (Eliassi 2016). Como resultado, os primeiros refugiados curdos chegaram à Suécia no início dos anos 1970. Nas décadas seguintes, curdos de toda a região do Curdistão e de países ao redor do mundo se dirigiram à Suécia para escapar do regime opressor.

Em alguns países europeus, como Suécia, França, Alemanha, Holanda e Reino Unido, existe uma diáspora curda étnica forte e ativa. Cada diáspora difere das outras em termos de composição, perfil de migrantes e solicitantes de asilo, dimensões de tempo e geração, e grau de integração. Por exemplo, os curdos na Alemanha são em sua maioria de origem turca e surgiram como resultado da instabilidade política na Turquia e dos esforços do PKK para conscientizar os curdos étnicos sobre sua identidade e direitos. No Reino Unido, a maioria dos curdos étnicos é iraquiana e está bem integrada à sociedade britânica. Na Suécia, mais curdos estão intelectualmente mobilizados para

desenvolver a cultura e a literatura curdas (Baser, Emanuelsson e Toivanen 2015).

A Suécia também abriga muitos curdos étnicos que mostraram comprometimento com a política de sua terra natal. Geralmente, a diáspora curda celebra diversos festivais e homenageia aniversários, como o respeito ao Anfal e Halabja, e a celebração anual do festival Newroz realizada por milhares de curdos étnicos na Suécia e em outros países (Khayati e Dahlstedt 2014). No artigo intitulado “*Music, memory, and affect attunement: Connecting Kurdish diaspora in Stockholm*”, é expresso que há de 60.000 a 70.000 curdos étnicos de várias partes do Curdistão vivendo na Suécia. Como resultado, desde a década de 1980, a Suécia tem sido um destino importante para atividades culturais e políticas dentro da comunidade curda da diáspora (Volgsten e Pripp 2016).

A década de 1960 viu o início da migração em larga escala de trabalhadores na Europa por curdos étnicos, incluindo da Turquia. Esses fluxos migratórios foram dominados pela chegada de intelectuais curdos, o que levou à formação de associações e redes em toda a Europa, especialmente na Europa Ocidental (Alemanha, Grã-Bretanha, Suécia e França). Esse fluxo migratório em larga escala começou com a chegada de curdos étnicos turcos, seguido por fluxos de migração política devido ao conflito entre o exército turco e o PKK do final da década de 1980 até meados da década de 1990. Embora não seja a maior em termos gerais, a diáspora turca na Suécia é bastante grande. A reunificação familiar e os solicitantes de asilo são as principais motivações dos imigrantes turcos.

A mão de obra migrante inicial era principalmente de turcos muçulmanos sunitas, de áreas como Konya, mas as chegadas subsequentes eram principalmente armênias, assírias ou curdas (Wackenhut 2022). A agitação política na Turquia resultou em discriminação, perseguição, massacres em massa e guerra generalizada, resultando em um aumento significativo na onda de migração de curdos étnicos turcos para a Europa em busca de asilo ao longo de dez anos (Syrett e Keles 2019). Além disso, a opressão política e a privação econômica são outras razões para trabalhadores migrantes, bem como solicitantes de asilo, entrarem na Europa (Wahlbeck 2019).

Para o regime republicano na Turquia, as diferenças culturais representam uma ameaça nacional, por isso tanto a língua quanto as expressões de identidade cultural relacionadas aos curdos são proibidas no país. Os curdos na Turquia tiveram que enfrentar décadas de assimilação forçada e tentativas de destruir sua identidade cultural. A dura repressão e o genocídio cultural levaram à formação do PKK, que começou em 1973

e foi inaugurado por Abdullah Öcalan em 1978. O partido advogava pelo direito à autodeterminação ao formar um Curdistão independente e unido, transformando-se em uma sociedade socialista (Jongerden; Akkaya 2016).

Antes do golpe militar de 1980, o PKK atraiu muita atenção por ser considerado a organização curda mais radical e propensa à violência. Ao chamá-lo de uma “luta revolucionária anti-colonial”, o PKK realizou vários atos de resistência contra a classe e os oponentes de seu grupo. Após o golpe de 1980, vários ativistas do PKK foram para Suécia e Alemanha, onde conseguiram construir redes e organizações ao estabelecer empresas editoriais que produziam periódicos, livros e boletins em turco, curdo e europeu. No final do verão de 1984, o PKK retomou suas atividades ofensivas realizando ataques de guerrilha contra pessoal militar e civis curdos. Até meados de 1985, o PKK tinha membros e apoiadores fortes na Europa, onde seus participantes consistiam em jovens radicais militantes, de meia-idade, pouco politizados, e suas próprias famílias (Bruinessen 1988).

Na Suécia, há muitos curdos étnicos que gradualmente adotaram a identidade do Curdistão, não usando mais a identidade nacional do Irã, Iraque, Síria e Turquia. Graças às políticas multiculturalistas da Suécia, os curdos étnicos podem se mobilizar e se envolver na política sem serem separados da sociedade sueca. A diáspora curda não deseja uma escolha entre as identidades curda e sueca, mas busca harmonizar uma relação simbiótica. Os curdos na Suécia não vieram para se assimilar completamente ou renunciar à sua identidade curda, mas continuam sendo curdos étnicos sem se sentirem alienados de suas atividades diárias nos âmbitos político, econômico, social e cultural da Suécia (Eliassi 2015).

Como um país com uma cultura política que enfatiza elementos de direitos humanos e dignidade, bem como uma política aberta que apoia refugiados de zonas de conflito, a Suécia é considerada o país mais propício a reivindicações de reconhecimento (Koinova 2019). Para intelectuais curdos, a Suécia foi um refúgio seguro para desenvolver sua cultura. Há muitas figuras influentes, como escritores, cantores e intelectuais públicos entre os migrantes curdos na Suécia. A capacidade da cultura curda de se adaptar tem ajudado o grupo étnico a se assimilar à cultura dominante da Suécia. Embora a migração de trabalhadores da Turquia seja um evento histórico importante na Europa, a presença de um grande número de refugiados políticos teve um impacto significativo social, cultural e político na Suécia, dado que as relações entre a Turquia e os curdos sempre estiveram em um ciclo de conflito. Através de sua política e políticas públicas, o conflito entre a Turquia e os curdos étnicos foi, na verdade, “importado” para a Suécia direta ou indiretamente (Akçali 2017).

Um desses conflitos são as brigas virtuais e provocações em salas de bate-papo de sites entre jovens turcos e curdos politicamente ativos. Muitos membros turcos blogam e reagem ao ativismo curdo na Suécia. Eles até condenaram o país por permitir que a diáspora curda étnica mostrasse seu apoio ao PKK, considerado um “grupo terrorista” na Turquia. Um dos blogs mais famosos na época era “The Anatolian Voice” (Baser 2014). Outro conflito também está ocorrendo na Suécia, onde várias fontes de uma organização juvenil afirmam que a Turquia tem sido retratada negativamente na mídia sueca. Mas felizmente, desde a ascensão do AK PARTİ (Partido da Justiça e Desenvolvimento, AKP), mudanças positivas alteraram a representação da Turquia na mídia (Mencutek; Baser 2018).

Recentemente, o conflito veio à tona novamente depois que a Turquia acusou Suécia e Finlândia de ajudar o PKK e grupos armados na Síria, que considera uma extensão do PKK. Como resultado, em 6 de outubro do ano passado, o presidente Erdogan sugeriu repentinamente que a Finlândia e a Suécia se juntassem à aliança da OTAN separadamente, apesar de a Turquia concordar anteriormente com um memorando trilateral com Finlândia e Suécia sob os auspícios da OTAN. A postura da Turquia é uma tentativa de bloquear a adesão da Suécia, apesar do firme apoio do país à Turquia para enfrentar ameaças à sua segurança nacional (Arms Control Association 2023).

Ajuda Humanitária Sueca à Turquia

O epicentro do terremoto de fevereiro foi a 26 km a leste de Nurdagi, Gaziantep, e a oeste do sudeste da Anatólia, perto de Aleppo. A localização do epicentro está a 18 km da superfície e ocorreu em um ambiente com uma estrutura de construção precária, tornando o terremoto que ocorreu na Turquia-Síria um dos maiores terremotos registrados no país. Vários tremores secundários também ocorreram 11 minutos depois, com magnitude de 6,7, e 9 horas depois, seguidos por um terremoto de magnitude 7,5. Essa é a razão pela qual os sismólogos afirmam que os terremotos na Turquia são o fenômeno sísmico mais temido (Sisfofitb 2023).

Muitos edifícios foram destruídos, e o Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas (PNUD) estima que cerca de 210 milhões de toneladas de escombros precisaram ser removidas na Turquia. Isso é equivalente a 14.000 campos de futebol com um tamanho de 10x10 km e uma altura de um metro. A devastação deslocou 1,5 milhão de pessoas e requer cerca de 500.000 novas unidades habitacionais para compensar as vítimas do terremoto. Essa situação é ainda mais agravada pelas condições climáticas frias que assolam atualmente

o país. Por esse motivo, o PNUD instou o governo a limpar imediatamente os escombros para que o acesso rodoviário seja aberto imediatamente e a distribuição de ajuda humanitária na forma de alimentos, água, saúde e outros suprimentos essenciais não seja prejudicada (ONU 2023).

Com base no relatório da AFAD durante sua estadia nas regiões de Pazarcik e Elbistan de Kahramanmaras, um total de 360.167 tendas foram instaladas em 332 cidades e foram formadas 189 cidades contêineres para a instalação de 90.914 contêineres em áreas afetadas pelo terremoto. Um total de 1.440.668 residentes estavam em tendas de abrigo, e 34.120 residentes foram abrigados dentro de casas contêineres. O número total de pessoas deslocadas nas áreas afetadas pelo terremoto atingiu 1.593.808 pessoas, enquanto em outras províncias, tantos quanto 329.960 residentes afetados pelo terremoto teriam recebido serviços de acomodação. Na área de abrigo em si, também foram fornecidas 2.284 instalações de chuveiro móveis e 5.058 contêineres de banheiros para serem usados pelas vítimas do terremoto (AFAD 2023).

A Suécia é um dos maiores doadores humanitários do mundo e afirma estar pronta para oferecer seu apoio às Nações Unidas e à Federação Internacional da Cruz Vermelha (FICV) e Crescente Vermelho. Essas doações são essenciais para garantir que organizações humanitárias tenham a capacidade e prontidão para fornecer assistência imediata, sem precisar aguardar solicitações de assistência de emergência ou contribuições adicionais de doadores. O governo está monitorando de perto os desenvolvimentos para fornecer apoio às vítimas do terremoto que precisam, tanto na Turquia quanto na Síria (Government Offices of Sweden 2023d).

Como parte da resposta rápida da Suécia em fornecer assistência humanitária às vítimas do terremoto, em 6 de fevereiro de 2023, a Presidência Sueca tomou imediatamente a iniciativa de realizar uma reunião Integrada de Resposta a Crises Políticas (IRCP) sobre a situação inicial na Turquia e na Síria. Como primeiro passo, o governo alocou imediatamente cerca de 7 milhões de coroas suecas (SEK) à FICV para fornecer assistência inicial aos dois países. O governo decidirá sobre fundos adicionais de ajuda assim que as necessidades humanitárias se tornarem mais claras e houver uma coordenação adicional com a Turquia, a União Europeia (UE), as Nações Unidas (ONU) e a FICV. A Agência Sueca de Contingências Civis também recebeu pedidos de assistência da Turquia e do Mecanismo de Proteção Civil da UE (UCPM). Na época, a agência preparou imediatamente tendas, abrigos temporários de emergência e assistência especializada nos campos de água, saneamento, energia, logística e construção. A Suécia também monitorou de perto os desenvolvimentos e manteve contato com a Turquia em vários níveis, incluindo o político (Government Offices of Sweden 2023g).

No dia seguinte ao terremoto, em 7 de fevereiro de 2023, o governo sueco decidiu fornecer assistência adicional de 30 milhões de SEK e enviar alguns especialistas para a Turquia e a Síria. Cerca de 20 milhões de SEK serão direcionados à FICV e 10 milhões de SEK ao Fundo Central de Resposta a Emergências das Nações Unidas (CERF). A Suécia também disponibilizou cerca de 55 milhões de SEK à FICV e 663 milhões de SEK ao CERF da ONU. Através do UCPM, a Suécia enviou até mesmo especialistas em construção, TI e logística para a Turquia. O governo sueco também se ofereceu para enviar mais de 300 tendas familiares que podem acomodar quatro a cinco pessoas (Government Offices of Sweden 2023a).

Dois dias depois, em 9 de fevereiro de 2023, a Suécia enviou pessoal adicional 45 no total, cães farejadores e equipes de resgate usando aeronaves fornecidas pelas Forças Armadas Suecas para a Turquia. Dos 45 funcionários, 5 são líderes de equipe empregados pela Agência Sueca de Contingências Civas e 40 são empregados pelas Forças Armadas Suecas. Três equipes de busca totalizaram 24 pessoas, quatro equipes de cães farejadores totalizaram 8 pessoas e duas equipes médicas totalizaram 8 pessoas. Além desse suporte, a Suécia também enviou 7 especialistas e forneceu assistência humanitária no valor de 37 milhões de SEK para amenizar a situação no terreno (Government Offices of Sweden 2023i).

Seis dias após o terremoto, um avião de transporte organizado pela Agência Sueca de Contingências Civas pousou na Turquia com 300 tendas familiares. Até aquele dia, 12 de fevereiro de 2023, relatou-se que a Suécia contribuiu com cerca de €10,1 milhões para ajudar a Turquia e a Síria. A Suécia continuará comprometida em fornecer uma resposta rápida a eventos catastróficos na Turquia e na Síria. A Presidência Sueca do Conselho da União Europeia e a Comissão Europeia tomaram a iniciativa de organizar uma Conferência Internacional de Doadores em coordenação com o governo turco (Government Offices of Sweden 2023b).

Por meio de um relatório da Agência Sueca de Contingências Civas em 17 de fevereiro de 2023, foi informado que alguns equipamentos essenciais, como 300 tendas maiores, camas, colchões, alimentos e eletricidade, foram entregues à Turquia nesse dia. As doações foram feitas por meio do Centro de Coordenação de Resposta a Desastres da OTAN-Euro Atlântico (EADRCC), sendo transportadas pelo Türkiye Lions Club (MSB 2023c). No mesmo dia, a Suécia também enviou 500 casas de emergência para as vítimas do terremoto por meio de um projeto conjunto entre a Suécia e a União Europeia, o rescEU. A Agência Sueca de Contingências Civas também despachou recursos de moradia de emergência, camas, aquecedores e outros equipamentos essenciais para ajudar as pessoas que perderam suas casas, bem como

equipes de resposta de emergência para garantir que os recursos enviados chegassem no prazo e no alvo. O foco principal da ajuda vital para as vítimas do terremoto é alimentação, água, abrigo, medicamentos e acomodação, onde toda a assistência humanitária pode ser utilizada por um período mais longo durante o processo de reconstrução (MSB 2023b).

A Agência Sueca de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (SIDA) forneceu financiamento de emergência de €3 milhões para as vítimas afetadas pelos terremotos na Turquia e na Síria. O financiamento de emergência foi fornecido por meio de quatro parceiros humanitários, o Conselho Norueguês para Refugiados, Action Against Hunger, Save the Children e Oxfam. A assistência é usada para atender às necessidades básicas, como roupas de inverno, água e apoio psicossocial para crianças. No total, a Suécia forneceu cerca de €13,6 milhões em ajuda para ambos os países. A assistência inclui apoio financeiro para comprar necessidades alimentares e organizar abrigo. Essas organizações também fornecem itens de higiene, serviços de saúde e medicamentos, banheiros portáteis, assistência na prevenção de cólera e reparo de sistemas de água danificados (Government Offices of Sweden 2023h).

O avião sueco também transportou cerca de 500 tendas, pesando quase 40 toneladas, do Paquistão para Incirlik, na Turquia. Além disso, a aeronave também carrega um centro logístico para assistência humanitária e de emergência (Forças Armadas Suecas 2023). A Suécia novamente forneceu um adicional de €7,63 milhões em ajuda para as pessoas afetadas pelo terremoto na Turquia e na Síria. Deste montante, cerca de €6,28 milhões são de ajuda humanitária da SIDA por meio da UNICEF e ACNUR para a Turquia, e por meio da UNICEF e OCHA para a Síria. Além disso, a SIDA está fornecendo cerca de €1,35 milhão por meio da Agência Sueca de Contingências Civis para montar 1.000 tendas e facilitar seu transporte para Turquia e Síria (Government Offices of Sweden 2023c).

Com base em um relatório da Presidência Sueca do Conselho da União Europeia divulgado em 10 de março de 2023, é informado que a Suécia-UE está alocando rapidamente assistência humanitária para as pessoas afetadas pelo terremoto na Turquia e na Síria, além de mobilizar reservas de emergência da UE por meio da Capacidade Europeia de Resposta Humanitária e do RescEU. Um total de quase €12 milhões em assistência humanitária da UE foi alocado para os residentes na Turquia e cerca de €10 milhões foram mobilizados para a resposta a desastres na Síria. O UCPM também enviou 1.750 equipes de resgate e 111 cães farejadores para auxiliar no processo de busca e resgate na Turquia. Como resultado, várias vidas foram salvas pelas equipes de busca e resgate implantadas pelo UCPM. Além disso, 20 estados membros da UE,

incluindo Suécia e Montenegro, também oferecem vários equipamentos, como abrigos, aquecedores, geradores, móveis, equipamentos médicos, kits de higiene, alimentos e roupas quentes para os residentes turcos. A Suécia até instalou 500 unidades habitacionais de socorro equipadas com 2.500 camas (Swedish Presidency of the Council of the European Union 2023).

Em 20 de março de 2023, segunda-feira, a Presidência Sueca do Conselho da União Europeia e a Comissão Europeia hospedarão uma Conferência Internacional de Doadores com o tema “Juntos pelo povo da Turquia e da Síria”. A conferência foi conduzida pela Presidente da Comissão Europeia, Ursula von der Leyen, pelo Primeiro-Ministro da Suécia, Ulf Kristersson, que representou a Presidência Sueca do Conselho da União Europeia, com o Ministro de Cooperação Internacional e Comércio Exterior, Johan Forssell, e o Comissário para a Vizinhança e o Alargamento, Olivér Várhely, moderando. A conferência, realizada em Bruxelas e coordenada com o governo turco, contou com a presença de mais de 60 representantes de Estados membros da UE, países candidatos e potenciais candidatos, países vizinhos e parceiros, países do G20 (exceto a Rússia), Estados membros do Conselho de Cooperação do Golfo, a ONU, organizações internacionais, atores humanitários, instituições financeiras internacionais e europeias, como o Banco Europeu de Investimento (BEI) e o Banco Europeu para a Reconstrução e Desenvolvimento (BERD), bem como outras partes interessadas relevantes (Government Offices of Sweden 2023f).

Durante a conferência, um total de €7 bilhões em ajuda humanitária foi arrecadado pela comunidade internacional para ajudar as vítimas do terremoto na Turquia e na Síria. Desse montante, €6,05 bilhões foram destinados à Turquia em ajuda e empréstimos, e €950 milhões em ajuda para a Síria. Os fundos de ajuda turcos são usados para atender às necessidades humanitárias e auxiliar na reconstrução de áreas afetadas, enquanto os fundos de ajuda para a Síria são utilizados para ajudar a atender às necessidades humanitárias e apoiar a recuperação, bem como a resiliência no país (Government Offices of Sweden 2023e). Por meio de um relatório da Agência Sueca de Contingências Civis publicado em 22 de março de 2023, é informado que mais de 350 suprimentos médicos para leitos foram enviados da Suécia para a Síria e Turquia. O envio de suprimentos médicos foi doado por uma empresa médica chamada OneMed e foi compartilhado igualmente entre os dois países. O pedido de assistência recebido pelo UCPM é então coordenado com atores na Suécia, onde o UCPM trabalha com empresas de transporte, a Agência Nacional de Saúde e Bem-Estar e a OneMed. O pedido de assistência inclui equipamentos médicos, vários tipos de máquinas, pessoal e outros materiais usados para responder a desastres. O UCPM também é responsável pela

distribuição de assistência logística, transporte de doações e cooperação com outros atores internacionais (MSB 2023a).

Análise Comparativa dos Elementos de Gerenciamento de Desastres

Os quatro elementos do gerenciamento de desastres consistem em resposta, recuperação, mitigação e preparação. A Tabela 1 apresenta uma comparação dos quatro elementos do gerenciamento de desastres que a Suécia implementou após os terremotos na Turquia e na Síria.

Tabela 1. Análise do Gerenciamento de Desastres Turcos pela Suécia

Tipos de Elementos de Assistência	Resposta	Recuperação	Mitigação	Preparação
O governo sueco continua a monitorar desenvolvimentos na Turquia e na Síria	Sim			
A Suécia realizou uma reunião Integrada de Resposta a Crises Políticas (IPCR).	Sim			
O governo sueco alocou fundos de ajuda humanitária para a Turquia e a Síria.	Sim			
A Agência Sueca de Contingências Cíveis preparou tendas e abrigos de emergência temporários.	Sim			
A Suécia enviou alguns especialistas nas áreas de água, saneamento, energia, logística, construção e TI.	Sim			

A Suécia enviou 45 funcionários adicionais, cães farejadores e equipes de resgate.	Sim			
A Suécia sediou uma Conferência Internacional de Doadores.	Sim			
A Agência Sueca de Contingências Cíveis distribuiu recursos de habitação de emergência, camas, aquecimento e eletricidade.	Sim			
A Agência Sueca de Contingências Cíveis forneceu alimentos, água, medicamentos e acomodações.	Sim			
A Agência Sueca de Contingências Cíveis fornece transporte e acomodação para entregar ajuda humanitária.	Sim			
A Suécia ofereceu uma variedade de equipamentos, como geradores, móveis, suprimentos de limpeza e roupas quentes aos residentes turcos.	Sim			

A Tabela 1 mostra como a Suécia responde ao impacto do terremoto que ocorreu na Turquia há vários meses. Conforme apresentado no Ciclo de Gerenciamento de Desastres, a mitigação e a preparação são ações que devem ser tomadas antes que um perigo ocorra, enquanto a resposta e a recuperação são realizadas quando um perigo já ocorreu. Se analisarmos a tabela de Gerenciamento de Desastres realizada pela Suécia ao lidar com o impacto do terremoto na Turquia, a Suécia parece ser muito agressiva ao fornecer assistência humanitária, tanto em termos financeiros, médicos, acomodações, especialistas quanto logísticos. Toda a ajuda foi enviada imediatamente e

entregue um dia após o terremoto, e a Suécia também está monitorando os desenvolvimentos na Turquia e na Síria para quaisquer acontecimentos em ambos os países. A Suécia também pareceu aproveitar muito bem esse momento para atrair a simpatia turca, de modo que o país interessado desse sua aprovação à candidatura da Suécia para a adesão à OTAN.

Isso é ainda mais interessante porque, com a agressividade demonstrada ao fornecer vários tipos de assistência humanitária à Turquia, a Suécia ainda não recebeu a aprovação da Turquia para ingressar na OTAN. Isso contrasta com a Finlândia, que aparentemente obteve primeiro a aprovação da Turquia, tornando-se oficialmente membro da OTAN em 30 de março de 2023. Como sabemos, a Suécia é o maior doador de ajuda humanitária do mundo, mas o envolvimento da Suécia com os curdos é um obstáculo para o país atrair a simpatia da Turquia. Portanto, não é surpreendente que, até o momento, a Turquia ainda seja resistente à Suécia, considerando que o país supostamente protege grupos considerados terroristas pela Turquia, pelos Estados Unidos e também pela União Europeia.

Conclusão

O mundo islâmico ficou chocado com a queima de cópias do Alcorão em frente à Embaixada Turca em Estocolmo, como uma forma de liberdade de expressão, depois que a Turquia expressou sua rejeição à candidatura da Suécia para a adesão à OTAN. Algumas semanas após a anarquia ter provocado várias reações e condenações das altas autoridades, de repente, Turquia e Síria foram abaladas por um terremoto que destruiu instantaneamente ambos os países. A Turquia imediatamente declarou estado de emergência e solicitou ajuda da comunidade internacional para restaurar as condições no país. Apesar do conflito prolongado entre Turquia e Suécia e dos esquentados eventos algum tempo atrás, a Suécia emergiu como o maior doador mundial, fornecendo diversos tipos de assistência humanitária, como ajuda financeira, médica, acomodações, especialistas e logística. A Suécia é vista como muito agressiva na alocação de fundos de ajuda, pronta para monitorar quaisquer desenvolvimentos e ágil em fornecer e enviar várias formas de assistência humanitária às vítimas do terremoto. Este estudo propõe a realização de uma pesquisa mais aprofundada sobre as razões da Turquia para aprovar a adesão da Finlândia à OTAN, apesar de todos os esforços feitos pela Suécia para ajudar a restaurar a condição do país, considerando que Suécia e Finlândia são ambos países com vínculos com a diáspora étnica curda da Turquia. Dessa forma, resultados de análises mais precisos podem ser encontrados, especialmente para responder a problemas mais complexos no futuro.

REFERÊNCIAS

- AFAD. 2023. "Works Carried out after the Earthquake Centered in Kahramanmaraş." <https://en.afad.gov.tr/about-the-works-carried-out-after-the-earthquake-centered-in-kahramanmaraş-press-bulletin-37>.
- Akçalı, Pınar. 2017. "Diasporas and Homeland Conflicts: A Comparative Perspective." *Ethnic and Racial Studies* 40 (3): 515–17. <https://doi.org/10.1080/01419870.2016.1206594>.
- Alinia, Minoo, and Barzoo Eliass. 2014. "Temporal and Generational Impact in Identity, Home(Land) and Politics of Belonging among the Kurdish Diaspora." *Nordic Journal of Migration Research* 4 (2): 73–81. <https://doi.org/10.2478/njmr-2014-0008>.
- Aljazeera. 2023a. "Erdogan Warns Sweden on NATO Bid after Quran Burning Protest." Aljazeera. 2023. <https://www.aljazeera.com/news/2023/1/23/erdogan-to-sweden-dont-expect-turkish-support-for-nato-bid#:~:text=If you do not show,extreme caution to Erdogan's remarks>.
- . 2023b. "Major Earthquakes Hit Turkey, Syria: Who Is Stepping up to Help?" Aljazeera. 2023. <https://www.aljazeera.com/news/2023/2/6/major-earthquake-hits-turkey-syria-which-countries-offered-help>.
- . 2023c. "Turkish Anger after Quran Burning, Kurd Protests in Sweden." Aljazeera. 2023. <https://www.aljazeera.com/news/2023/1/21/turkey-cancels-swedish-minister-visit-over-right-wing-protest>.
- Arms Control Association. 2023. "Turkey, Hungary Ratify Finland's NATO Bid." Arms Control Association. 2023. <https://www.armscontrol.org/act/2023-04/news-briefs/turkey-hungary-ratify-finlands-nato-bid>.
- Baser, Bahar. 2012. "Inherited Conflicts: Spaces of Contention between Second-Generation Turkish and Kurdish Diasporas in Sweden and Germany." European University Institute.
- . 2013. "Diasporas and Imported Conflicts: Turkish and Kurdish Second-Generation Diasporas in Sweden." *Journal of Conflict Transformation & Security* 3 (2): 105–25. https://www.academia.edu/5749275/Diasporas_and_Imported_Conflicts_The_case_of_Turkish_and_Kurdish_Second_Generation_in_Sweden_Journal_of_Conflict_Transformation_and_Security.
- . 2014. "The Awakening of a Latent Diaspora: The Political Mobilization of First and Second Generation Turkish Migrants in Sweden."

- Ethnopolitics 13 (4): 355–76. <https://doi.org/10.1080/17449057.2014.894175>.
- Baser, Bahar, Ann-Catrin Emanuelsson, and Mari Toivanen. 2015. "(In) Visible Spaces and Tactics of Transnational Engagement: A Multi-Dimensional Approach to the Kurdish Diaspora." *Kurdish Studies* 3 (2): 128–50. <https://doi.org/10.33182/ks.v3i2.411>.
- Bölme, Selin M. 2022. "NATO-Türkiye Relations: From Irreplaceable Partner to Questionable Ally." *Studia Europejskie-Studies in European Affairs*, 93–116. <https://doi.org/10.33067/SE.3.2022.5>.
- Bruinessen, Martin van. 1988. "Between Guerrilla War and Political Murder: The Workers' Party of Kurdistan." *Middle East Report*, no. 153: 40–42, 44–46, 50. <https://doi.org/10.2307/3012135>.
- Çakir, O. D, and M. E Chasnouski. 2020. "Turkey in NATO: An Extraordinary Position." *Journal of the Belarusian State University. International Relations* 2: 62–70. <https://journals.bsu.by/index.php/internationalRelations/article/view/3171>.
- CDP. 2023. "2023 Turkey-Syria Earthquake." Center for Disaster Philanthropy. 2023. <https://disasterphilanthropy.org/disasters/2023-turkey-syria-earthquake/>.
- Duda, Patrizia I., and Ilan Kelman. 2023. "Informal Disaster Diplomacy." *Societies* 13 (8): 1–16. <https://doi.org/10.3390/soci13010008>.
- Eliassi, Barzoo. 2015. "Making a Kurdistan Identity in Diaspora: Kurdish Migrants in Sweden." In *Diasporas Reimagined. Spaces, Practices and Belonging*, edited by Nando Sigona, Alan Gamblen, Giulia Liberatore, and Hélène Neveu Kringelbach, 45–49. Oxford: University of Oxford, Oxford Diasporas Programme.
- . 2016. "Statelessness in a World of Nation-States: The Cases of Kurdish Diasporas in Sweden and the UK." *Journal of Ethnic and Migration Studies* 42 (9): 1403–19. <https://doi.org/10.1080/1369183X.2016.1162091>.
- Ganapati, N. Emel, Ilan Kelman, and Theodore Koukis. 2015. "Analysing Greek-Turkish Disaster-Related Cooperation: A Disaster Diplomacy Perspective." *Cooperation and Conflict* 45 (2): 162–85. <https://doi.org/10.1177/0010836709347216>.
- Government Offices of Sweden. 2023a. "Additional SEK 30 Million in Humanitarian Support and Experts to Türkiye and Syria." <https://www.government.se/press-releases/2023/02/additional-sek-30-million-in-humanitarian-support-and-experts-to-turkiye-and-syria/>.
- . 2023b. "Additional Swedish Support for Those Affected by the Earthquakes in Türkiye and Syria." <https://www.government.se/>

- press-releases/2023/02/additional-swedish-support-for-those-affected-by-the-earthquakes-in-turkiye-and-syria/.
- . 2023c. “Approximately EUR 7.63 Million in Humanitarian Support for Earthquake Victims.” <https://www.government.se/government-policy/swedens-assistance-to-those-affected-by-the-earthquakes-in-turkiye-and-syria/#:~:text=The total Swedish humanitarian assistance,currently working in those areas.>
- . 2023d. “Core Support Important in Times of Crisis.” <https://www.government.se/government-policy/swedens-assistance-to-those-affected-by-the-earthquakes-in-turkiye-and-syria/#:~:text=The total Swedish humanitarian assistance,currently working in those areas.>
- . 2023e. “EU and International Donors’ Pledge €7 Billion in Support of the People in Türkiye and Syria Following the Recent Devastating Earthquakes.” <https://www.government.se/press-releases/2023/03/eu-and-international-donors-pledge-7-billion-in-support-of-the-people-in-turkiye-and-syria-following-the-recent-devastating-earthquakes/>.
- . 2023f. “EUR 45 Million in Swedish Support to Those Affected by the Earthquakes in Türkiye and Syria.” <https://www.government.se/press-releases/2023/03/eur-45-million-in-swedish-support-to-those-affected-by-the-earthquakes-in-turkiye-and-syria/>.
- . 2023g. “Government Measures in Response to Earthquake in Türkiye.” <https://www.government.se/press-releases/2023/02/government-measures-in-response-to-earthquake-in-turkiye/>.
- . 2023h. “Sweden Providing Additional EUR 3 Million in Emergency Assistance to Those Affected by Earthquakes in Türkiye and Syria.” <https://www.government.se/press-releases/2023/02/sweden-providing-additional-eur-3-million-in-emergency-assistance-to-those-affected-by-earthquakes-in-turkiye-and-syria/>.
- . 2023i. “Sweden Sends Search and Rescue Teams to Türkiye Today.” <https://www.government.se/press-releases/2023/02/sweden-sends-search-and-rescue-teams-to-turkiye-today/>.
- Henstra, Dan, and Gordon McBean. 2005. “Canadian Disaster Management Policy: Moving toward a Paradigm Shift?” *Canadian Public Policy* 31 (3): 303–18. <https://doi.org/10.2307/3552443>.
- Jongerden, Joost, and Ahmet Hamdi Akkaya. 2016. “Kurds and the PKK.” In *The Wiley Blackwell Encyclopedia of Race, Ethnicity, and Nationalism*, edited by John Stone, Rutledge M. Dennis, Polly S. Rizova, Anthony D. Smith, and Xiaoshuo Hou. John Wiley & Sons, Ltd. <https://doi.org/10.1002/9781118663202.wbereno26>.

- Kelman, Ilan. 2016. *Catastrophe and Conflict: Disaster Diplomacy and Its Foreign Policy Implications*. Diplomacy and Foreign Policy. Brill. <https://doi.org/10.1163/24056006-12340001>.
- . 2017. “Governmental Duty of Care for Disaster-Related Science Diplomacy.” *Disaster Prevention and Management* 26 (4): 412–23. <https://doi.org/10.1108/DPM-02-2017-0031>.
- . 2018a. “Connecting Theories of Cascading Disasters and Disaster Diplomacy.” *International Journal of Disaster Risk Reduction* 30 (Part B): 172–79. <https://doi.org/10.1016/j.ijdrr.2018.01.024>.
- . 2018b. “Disaster Diplomacy.” In *The Encyclopedia of Diplomacy*, edited by Gordon Martel, 1–6. John Wiley & Sons. <https://doi.org/10.1002/9781118885154.diplo086>.
- Khayati, Khalid, and Magnus Dahlstedt. 2014. “Diaspora Formation among Kurds in Sweden: Transborder Citizenship and Politics of Belonging.” *Nordic Journal of Migration Research* 4 (2): 57–64. <https://doi.org/10.2478/njmr-2014-0010>.
- Kinacioglu, Müge, and Aylin G Gürzel. 2019. “Turkey’s Contribution to NATO’s Role in Post-Cold War Security Governance: The Use of Force and Security Identity Formation.” *Global Governance* 19 (4): 589–610. <https://www.jstor.org/stable/24526395>.
- Koinova, Maria. 2019. “Diaspora Coalition-Building for Genocide Recognition: Armenians, Assyrians and Kurds.” *Ethnic and Racial Studies* 42 (11): 1890–1910. <https://doi.org/10.1080/01419870.2019.1572908>.
- Lederer, Edith M. 2023. “UN Says at Least 50,000 Killed in Turkey and Syria Quakes.” AP News. 2023. <https://apnews.com/article/turkey-syria-earthquakeunited-nations-44c2b736108ccb37130cf64e9e5fa7ca>.
- Mencutek, Zeynep Sahin, and Bahar Baser. 2018. “Mobilizing Diasporas: Insights from Turkey’s Attempts to Reach Turkish Citizens Abroad.” *Journal of Balkan and Near Eastern Studies* 20 (1): 86–105. <https://doi.org/10.1080/19448953.2017.1375269>.
- MSB. 2023a. “Medical Equipment to Syria and Türkiye.” <https://www.msb.se/en/news/2023/march/medical-equipment-to-syria-and-turkiye/>.
- . 2023b. “Sweden Sends 500 Emergency Homes to Victims in Türkiye via RescEU.” <https://www.msb.se/en/news/2023/february/sweden-sends-500-emergency-homes-to-victims-in-turkiye-via-resceu/>.
- . 2023c. “Swedish Civil Contingencies Agency Adds Beds and Power Plants to Transport to Türkiye.” <https://www.msb.se/en/news/2023/february/swedish-civil-contingencies-agency-adds-beds-and-power-plants-to-transport-to-turkiye/>.

- East Critique 31 (4): 371–84. <https://doi.org/10.1080/19436149.2022.2132194>.
- Wahlbeck, Östen Ragnar. 2019. "The Future of the Kurdish Diaspora." In Routledge Handbook on the Kurds, 14. Routledge.
- Whittaker, Charlie, Anna Frühauf, Samuel John Burthem, Rebecca Shoshanah Parry, Meghana Kotikalapudi, Yihui Liang, Mary Moffett Barker, Parth Rohit Patel, and Ilan Kelman. 2018. "A Disaster Diplomacy Perspective of Acute Public Health Events." National Library of Medicine, 173–95. <https://doi.org/10.1111/disa.12306>.
- Yim, Eugene S., David W. Callaway, Saleh Fares, and Gregory R. Ciottone. 2009. "Disaster Diplomacy: Current Controversies and Future Prospects." <https://doi.org/10.1017/S1049023X00006993>.

RESUMO

Após o presidente turco Recep Tayyip Erdogan solicitar à Suécia a entrega do Partido dos Trabalhadores do Curdistão (Partiya Karkêren Kurdistan, PKK) para garantir a aprovação turca a sua adesão à Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), as tensões entre os dois países eclodiram novamente. Algumas semanas após o aumento da tensão, a Turquia foi repentinamente atingida por um terremoto catastrófico em 6 de fevereiro de 2023, abandonando o país instantaneamente, apenas algumas semanas após o incidente incendiário. Em seguida, o governo da Turquia proclamou um estado de emergência de nível 4 e solicitou prontamente assistência de outros países. O artigo tem como objetivo esclarecer como a Suécia utilizou o terremoto na Turquia para ratificar sua adesão à OTAN. Para responder aos problemas levantados por esta literatura científica, esta pesquisa emprega metodologias qualitativas descritivas, mantendo em mente a ideia de diplomacia de desastres. Este estudo inclui informações de diversas fontes literárias, incluindo publicações em revistas, sites governamentais e notícias de diversos meios de comunicação online. Os resultados revelaram que a Suécia utilizou a diplomacia de desastres de maneira sistemática a seu favor, oferecendo vários tipos de auxílio às vítimas do terremoto na esperança de que a Turquia adiasse a ratificação de sua adesão à OTAN.

PALAVRAS-CHAVE

Turquia. Suécia. Terremoto. Ajuda Humanitária. Ratificação. OTAN.

Recebido em 16 de junho de 2023

Aprovado em 23 de novembro de 2023

Traduzido por Henrique Selmo Rael

NOVOS INIMIGOS, VELHAS ESTRATÉGIAS: A POLÍTICA EXTERNA DE BARACK OBAMA A PARTIR DA TESE DAS DUAS PRESIDÊNCIAS

José Francelino Galdino Neto¹
Marcos Aurélio Guedes de Oliveira²

Introdução

Em 2008, Barack Obama foi eleito presidente dos Estados Unidos da América (EUA) com promessas ambiciosas e revolucionárias, como o fim da Invasão do Iraque e o encerramento da Prisão da Baía de Guantánamo. Contrariamente às expectativas, manteve-se a lógica do “combate ao terrorismo”, o que encorajou decisões drásticas de política externa, ao mesmo tempo que pairava como um fantasma no imaginário político americano, tal como a luta contra o comunismo o fez durante décadas. A missão de Obama era difícil: reinventar os EUA no sistema internacional enquanto lidava com a maior crise econômica desde 1929. Contudo, para executar esta agenda de política externa que se centrava na defesa e segurança, era necessária a cooperação entre o Presidente e o Congresso, uma vez que os ramos compartilham constitucionalmente as responsabilidades no processo de tomada de decisão. Para isso, republicanos e democratas precisam votar juntos (o que é conhecido como bipartidarismo), especialmente no Senado, que historicamente está mais envolvido com relações internacionais.

Como a relação entre o Presidente e o Congresso impactou a política externa do governo Barack Obama (2009-2017)? O objetivo principal desta pesquisa é analisar a política externa do governo Barack Obama a partir da relação entre Presidente e Congresso. Dois eventos foram utilizados para analisar o período: a Guerra do Afeganistão (2001-2014) e a

¹ Departamento de Relações Internacionais, Universidade Federal de Pernambuco. Recife, Brasil. E-mail: ngaldino5@gmail.com. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1115-0827>

² Departamento de Ciência Política, Universidade Federal de Pernambuco. Recife, Brasil. E-mail: marcosaurelioguedes@gmail.com. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9792-5453>

desafios da administração Obama na política externa e certamente as questões mais politizadas e conflituosas.

A partir da Tese das Duas Presidências de Aaron Wildavsky (1966), o argumento central é que os EUA têm um Presidente, mas duas presidências distintas, uma ligada à política externa, na qual o Presidente teria mais facilidade para fazer valer as suas preferências, e a outra, relativa à política interna, em que o Congresso teria maior impacto no processo decisório. Assim, o que influencia a cooperação entre o Presidente e o Congresso é o tipo de política em questão. Foi realizada uma análise descritiva de todas as votações realizadas no Senado dos EUA durante os oito anos do governo Obama, a fim de observar se há maior cooperação entre os partidos em questões de política externa em comparação com a política interna. Da análise dos votos, pode-se observar que o Presidente Democrata conseguiu materializar as suas preferências em política externa durante a sua gestão, contando com o apoio dos Republicanos, enquanto nas questões de política interna houve menor cooperação entre os partidos. Nesse sentido, o tipo de política pode explicar como votam os senadores dos EUA.

A relação entre presidente e congresso: um breve resumo histórico

Qual é o papel do Congresso na formulação e execução da política externa dos EUA? Em termos constitucionais, o poder de decidir sobre a política externa dos EUA está dividido entre o Presidente e o Congresso, principalmente em três áreas principais. Em primeiro lugar, em questões de defesa e segurança nacional, o Presidente é o comandante-chefe das forças armadas, mas só o Congresso pode declarar guerra. Em segundo lugar, o Presidente tem capacidade institucional para fazer tratados internacionais, mas estes precisam ser aprovados internamente pelo Congresso por maioria qualificada. Finalmente, na diplomacia, o Presidente tem o poder de nomear embaixadores para representar os interesses dos EUA em todo o mundo, mas o Congresso deve aprovar todas as nomeações. Em suma, embora o Presidente seja visto internacionalmente como um líder nacional, grande parte do seu poder é partilhado com o Congresso (Wildavsky 1966).

A literatura entende que existe um padrão cíclico de alternância de liderança na política externa entre Presidente e Congresso ao longo da história dos EUA. Dependendo do período analisado, é possível compreender mudanças nas relações de poder entre Executivo e Legislativo (McCormick 2009). Após a Segunda Guerra Mundial, os presidentes começaram a exercer

maior influência no processo de tomada de decisão. O próprio Congresso entendeu, naquele momento, que era fundamental que os interesses nacionais demonstrassem maior coesão interna no sistema internacional do pós-guerra. O cenário só começaria a mudar após o fracasso da Guerra do Vietnã (1955-1975). Os custos humanos e econômicos foram elevados para a opinião pública. Parte da responsabilidade foi atribuída à excessiva liberdade que os presidentes tinham para decidir o rumo da guerra, com o apoio ou omissão do Poder Legislativo (McCormick e Wittkopf 1990).

O Congresso dispõe dos meios institucionais para limitar a liberdade do presidente na política externa, como a “regra dos dois terços”. Em termos básicos, qualquer tratado internacional assinado pelo Presidente só pode ser ratificado com a aprovação de pelo menos 2/3 do Congresso (Waltz 1967). Neste contexto, a forma mais eficaz de garantir a vontade do Presidente na política externa é por meio do bipartidarismo. Este mecanismo de ação permite ao Poder Legislativo atuar cooperativamente com o Presidente na política externa, participando do processo de tomada de decisão independentemente de qual partido detém o controle da Casa Branca (McCormick e Wittkopf 1990).

O bipartidarismo é necessário para aprovar temas para os quais é necessária maioria qualificada. Dois períodos históricos distintos podem ser definidos na relação entre Presidente e Congresso. A primeira foi entre 1945 e 1975, quando o Presidente teve primazia na política externa, contando com o apoio do Congresso, materializado na prática do bipartidarismo. O segundo período, iniciado em 1975, assistiu a uma ruptura ideológica entre os partidos, especificamente na política externa.

É no primeiro período que Wildavsky (1966) propõe a Tese das Duas Presidências, momento em que os EUA se consolidam como potência mundial. O autor explica o caso dos EUA por dois fatores fundamentais. O primeiro era que a política externa era uma questão prioritária e de responsabilidade do Presidente caso houvesse uma eventual catástrofe no território nacional (por exemplo, um ataque nuclear). Em segundo lugar, institucionalmente, o Presidente tem maior liberdade de decisão nas relações internacionais porque existem prerrogativas que facilitam a ação do Executivo, como acordos executivos que não precisam necessariamente passar pela validação do Congresso, como no caso de um tratado internacional (Canes-Wrone, Howell e Lewis 2008). Além disso, neste período, o Congresso, os grupos de interesse e os militares estavam divididos e não representavam uma força de oposição ao Presidente, refletindo a falta de conhecimento ou interesse do público na política externa (Wildavsky 1966).

Assim, ao analisar todos os votos emitidos no Congresso dos EUA

entre 1946 e 1964, Wildavsky (1966) conclui que na política interna o Presidente lutaria com o Congresso pelo poder, especialmente se o seu partido não controlasse a Câmara dos Representantes ou o Senado. Além disso, para qualquer estratégia governamental chave, estaria presente um cenário de oposição. Em comparação, na política externa o cenário seria mais favorável ao Presidente e, independentemente de ele ter ou não maioria no Congresso, as estratégias internacionais do Executivo seriam aceitas com menos resistência mediante a prática do bipartidarismo.

A cooperação em política externa entre o Presidente e o Congresso começou a encontrar obstáculos em meados da década de 1960, após o enfraquecimento da bipolaridade do sistema internacional. A partir desse momento, os presidentes tiveram dificuldade em manter o bipartidarismo, uma vez que as crescentes diferenças ideológicas entre republicanos e democratas causaram danos irreparáveis ao consenso que existia anteriormente. Os valores partilhados que apoiavam o bipartidarismo deterioraram-se gradualmente durante a década de 1970, principalmente devido a três eventos históricos: 1) o fracasso da Guerra do Vietnã, 2) a eclosão do Escândalo Watergate e 3) a aprovação da 'Lei dos Poderes de Guerra' (Leloup e Shull 1979; Sigleman 1979).

A crescente polarização ideológica causada por estes fatores alimentou o surgimento de dois grupos políticos que dividiram o Congresso de forma decisiva: os Liberais Internacionalistas, essencialmente do Partido Democrata, que apoiaram iniciativas cooperativas - controle de armas, ajuda econômica, fortalecimento do sistema de organizações - mas colocou menos ênfase na luta armada contra o comunismo ou outras nações. Do outro lado estavam os Internacionalistas Conservadores, na sua maioria membros do Partido Republicano, que apoiam a defesa dos interesses e valores norte-americanos por meio, acima de tudo, da ação militar. Apesar da clivagem ideológica em questões de defesa e segurança, a cooperação ainda era amplamente utilizada entre Democratas e Republicanos (Oldfield e Wildavsky 1989).

Face às mudanças na política externa dos EUA com o fim da Guerra Fria, como se manteria a Tese? A ameaça comunista, que explicava a delegação da política externa ao Presidente, já não existia. Os estudos começaram então a defender o ressurgimento do Congresso dos EUA como ator central da política externa e concorrente direto no processo de tomada de decisões. No entanto, os ataques terroristas de 2001 alteraram novamente a relação entre o Presidente e o Congresso na política externa e dariam início a um longo período de estratégia de guerra dos EUA: a Guerra ao Terror.

A Guerra ao Terror uniu os EUA em torno de um inimigo comum. Neste contexto, o bipartidarismo voltou ao Congresso e o Presidente encontrou

apoio de parlamentares e senadores da oposição para aprovar a sua estratégia de combate à nova ameaça. Essa conjuntura reforça a tese de Wildavsky (1966), em que a relação entre Presidente e Congresso é influenciada por fatores sistêmicos, momentos de crise e ameaças claras ao modo de vida norte-americano.

A Guerra do Afeganistão (2001 - 2014) encontrou amplo apoio da opinião pública e de ambos os partidos. A Invasão do Iraque (2003-2011), inicialmente, também encontrou amplo apoio da população, ao mesmo tempo que garantiu a reeleição de George W. Bush. A essa altura, a capacidade explicativa da Tese das Duas Presidências parecia ter recuperado força no debate político e acadêmico.

Canes-Wrone, Howell e Lewis (2008) conduziram uma revisão sistemática da literatura sobre o tema e chegaram a algumas conclusões importantes sobre o debate em torno da Tese no século XXI. Os autores reforçam a ideia de que o Congresso tem incentivos materiais para delegar a política externa ao Presidente, especialmente em questões de defesa e segurança. Os incentivos seriam: 1) o estatuto do Presidente como representante diplomático e comandante-em-chefe das forças armadas; 2) o maior acesso à informação que o Poder Executivo tem em comparação aos demais poderes da república; e 3) em termos eleitorais, o ator que ganha (ou perde) mais votos com a política externa é o Presidente. Portanto, seria custoso em termos eleitorais para os congressistas se oporem à Guerra ao Terror, por exemplo, uma vez que qualquer dissidência ou apatia naquele momento por parte do Congresso poderia ser interpretada como uma omissão diante de uma ameaça ao país.

No geral, os ataques terroristas de 11 de Setembro serviram como uma força de pressão para unir novamente os partidos, Republicano e Democrata, por motivos ideológicos, especialmente no que diz respeito à política externa. Naquela época, havia um consenso nacional em torno da necessidade de combater o terrorismo a qualquer custo no sistema internacional. Internamente, esse cenário produz um novo momento na relação histórica entre Presidente e Congresso. O bipartidarismo voltará a ser a regra, especialmente em todas as votações sobre defesa e segurança (Lindsay 2003). Contudo, as próximas partes do artigo mostrarão que o excesso de poder nas mãos do Presidente nem sempre produz bons resultados para o próprio partido do líder Executivo.

Estudo de caso como estratégia de análise de dados

O estudo de caso proporciona ao pesquisador a possibilidade de partir de um caso emblemático para elaborar outros casos por meio da teoria proposta. Fornece uma alternativa válida para testar uma teoria ou tese explicativa (Gerring 2017). O principal objetivo da nossa pesquisa é testar a capacidade explicativa da Tese das Duas Presidências para a política externa do governo Obama. Ainda assim, por que este caso importa? Em primeiro lugar, Barack Obama foi o primeiro e único presidente afro-americano na história dos EUA. Num país onde o preconceito racial é um dos principais problemas políticos nacionais, Obama assumiu o cargo com graves problemas internos e externos. Na política interna, os EUA enfrentavam a pior crise econômica da sua história desde 1929. Na política externa, além das consequências internacionais da crise econômica, os EUA tiveram que resolver duas grandes guerras no Médio Oriente: o Afeganistão e o Iraque. Naquele momento histórico, havia grande antipatia pelo país, que era cada vez mais desafiado pela ascensão da China no sistema internacional.

A presidência de Obama começou com uma expectativa de mudança. Muitos acreditavam que o democrata seria capaz de mudar esta percepção negativa em relação aos EUA e restaurar a imagem do país nas relações internacionais. Além disso, em termos teóricos, a Tese das Presidências sempre sublinhou que os políticos Democratas eram mais propensos a cooperar com os presidentes Republicanos do que o contrário. Neste caso, a administração Obama serviria também para testar esta suposta especificidade, já que, durante o seu segundo mandato, o democrata teve de negociar com um Senado de maioria republicana.

Gerring (2017) destaca que o estudo de caso não implica perda de transparência, rigor ou replicabilidade para a pesquisa; nem é exclusivamente quantitativo ou qualitativo. No nosso enquadramento, foram feitas milhares de observações, conferindo robustez às nossas conclusões. Nossa proposta é apresentar um quadro observacional que analise descritivamente todos os 2.341 votos expressos no Senado dos EUA durante os dois mandatos de Obama. Cada fase da pesquisa é explicada a seguir.

Primeiramente coletamos todos os votos por meio da plataforma GovTrack, uma das mais importantes agências dos EUA em transparência legislativa, que produz diversos tipos de bancos de dados. Em nossa pesquisa, utilizamos apenas a replicação dos dados oficiais. Os votos são apresentados de forma didática, sem modificação de informações ou tratamento prévio. A análise qualitativa dos dados foi realizada por nós de forma manual e individual.

Nossa variável independente é o tipo de política eleitoral, ou seja, se o voto pode ser classificado como política interna ou política externa, seguindo

o padrão clássico de Wildavsky (1966). No entanto, após o fim da Guerra Fria, a literatura chegou ao consenso de que a política externa dos EUA tinha mudado para uma agenda diversificada de questões, como o ambiente e o tráfico de drogas, entre outras questões novas. Portanto, seria necessário dividir a política externa em duas grandes categorias, a primeira com todas as votações em temas relacionados à defesa e à segurança nacional, e a segunda categoria com todas as votações nas demais questões de política internacional. Como resultado, no nosso quadro de investigação, cada voto foi analisado utilizando vários critérios de classificação nas três categorias possíveis: a) política interna; b) política externa de defesa e segurança; c) política externa sobre outros temas. A classificação foi feita mediante a leitura da proposta de votação, analisando seu conteúdo e os comitês vinculados ao projeto. O tipo de comitê geralmente servia como um forte indicador, possibilitando a classificação entre política interna ou externa.

Nossa variável dependente foi se ocorreu ou não o bipartidarismo, a cooperação entre os partidos. Cada voto emitido foi então analisado, classificando os padrões de distribuição de votos entre republicanos e democratas para determinar se o bipartidarismo ocorreu ou não naquela votação. Nossa variável dependente é dicotômica, assumindo apenas duas categorias. Com base nas nossas escolhas metodológicas, conseguimos testar se o bipartidarismo ocorre mais na política externa do que na política interna. Assim, seguindo a Tese das Duas Presidências proposta por Wildavsky (1966), podemos contribuir para o debate testando a sua hipótese explicativa no caso Obama.

Os desafios do governo Barach Obama (2009-2017) na política externa e o papel da relação entre presidente e congresso no processo de tomada de decisão

Quando Barack Obama foi eleito Presidente, os EUA encontravam-se numa altura em que as políticas internas e externas precisavam ser reinventadas. O democrata representou a união da juventude e da sabedoria, principalmente na política externa, já que havia sido um dos maiores opositores da Invasão do Iraque em 2003. Contudo, a Guerra do Afeganistão (2001 - 2014) e a Invasão do Iraque (2003 - 2011) apresentaram desafios diferentes ao Presidente Obama. No entanto, havia um objectivo claro: acabar com ambos os conflitos. A imagem dos EUA era negativa tanto para a opinião pública nacional como internacional (Krieg 2016), sendo necessário equilibrar as despesas entre a política interna e externa, dado o cenário de crise económica

desde 2008.

No caso do Afeganistão, o objectivo principal era modificar a estratégia; em vez de focar no território afegão, seria necessário delinear uma nova região estratégica de combate compreendendo o território do Afeganistão e do Paquistão (AfPak). A batalha contra o terrorismo não poderia limitar-se às fronteiras nacionais. No caso do Iraque, o desafio era retirar as tropas o mais rapidamente possível, de forma planejada, para evitar custos humanos e econômicos desnecessários (Krieg 2016).

As fragilidades do governo que os EUA ajudaram a colocar no poder no Iraque mostraram que os objetivos iniciais da invasão não foram alcançados, uma vez que não foram encontradas armas químicas e a destituição de Saddam Hussein não garantiu uma melhoria na vida da população iraquiana. O Presidente Obama, com o apoio do Congresso, iniciou a retirada das tropas do Iraque já em meados de 2009. Em 31 de agosto de 2011, a Casa Branca já comemorava o fim da operação no Iraque.

A rápida saída dos EUA do Iraque levou a literatura a acreditar que isto pode ter favorecido a ascensão do grupo terrorista Estado Islâmico no país. A expansão do Estado Islâmico nos territórios sírios reacendeu a importância estratégica da região para a política externa da administração Obama. Em 2014, o Presidente Obama retomou os bombardeamentos na região sem consulta ou autorização da ONU. Na política interna, a Casa Branca buscou apoio do Congresso para declarar guerra ao grupo extremista e para o uso sistêmico da força militar contra o novo inimigo. No entanto, a discussão ficou estagnada no Congresso, com muitos culpando a estratégia de Obama como a causa da ascensão do Estado Islâmico (Pecequillo e Forner 2017).

Os conflitos foram os principais desafios enfrentados pelo Presidente Obama. É neste contexto que será analisada a cooperação entre os poderes Executivo e Legislativo. O bipartidarismo ao longo do mandato de Obama na Casa Branca entre 2009 e 2017 será analisado a partir da votação no Senado. A escolha por esta casa justifica-se pela proximidade histórica do Senado com a política externa. O referencial utilizado tem natureza descritiva, em linha com os modelos de análise utilizados por outros estudos semelhantes como Prins e Marshall (2001) e Canes-Wrone, Howell e Lewis (2008). A votação foi dividida em três categorias: a) política interna; b) defesa e segurança; e c) política externa geral.

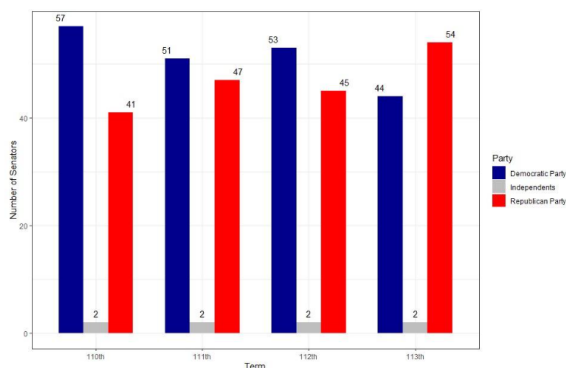
A partir da construção do banco de dados, foi comparado o nível de cooperação entre os partidos nas três modalidades de votação. O objetivo era medir se o tipo de política influencia o nível de bipartidarismo no Senado dos EUA. A ocorrência do bipartidarismo significa que independentemente do partido do Presidente, os Senadores cooperam para aprovar ou rejeitar

a votação, agindo como um partido único. Foram utilizados os seguintes critérios para classificar um resultado com ocorrência de bipartidarismo: 1) votação com aprovação ou rejeição por 75% dos votos; 2) ocorrência de votações críticas, por exemplo, quando um partido não tem maioria simples para aprovar uma proposta, mas obtém apoio de um número suficiente de senadores da oposição para aprovar uma medida.

Antes de analisar as votações, é necessário apresentar como é composto o Senado dos EUA. Nos EUA, o Congresso muda a sua composição a cada dois anos. Durante o governo Obama, ocorreram quatro eleições, que consequentemente formaram quatro composições diferentes do Senado: 1) 110^o (2009 – 2011); 2) 111^o (2011 – 2013); 3) 112^o (2013 – 2015); 4) 113^o (2015 – 2017). Nas três primeiras composições, a maioria pertencia aos democratas; foi apenas no 113^o Senado que a maioria foi para os republicanos. O número de independentes permaneceu o mesmo durante todo o período (2). Historicamente, aqueles que são independentes normalmente votam com os Democratas.

No Gráfico 1, a composição é apresentada ao longo do tempo. Pode-se considerar que o presidente Obama nunca teve 75% de controle dos assentos no Senado. Assim, qualquer votação que exigisse maioria qualificada só seria aprovada com bipartidarismo. A política externa depende sobretudo da votação por maioria qualificada, pelo que grande parte da ação do Presidente Obama dependeu do apoio dos Senadores Republicanos, especialmente na votação que foi classificada como segurança e defesa. No sistema político interno dos EUA, o Presidente não pode submeter diretamente qualquer assunto a votação, mas pode expressar indiretamente as suas preferências por meio do Vice-Presidente, que por lei é o Presidente do Senado, ou por meio dos seus colegas de outro partido.

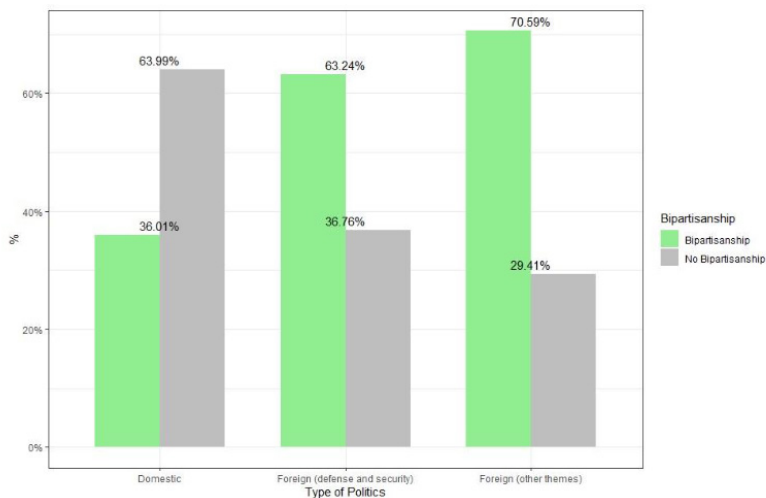
Gráfico 1. Composição do Senado por partido durante o governo Obama



Fonte: Elaborado pelos autores.

O Gráfico 2 apresenta a ocorrência do bipartidarismo por tipo de política no 110º Senado. Os níveis de cooperação são semelhantes aos dados encontrados por Wildavsky (1966). Entre 2009 e 2011, o Presidente Obama encontrou pouca resistência por parte do Congresso para levar a cabo a sua política externa como um todo. Alguns fatores nos ajudam a entender o contexto. Em primeiro lugar, existia naquela altura uma unidade interna sobre a necessidade de restaurar a imagem internacional dos EUA, principalmente mediante a reformulação da estratégia na Guerra ao Terror. A própria crise econômica encorajou a necessidade de unidade na política externa. Os dados corroboram a percepção de Hybel (2014) e Krieg (2016) de que o maior rival de Obama na política externa de defesa e segurança foi o Pentágono durante o seu primeiro mandato.

Gráfico 2. Nível de bipartidarismo por tipo de política no 110º Senado



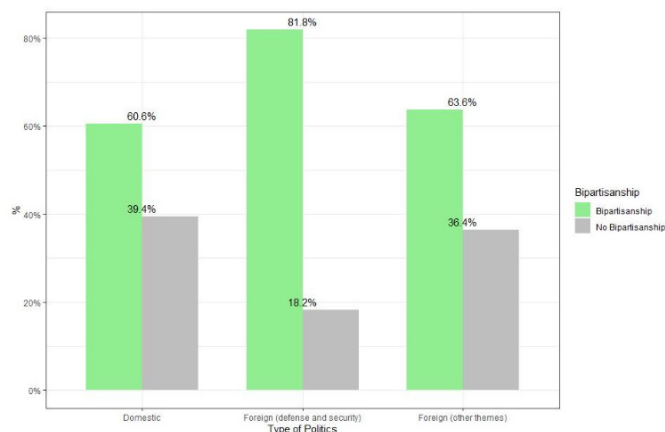
Fonte: Elaborado pelos autores.

Por sua vez, o baixo nível de cooperação na política interna (36%) pode ser justificado por dois fatores. Em primeiro lugar, se a crise financeira de 2008 ajudou a coesão na política externa, esta unidade não é vista na política interna. Uma das maiores diferenças entre Republicanos e Democratas reside na forma como encaram as alternativas de desenvolvimento econômico para o Estado, especialmente qual o papel que o Estado deve desempenhar neste processo. Por outras palavras, o Presidente Obama não teve o apoio republicano para implementar as suas políticas econômicas internamente. Em segundo lugar, a maioria das votações sobre políticas internas exigia

uma maioria simples (51); como o Partido Democrata tinha 57 senadores e o apoio dos Independentes (2), o bipartidarismo não era necessário. Contudo, a análise dos votos mostra que os republicanos bloquearam decisões com outros mecanismos institucionais, como inserção de emendas e revisão de propostas. As alterações propostas foram rejeitadas pelos democratas, o que contribuiu para a queda do bipartidarismo. A combinação desses dois fatores contribuiu para o cenário retratado nos gráficos.

Em 2010, a composição do Senado sofreu alterações na proporção entre os partidos. O 111º Congresso dos EUA permaneceu com o Senado sob controle democrata; porém, a parcela republicana aumentou, sendo, então, a diferença entre os partidos de 4 senadores (51 a 47). O Gráfico 3 mostra o nível de bipartidarismo nesses dois anos.

Gráfico 3. Nível de bipartidarismo por tipo de política no 111º Senado



Fonte: Elaborado pelos autores.

Pode-se observar pelos gráficos que a situação da política interna sofreu uma reversão em relação ao bipartidarismo. A cooperação entre republicanos e democratas ocorreu em 61% das votações sobre políticas internas, representando um aumento significativo de 25% em relação ao 110º Senado. Mais uma vez, dois fatores podem ser apresentados para explicar esta mudança de cenário. Em primeiro lugar, as estratégias de reforma econômica mais radicais foram propostas no início da administração Obama, com um equilíbrio sobre quais propostas seriam aceitas ou não pela oposição no segundo biênio. Nesse ponto, foi necessário investir na cooperação. A par disto, há um segundo fator: o aumento dos assentos republicanos mostra

uma ligeira, mas importante, mudança no eleitorado, que estava insatisfeito com os primeiros dois anos da administração Obama. Esse termômetro fez com que os democratas se ajustassem e se aproximassem dos republicanos.

A postura bipartidária do Senado fez-se sentir na política interna e especialmente na política externa de defesa e segurança, que atingiu o patamar de 82%. Contudo, nos demais temas de política externa houve uma diminuição de 9% no nível de cooperação. O período de 2011 a 2013 foi crucial para a consolidação da estratégia de política externa da administração Obama. Nesse período, o presidente Obama retirou as tropas norte-americanas do Iraque e conseguiu executar Osama Bin Laden em 2011. Estas duas ações favoreceram a aprovação de Obama com senadores independentemente do partido, consolidando o bipartidarismo no 111º Senado.

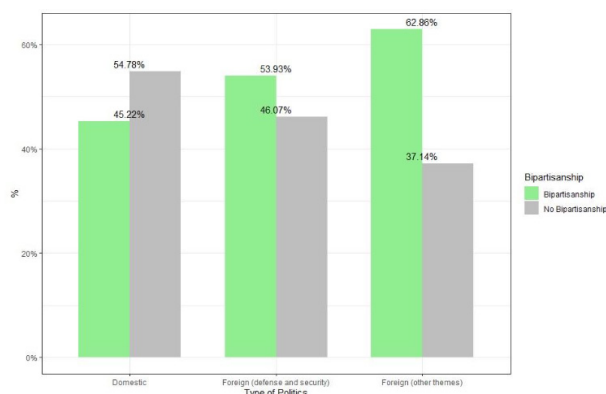
O sucesso na política externa, com destaque para a Guerra ao Terror, aliado às melhorias nos números econômicos, favoreceram a reeleição do Presidente Obama para o seu segundo mandato em 2012. O Partido Democrata também se fortalece e permanece no controle do Senado. O 112º Congresso dos EUA (2013-2015) mostra uma maioria democrata de 53 senadores contra 45 republicanos. Durante esse período, o Presidente Obama pôs fim à Guerra do Afeganistão em 2014. No entanto, foi também o momento da ascensão do Estado Islâmico, que recolocou a região do Iraque como prioridade na política externa de Obama. O Gráfico 4 apresenta os níveis de bipartidarismo no 112º Senado.

O Gráfico 4 mostra uma diminuição significativa do bipartidarismo na política interna, bem como na política externa de defesa e segurança. O único tipo de política que mantém o mesmo nível de bipartidarismo é a política externa focada em outros temas. A diminuição da cooperação entre os partidos pode ser entendida de acordo com alguns fatores.

A utilização de drones no combate ao terrorismo como estratégia de atuação na Guerra ao Terror representou inicialmente uma importante redução de custos humanos e financeiros para os EUA, mas passou a ser questionada internamente pela sociedade civil com o passar do tempo, com grupos organizados questionando as muitas mortes de civis inocentes nesses ataques (Doyle 2013). Além disso, a expansão do Estado Islâmico em território iraquiano é apontada como resultado do vácuo de poder deixado pelos EUA após o fim da Invasão do Iraque em 2011. Segundo Pecequillo e Forner (2017), o governo iraquiano deixado no comando do país pelos EUA não tinha poder ou organização suficiente para combater os rebeldes extremistas. O desejo do Presidente Obama de acabar com a ocupação do Iraque o mais rapidamente possível pode ter custado caro à estratégia norte-americana no Oriente Médio. Muitos analistas acreditam que a remoção de Saddam Hussein e a sua execução junto à estratégia de executar líderes

rebeldes por meio de ataques de drones foram fatores determinantes para a ascensão do Estado Islâmico precisamente em território iraquiano.

Gráfico 4. Nível de bipartidarismo por tipo de política no 112º Senado

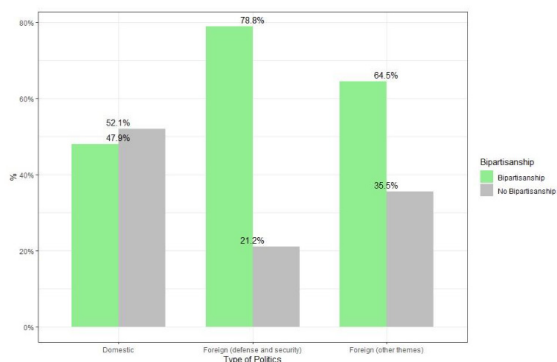


Fonte: Elaborado pelos autores.

O erro estratégico do Presidente Obama foi grave e teve repercussões negativas nos EUA e no sistema internacional. A história da política externa americana mostra que na Guerra do Golfo (1991), o presidente republicano George H. W. Bush optou por não retirar Hussein do poder precisamente porque temia a ascensão de grupos extremistas dentro do fragmentado Estado iraquiano. Assim, surgiu na literatura a narrativa de que a Invasão do Iraque seria o ‘Vietnã de Obama’, traçando paralelos com a situação do presidente Nixon, que, assim como Obama, não iniciou a Guerra do Vietnã, mas foi responsável por encerrá-la e por escolher a estratégia errada (Pecequillo e Forner 2017).

Esta conjuntura política gerou mudanças importantes nas eleições e consequentemente na formação do 113º Senado, empossado em 2015. Pela primeira vez em seis anos de mandato, o presidente Obama teria um Senado controlado pela oposição. O Partido Republicano teve 10 senadores a mais que o Partido Democrata. A partir desse momento, todas as votações de interesse da Casa Branca no Senado passaram a depender do bipartidarismo, fosse por maioria simples ou por maioria qualificada. O bipartidarismo teria de ser eliminado ou a estratégia do Presidente Obama para a política interna ou externa não se concretizaria. O Gráfico 5 mostra os níveis de cooperação entre Republicanos e Democratas.

Gráfico 5. Nível de bipartidarismo por tipo de política no 113º Senado



Fonte: Elaborado pelos autores.

Como pode ser observado, o controle do Senado pelos republicanos provocou mudanças no bipartidarismo nesse período. Após quatro anos, a cooperação entre os dois partidos não ultrapassou 50% na votação da política interna. A estratégia de recuperação econômica adotada pelo Presidente Obama começou a ser bloqueada. Em certa medida, a falta de cooperação dos republicanos pode ser entendida como um reflexo de mudanças importantes na opinião pública, com a crescente insatisfação, culminando na eleição do presidente republicano Donald Trump.

No entanto, a Tese das Duas Presidências parece ter sido resiliente nesse período. Mesmo com um Senado Republicano, o bipartidarismo na política externa não é afetado como é na política interna; pelo contrário, há um efeito positivo – especialmente nas questões de defesa e segurança (79%). O Senado optou por usar a sua força mais na política interna do que na política externa. Assim, pode-se compreender que a maioria dos senadores republicanos aprovou o papel de liderança do Presidente Obama na política externa. Ou seja, os senadores delegaram a política externa a Obama e exerceram a sua oposição em termos de política interna, como previsto por Wildavsky (1966).

Em suma, os gráficos reforçam o argumento da Tese das Duas Presidências. A abordagem comparativa entre os três tipos de política aqui adotada segue o modelo clássico de Wildavsky (1966), apoiando-se na separação da política externa proposta por autores como Lindsay (2003). No período pós-Guerra Fria, a política externa americana tornou-se mais complexa e difusa. Não existe um inimigo único e por isso é necessário separar a defesa e a segurança, que foram a base da política externa durante a Guerra Fria, dos demais temas para manter a lógica da Tese. A maioria no Senado impactou o bipartidarismo na política interna, mas não em ambos os tipos de política

externa. A clássica proporção de 70% a 30% para a política externa aconteceu em quase todos os anos da administração Obama, mostrando a resiliência do poder explicativo do pensamento de Wildavsky (1966).

Conclusão

Ao longo do artigo, compreendeu-se a importância da cooperação entre Presidente e Congresso na política externa mediante o conceito de bipartidarismo, que é fundamental para o argumento de Wildavsky (1966). A cooperação entre Democratas e Republicanos durante a Guerra Fria e mais tarde durante a Guerra ao Terror mostra como os contextos interno e externo dialogam. O contexto internacional influencia a cooperação entre os atores políticos devido à existência de uma ameaça à sobrevivência nacional. Na mesma medida, em tempos de paz, a política externa torna-se mais diversificada e os interesses tornam-se mais difusos, resultando num aumento da concorrência entre os partidos. A alternativa do Presidente nestes momentos é usar todo o poder da sua instituição para fazer valer as suas preferências internacionais, mostrando assim mais um elemento que acaba por diminuir os incentivos do Congresso para competir nesta arena.

Em resumo, este artigo pretende analisar a política externa de Obama utilizando uma tese política clássica americana. Ao utilizar os dados de votação do Senado, testamos a tese de Wildavsky (1966) e discutimos a relação entre o Presidente e o Congresso com base em fatores nacionais e internacionais. A principal conclusão desta investigação é que, de fato, houve duas presidências durante a administração Obama; seguindo a lógica de Wildavsky (1966), a ameaça terrorista é entendida como um fator-chave para explicar o sucesso da agenda de Obama apoiada no bipartidarismo.

A análise da política externa da administração Obama trouxe algumas lições. Em primeiro lugar, como argumenta Wildavsky (1966), a Presidência como instituição tem mais legitimidade, recursos e incentivos eleitorais para priorizar a política externa sobre o Congresso. Em segundo lugar, a Guerra ao Terror, bem como o Comunismo, facilitaram este processo ao proporcionar um inimigo comum, que foi facilmente reconhecido pela opinião pública. A votação analisada neste artigo mostra níveis de bipartidarismo semelhantes aos encontrados por Wildavsky (1966) no auge da Guerra Fria. Mesmo quando o presidente tinha minoria no Senado, as suas propostas sobre política externa foram mais aprovadas do que sobre política interna. Em terceiro lugar, o excesso de poder gera custos eleitorais para o partido a médio ou longo prazo. A Presidência é considerada responsável pela política externa, pelo que quaisquer erros são atribuídos ao Presidente. A ascensão do Estado Islâmico, combinada com outros erros estratégicos e promessas quebradas, deixou um

gosto amargo no eleitorado, desempenhando um papel importante na eleição do republicano Trump.

REFERÊNCIAS

- ASHLEY, Richard K. The poverty of neorealism. *International organization*, v. 38, n. 2, p. 225-286, 1984.
- BAUMGARTNER, Frank R.; LEECH, Beth L. Interest niches and policy bandwagons: Patterns of interest group involvement in national politics. *Journal of Politics*, v. 63, n. 4, p. 1191-1213, 2001.
- BECKMANN, Matthew N.; KUMAR, Vimal. Opportunism in Polarization: Presidential Success in Senate Key Votes, 1953-2008. *Presidential Studies Quarterly*, v. 41, n. 3, p. 488- 503, 2011.
- BENTLEY, Michelle; HOLLAND, Jack (Ed.). *Obama's Foreign Policy: Ending the War on Terror*. Routledge, 2013.
- BRANDS, H. W. George Bush and the Gulf War of 1991. *Presidential Studies Quarterly*, v. 34, n. 1, p. 113-131, 2004.
- BRZEZINSKI, Zbigniew. The three requirements for a bipartisan foreign policy. *The Washington Quarterly White Paper*, p. 14-19, 1984.
- BURKE, John P. Lessons from past presidential transitions: Organization, management, and decision making. *Presidential Studies Quarterly*, v. 31, n. 1, p. 5-24, 2001.
- BURKE, John P. The Neutral/Honest Broker Role in Foreign Policy Decision Making: A Reassessment. *Presidential Studies Quarterly*, v. 35, n. 2, p. 229-258, 2005.
- BURNS, James MacGregor. *The deadlock of democracy: four-party politics in America*. 1963.
- CANES-WRONE, Brandice; HOWELL, William G.; LEWIS, David E. Toward a broader understanding of presidential power: A reevaluation of the two presidencies thesis. *The Journal of Politics*, v. 70, n. 1, p. 1-16, 2008.
- CLEMENTS, Kendrick A. Woodrow Wilson and World War I. *Presidential Studies Quarterly*, v. 34, n. 1, p. 62-82, 2004.
- CONLEY, Richard S. The Harbinger of the Unitary Executive? An Analysis of Presidential Signing Statements from Truman to Carter. *Presidential Studies Quarterly*, v. 41, n. 3, p. 546-569, 2011.
- COOPER, Phillip J. George W. Bush, Edgar Allan Poe, and the use and abuse of presidential signing statements. *Presidential Studies Quarterly*, v.

- 35, n. 3, p. 515-532, 2005.
- CONSTITUTION OF THE UNITED STATES. Library of Congress. Available at: <<https://www.congress.gov/content/conan/pdf/GPO-CONAN-REV-2016.pdf>>. Accessed on 10/15/2017.
- CROCKETT, David A. The President as Opposition Leader. *Presidential Studies Quarterly*, v. 30, n. 2, p. 245-274, 2000.
- DAHL, Robert A. *Congress and foreign policy*. Greenwood: Revised Edition, 1983.
- DOYLE, Michael J. The costs and consequences of drone warfare. *International Affairs* 89: 1, p. 1-29, 2013.
- EDWARDS, George C. Building coalitions. *Presidential Studies Quarterly*, v. 30, n. 1, p. 47-78, 2000.
- EDWARDS, Jason A. Sanctioning Foreign Policy: The Rhetorical Use of President Harry Truman. *Presidential Studies Quarterly*, v. 39, n. 3, p. 454-472, 2009.
- ESHBAUGHASOHA, Matthew. The importance of policy scope to presidential success in Congress. *Presidential Studies Quarterly*, v. 40, n. 4, p. 708-724, 2010.
- FITZGERALD, David; RYAN, David. Obama and Iraq: The 'Dumb' War. In: *Obama, US Foreign Policy and the Dilemmas of Intervention*. Palgrave Macmillan UK, 2014. p. 25-51.
- FLEISHER, Richard; BOND, Jon R. Are there two presidencies? Yes, but only for Republicans. *The Journal of Politics*, v. 50, n. 3, p. 747-767, 1988.
- FLEISHER, Richard et al. The demise of the two presidencies. *American Politics Quarterly*, v. 28, n. 1, p. 3-25, 2000.
- FRIEDMAN, Rebecca R. Crisis Management at the Dead Center: The 1960-1961 Presidential Transition and the Bay of Pigs Fiasco. *Presidential Studies Quarterly*, v. 41, n. 2, p. 307-333, 2011.
- GERRING, John. *Case study research: Principles and practices*. Cambridge university press, 2017.
- GILDERHUS, Mark T. The Monroe doctrine: meanings and implications. *Presidential Studies Quarterly*, v. 36, n. 1, p. 5-16, 2006.
- GOOGLE ACADÊMICO. Available at: <<https://scholar.google.com.br/>> . Accessed on: October 20th, 2017.
- GOVTRACK.US. Available at: <<https://www.govtrack.us/>>. Accessed on: February 10th, 2017.
- GREGORIAN, Hrach. *Assessing Congressional Involvement in Foreign*

- Policy: Lessons of the Post-Vietnam Period. *The Review of Politics*, v. 46, n. 1, p. 91-112, 1984.
- HAHN, Peter L. Securing the Middle East: The Eisenhower Doctrine of 1957. *Presidential Studies Quarterly*, v. 36, n. 1, p. 38-47, 2006.
- HARGROVE, Erwin C. Presidential power and political science. *Presidential Studies Quarterly*, v. 31, n. 2, p. 245-261, 2001.
- HYBEL, Alex. *US Foreign Policy Decision-making from Kennedy to Obama: Responses to International Challenges*. Springer, 2014.
- IVIE, Robert L.; GINER, Oscar. Hunting the devil: Democracy's rhetorical impulse to war. *Presidential Studies Quarterly*, v. 37, n. 4, p. 580-598, 2007.
- JACOBSON, Gary C. George W. Bush, the Iraq War, and the Election of Barack Obama. *Presidential Studies Quarterly*, v. 40, n. 2, p. 207-224, 2010.
- KAPUR, Nick. William McKinley's Values and the Origins of the Spanish American War: A Reinterpretation. *Presidential Studies Quarterly*, v. 41, n. 1, p. 18-38, 2011.
- KASSOP, Nancy. The war power and its limits. *Presidential Studies Quarterly*, v. 33, n. 3, p. 509-529, 2003.
- KESSEL, John H. The presidency and the political environment. *Presidential Studies Quarterly*, v. 31, n. 1, p. 25-43, 2001.
- KIMBALL, Jeffrey. The Nixon Doctrine: A Saga of Misunderstanding. *Presidential Studies Quarterly*, v. 36, n. 1, p. 59-74, 2006.
- KISSINGER, Henry. *Diplomacy*. New York: Simon and Schuster, 1994.
- KRIEG, Andreas. Externalizing the burden of war: the Obama Doctrine and US foreign policy in the Middle East. *International Affairs*, v. 92, n. 1, p. 97-113, 2016.
- KRUTZ, Glen S.; PEAKE, Jeffrey S. The changing nature of presidential policy making on international agreements. *Presidential Studies Quarterly*, v. 36, n. 3, p. 391-409, 2006.
- LAKE, David A. Legitimizing power: The domestic politics of US international hierarchy. *International Security*, v. 38, n. 2, p. 74-111, 2013.
- LANDMAN, Todd; CARVALHO, Edzia. *Issues and methods in comparative politics: an introduction*. Taylor & Francis, 2016.
- LEE, Frances E. Presidents and Party Teams: The Politics of Debt Limits and Executive Oversight, 2001-2013. *Presidential Studies Quarterly*, v. 43, n. 4, p. 775-791, 2013.
- LELOUP, Lance T.; SHULL, Steven A. Congress versus the executive: The

- “two presidencies” reconsidered. *Social Science Quarterly*, v. 59, n. 4, p. 704-719, 1979.
- LINDSAY, James M. Deference and Defiance: The Shifting Rhythms of ExecutiveA Legislative Relations in Foreign Policy. *Presidential Studies Quarterly*, v. 33, n. 3, p. 530- 546, 2003.
- LOBELL, Steven E.; RIPSAMAN, Norrin M.; TALIAFERRO, Jeffrey W. (Ed.). Neoclassical realism, the state, and foreign policy. Cambridge University Press, 2009.
- LOGEVALL, Fredrik. Lyndon Johnson and Vietnam. *Presidential Studies Quarterly*, v. 34, n. 1, p. 100-112, 2004.
- MACK, W. R.; DEROUEN, Karl; LANOUE, David. Foreign Policy Votes and Presidential Support in Congress. *Foreign Policy Analysis*, v. 9, n. 1, p. 79-102, 2013.
- MARSHALL, Bryan W.; PRINS, Brandon C. Power or Posturing? Policy Availability and Congressional Influence on US Presidential Decisions to Use Force. *Presidential Studies Quarterly*, v. 41, n. 3, p. 521-545, 2011.
- MARTIN, Lisa L. The president and international commitments: Treaties as signaling devices. *Presidential Studies Quarterly*, v. 35, n. 3, p. 440-465, 2005.
- MCCORMICK, James M. *American Foreign Policy and Process*. Wadsworth Publishing; 5th edition, 2009.
- MCCORMICK, James M.; WITTKOPF, Eugene R. Bipartisanship, partisanship, and ideology in congressional-executive foreign policy relations, 1947-1988. *The Journal of Politics*, v. 52, n. 4, p. 1077-1100, 1990
- MEARSHEIMER, John J.; WALT, Stephen M. The Israel lobby and US foreign policy. *Middle East Policy*, v. 13, n. 3, p. 29-87, 2006.
- MERRILL, Dennis. The Truman Doctrine: Containing Communism and Modernity. *Presidential Studies Quarterly*, v. 36, n. 1, p. 27-37, 2006.
- MITCHELL, David. Does Context Matter? Advisory Systems and the Management of the Foreign Policy DecisionAMaking Process. *Presidential Studies Quarterly*, v. 40, n. 4, p. 631659, 2010.
- NEWMANN, William W. The structures of national security decision making: Leadership, institutions, and politics in the Carter, Reagan, and GHW Bush Years. *Presidential Studies Quarterly*, v. 34, n. 2, p. 272-306, 2004.

- OLDFIELD, Duane M.; WILDAVSKY, Aaron. Reconsidering the two presidencies. *Society*, v. 26, n. 5, p. 54-59, 1989.
- PANGLE, Thomas L. The spirit of modern republicanism: The moral vision of the American founders and the philosophy of Locke. University of Chicago Press, 1990.
- PECEQUILO, Cristina Soreanu. A política externa dos Estados Unidos: continuidade ou mudança. Porto Alegre: UFRGS Publisher, 3rd edition, 2011.
- PECEQUILO, Cristina Soreanu; FORNER, Clarissa Nascimento. Barack Obama e o Oriente Médio: Um Panorama Crítico (2009/2017). *Carta Internacional*, v. 12, n. 2, p. 101-125, 2017.
- PETERSON, Paul E. The president's dominance in foreign policy making. *Political Science Quarterly*, v. 109, n. 2, p. 215-234, 1994.
- PORTAL PERIODICOS CAPES. Available at: <<http://www.periodicos.capes.gov.br/>>. Accessed on: October 13th, 2016.
- OLSON, Kathryn M. Democratic Enlargement's Value Hierarchy and Rhetorical Forms: An Analysis of Clinton's Use of a PostCold War Symbolic Frame to Justify Military Interventions. *Presidential Studies Quarterly*, v. 34, n. 2, p. 307-340, 2004.
- PACH, Chester. The Reagan Doctrine: Principle, Pragmatism, and Policy. *Presidential Studies Quarterly*, v. 36, n. 1, p. 75-88, 2006.
- PEAKE, Jeffrey S. Presidential agenda setting in foreign policy. *Political Research Quarterly*, v. 54, n. 1, p. 69-86, 2001.
- PIOUS, Richard M. Inherent war and executive powers and prerogative politics. *Presidential Studies Quarterly*, v. 37, n. 1, p. 66-84, 2007.
- PIOUS, Richard M. Prerogative power in the Obama administration: Continuity and change in the war on terrorism. *Presidential Studies Quarterly*, v. 41, n. 2, p. 263-290, 2011.
- PRINS, Brandon C.; MARSHALL, Bryan W. Congressional support of the president: A comparison of foreign, defense, and domestic policy decision making during and after the Cold War. *Presidential Studies Quarterly*, v. 31, n. 4, p. 660-678, 2001.
- PUTNAM, Robert D. Diplomacy and domestic politics: the logic of two-level games. *International organization*, v. 42, n. 3, p. 427-460, 1988.
- RABE, Stephen G. The Johnson Doctrine. *Presidential Studies Quarterly*, v. 36, n. 1, p. 48-58, 2006.
- RELYEA, Harold C. Organizing for homeland security. *Presidential Studies Quarterly*, p. 602-624, 2003.

Wesley, 1979.

WHEELER, Darren A. Checking Presidential Detention Power in the War on Terror: What Should We Expect from the Judiciary?. *Presidential Studies Quarterly*, v. 39, n. 4, p. 677-700, 2009.

WILDAVSKY, Aaron. The Two Presidencies. *Society*, v. 4, n. 2, p. 7-14, 1966.

YOUNG, Laura. Unilateral presidential policy making and the impact of crises. *Presidential Studies Quarterly*, v. 43, n. 2, p. 328-352, 2013.

RESUMO

Como a relação entre Presidente e Congresso impactou a política externa do Governo Barack Obama (2009-2017)? Os objetivos principais da pesquisa são analisar a política externa do Governo Barack Obama a partir da relação entre Presidente e Congresso, testando se o tipo de política, interna ou externa, consegue explicar a ocorrência de bipartidarismo nas votações dentro do Congresso. O desenho de pesquisa combina a análise e classificação de todas as 2341 votações realizadas no Senado estadunidense durante os oito anos do Governo Obama com uma profunda análise teórica e histórica própria do estudo de caso. Os achados confirmam nossas expectativas. Em suma, durante o Governo Obama o bipartidarismo entre republicanos e democratas foi maior na política externa em comparação a política interna.

PALAVRAS-CHAVE

Presidente. Congresso. Tese das Duas Presidências. Política Externa.

*Recebido em 16 de agosto de 2023
Aprovado em 16 de dezembro de 2023*

Traduzido por Igor Estima Sardo

DIFERENTES CONTEXTOS GLOBAIS DO INSTITUTO CONFÚCIO: UMA REVISÃO SISTEMÁTICA DA LITERATURA

Ademir Macedo Nascimento¹

Kerou Xu²

Introdução

O Instituto Confúcio é uma instituição sem fins lucrativos que tem como objetivo principal promover o ensino do idioma chinês no exterior, fornecer os conhecimentos da língua e cultura chinesas para os diferentes povos, estimular intercâmbios humanísticos e culturais e a compreensão mútua entre os países e a China(CIEF 2020). Até o final de 2021, apesar das condições adversas impostas pela pandemia da COVID-19, o desenvolvimento global dessa instituição de língua e cultura demonstrou resiliência e alcançou a marca de 489 unidades e 817 salas de aulas Confúcio (Confucius Classroom) distribuídos em 158 países e regiões do planeta, com mais de 105 milhões de alunos matriculados nos 78,000 cursos e turmas diferentes (CIEF 2023).

Com a globalização, a ascensão econômica da China e a sua integração com o mundo nas últimas décadas, surgiu uma demanda crescente pelo aprendizado da língua chinesa. Inspirado nas práticas dos países ocidentais, como o British Council do Reino Unido, a Alliance Française da França, o Goethe-Institut da Alemanha e o Instituto Cervantes da Espanha, etc., o Instituto Confúcio foi criado sob a forma de joint-venture que marca a sua maior diferença e particularidade no modo operante em relação a outros institutos supracitados (Cai 2019; Li 2022b; Liu 2019a). A maioria dos institutos Confúcio é estabelecida dentro do campus das

1 Faculdade de Ciências da Administração e Direito, Universidade de Pernambuco. Recife, Brasil. E-mail: ademir.nascimento@upe.br. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-5678-2740>

2 Faculdade de Ciências da Administração e Direito, Universidade de Pernambuco. Recife, Brasil. E-mail: xu.kerou@upe.br. ORCID: <https://orcid.org/0009-0005-8601-6330>

de ensino com a parceria da Chinese International Education Foundation (CIEF) e das universidades chinesas. As partes envolvidas, principalmente as instituições de ensino parceiras, formam um conselho com integrantes dos reitores, dos diretores das diversas divisões administrativas e esse conselho é o órgão decisório e administrativo do Instituto Confúcio.

Para a China, o Instituto Confúcio tem sido uma das suas iniciativas bem-sucedidas para desenvolver relações amistosas com o mundo. O atual presidente chinês Xi Jinping afirmou que a língua é uma chave de ouro para compreender um país, o Instituto Confúcio é uma plataforma importante para o mundo conhecer a China, é uma janela e também uma ponte para os intercâmbios linguísticos e culturais, desempenha papel positivo no ensino da língua e cultura chinesas e contribui para a diversidade, a multiculturalidade e os diálogos entre as civilizações (Xinhua News 2015). A então vice primeira ministra chinesa Liu Yandong descreve o Instituto Confúcio como “trilho espiritual de alta velocidade” para conectar os povos (CHINA 2016). levando em consideração a rápida expansão em menos de duas décadas, a presença do Instituto Confúcio na escala mundial está muito expressiva, que no caso de outras instituições de língua e cultura levou mais de um século para completar o mesmo trajeto.

Embora muitos países tenham abraçado a iniciativa, o instituto Confúcio também foi alvo de acusações e virou instrumento de politização em alguns países ocidentais. No exemplo dos EUA, houve um aumento significativo de atitude negativa contra o Instituto Confúcio sendo preconizado de instituição de ensino para agenda política. O governo americano adotou uma série de medidas que incluem influência de opinião, inquérito e investigação, interferência política, corte no orçamento e restrições jurídicas para impedir as atividades do Instituto Confúcio e muitas instituições americanas tiveram que encerrar os acordos previamente formados com a China, resultando no encerramento das atividades dos Institutos Confúcio sob o efeito das sanções (Lien e Tang 2022). Hoje não é difícil encontrar metáforas, suposições e associações do instituto Confúcio como “Cavalo de Tróia”, “minar a integridade acadêmica e importar censura”, “máquinas de propaganda política e ideológica”, “segurança nacional” etc. nas mídias ocidentais (Tamara 2023).

Por que o Instituto Confúcio tem sido bem recebido em alguns países e em outros houve uma relação não amistosa? Porque com a mesma natureza de instituição de língua e cultura, o instituto Confúcio aparentemente pode ser percebido de uma maneira diferente nos contextos ocidentais? Quais são as atividades desenvolvidas pelo Instituto Confúcio e o papel desempenhado por ele? Quais são os maiores desafios enfrentados pelo Instituto Confúcio?

Esse debate acerca do instituto Confúcio fornece um panorama de observação que pode ajudar a enriquecer o entendimento sobre a China no cenário internacional, e paralelamente a atitude e o envolvimento dos demais países diante a integração da China no mundo. É comum ver muitos autores abordarem o Instituto Confúcio dentro da dimensão de relações e políticas internacionais (Lien e Tang 2022; Li 2022a; Wang, Uzodinma, e Niu 2021; Tien e Bing 2021; Nur Mutia e de Archellie 2023; Repnikova 2022; Zhou 2021; Luqiu e McCarthy 2019; Yellinek, Mann, e Lebel 2020; Becard e Filho 2019; Hrubá e Petru 2019; Liu 2019b; Popovic, Jenne, e Medzihorsky 2020). Ao mesmo tempo, instalado em inúmeras instituições de ensino, o instituto Confúcio é estudado também pelas suas funções acadêmicas e pela sua articulação no âmbito da educação internacional (Nitza-Makowska 2022; Rwantabagu 2020; Caruso 2020; Selezneva 2021; Paliszewska-Mojsiuk 2019; Haughton e Han 2020; Stambach 2022; Jain 2020; Li 2021). Existem muitos estudos comparativos entre o Instituto Confúcio e suas contrapartes ocidentais ou diferentes institutos Confúcio num determinado país, região ou continente (Lien e Tang 2022; Cai 2019; Liu 2019a; 2019b; Li 2022b; Popovic, Jenne, e Medzihorsky 2020).

Neste sentido, dada a importância e multidisciplinaridade desta temática, faz-se necessária uma atualização do conhecimento e o presente estudo busca levantar a produção científica sobre o Instituto Confúcio, com intuito de investigar quais são os questionamentos mais frequentes e as tendências atuais da pesquisa neste campo, em nível nacional e internacional utilizando como base uma análise descritiva e comparativa visando construir reflexões que contribuam de forma relevante para o estudo dessa área.

Metodologia

A revisão sistemática tem como objetivo reunir, avaliar criticamente e conduzir uma síntese de múltiplos estudos primários (Magno Cordeiro et al. 2007). No caso do presente estudo pretende-se revisar artigos relacionados ao Instituto Confúcio publicados nos últimos 5 anos (2019-maio de 2023), com foco no papel acadêmico e diplomático da instituição. Sendo assim, foi realizada uma revisão sistemática da literatura de acordo com o processo típico do método, que é composto por: i) Definir a pergunta científica; ii) Buscar a evidência; iii) Revisar e selecionar os estudos; IV) Analisar a qualidade metodológica dos estudos; V) apresentar os resultados (Rf e Mancini Mc 2007).

A pergunta que motivou o presente estudo foi: Qual é o papel do

instituto Confúcio no campo da educação, da academia e da diplomacia entre os países e a China. Conduzida por essa pergunta, a busca inicial pretende encontrar todos os artigos que incluíram a palavra Confucius Institute no título, no resumo, ou nas palavras-chave publicados nos últimos 5 anos (2019-maio de 2023). Com isso, foram levantados 402 artigos em duas principais bases de dados (291 resultados de web of Science e 111 resultados de Scopus). Com a leitura dos títulos e resumos, foram excluídos artigos das áreas de filosofia, sociologia, linguística, comunicação que não atendem a pergunta da pesquisa e após tirar duplicatas, um total de 98 artigos foram selecionados para a próxima etapa de análise.

Em seguida, realizou-se uma apreciação inicial com base na leitura dos resumos, das introduções e conclusões sob a orientação de critérios de inclusão e exclusão. Após essa etapa, 46 artigos foram excluídos devido à falta de aderência ao tema central, ao formato inadequado (relatório de trabalho ou de evento, comentários, relatos de caso, não propriamente artigo), ao acesso restrito à íntegra do texto e também às dificuldades de compreensão das línguas estrangeiras (russo, coreano, etc.).

Os 52 artigos restantes foram classificados e analisados em Microsoft office Excel como possíveis referências a ser incluídas na revisão. Com a leitura integral desses artigos, foi possível categorizá-los, a grosso modo, em três grupos: (a) estudos que abordam o papel econômico do Instituto Confúcio com o problema central de quanto e como o instituto Confúcio pode estimular o comércio, as exportações e importações, os investimentos ou o turismo entre os países e a China; (b) estudos que investigam o papel diplomático e político do Instituto Confúcio e sua recepção nos países diferentes; (c) estudos que analisam o papel educacional e acadêmico do Instituto Confúcio.

O presente estudo tem como objetivo analisar o instituto Confúcio como uma instituição relevante para cooperações e intercâmbios nas áreas de educação e pesquisa. Nesse mesmo processo, a instituição desempenha um papel importante ao estreitar as relações diplomáticas entre diversos países e a China. Por esta razão, foram excluídos apenas os artigos que se concentram exclusivamente no papel econômico do Instituto Confúcio grupo (a), bem como uma parte dos artigos do grupo (b) que abordam apenas perspectivas políticas. Após a filtragem, concluiu-se que 25 artigos atenderam aos critérios e parâmetros estabelecidos, sendo incluídos como referência.

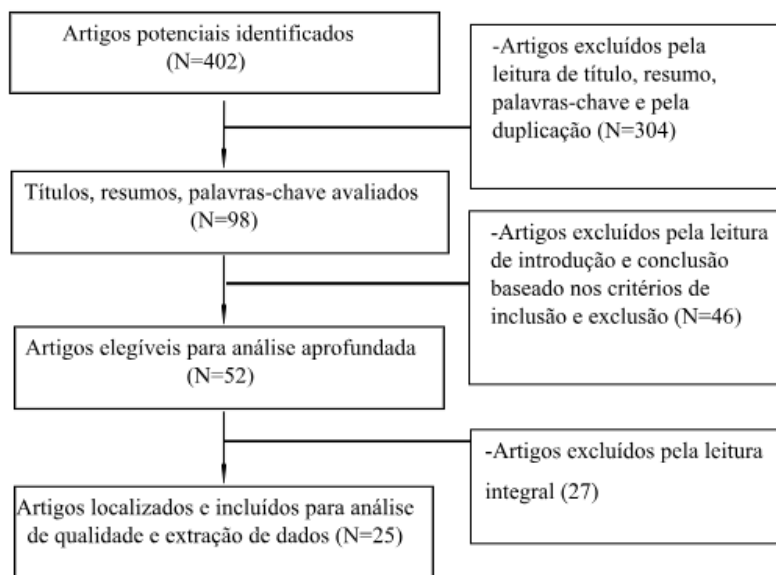
Tabela 1- Critérios de inclusão e exclusão

Critérios	ID	Descrição
-----------	----	-----------

Inclusão	I1	Abordagem do tema central que atende o objetivo da pesquisa
	I2	Acesso à íntegra do texto
	I3	Artigos escritos em inglês, português e chinês
	I4	Artigos acadêmicos com referencial teórico, metodologia e apresentação consistente dos resultados encontrados.
Exclusão	E1	Artigos não relevantes para a pesquisa (excluídos pelo título, resumo e palavras-chave que não se relacionam ao objetivo, assim como artigos das áreas de filosofia, sociologia, linguística, comunicação).
	E2	Artigos em outro idioma que não seja em inglês, português e chinês
	E3	Artigos de acesso restrito à íntegra (artigo pago ou indisponível para download)
	E4	Relatório de trabalho ou de evento, comentários, relatos de caso, não propriamente artigo
	E5	Artigos somente focados no papel econômico do Instituto Confúcio
	E6	Artigos somente com perspectivas políticas.

Fonte: Elaborado pelo autor (2023)

Figura 1 - Fluxo de artigos selecionados



Fonte: Elaborado pelo autor (2023)

Resultados da Discussão

Análise Quantitativa

A análise final é baseada em uma referência composta por 25 artigos provenientes das áreas de ciências políticas, relações internacionais, educação internacional e gestão de internacionalização universitária. Foram identificados um total de 36 autores, dos quais 8 (22%) possuem nomes chineses e 28 (78%) têm nomes não característicos da China. Em relação à autoria, Li Siyuan (University of Leeds, UK) é responsável por 3 artigos, enquanto Liu Xin (University of Central Lancashire, UK) é autor de 2 artigos.

Quanto aos locais onde os estudos foram realizados, observa-se uma ampla diversidade, abrangendo continente africano (6 artigos), asiático (7 artigos), norte-americano (3 artigos), europeu (1 artigo) e países árabes (1

artigo). Além disso, há estudos que comparam o Instituto Confúcio da China com outras instituições de língua e cultura europeias, americanas, britânicas e russas (6 artigos) e um artigo de estudo geral que não especifica o local.

Tabela II - Autores, artigos e locais de estudo

Autores	Título	Local de estudo
Siyuan Li	China's Confucius Institute in Africa: a different story?	África
Siyuan Li	A Foucauldian Power Analysis of China's Confucius Institute in Africa: Power, Knowledge and the Institutionalisation of China's Foreign Policy	África
Repnikova M.	Rethinking China's Soft Power: Pragmatic Enticement of Confucius Institutes in Ethiopia	Etiópia, África
Stambach A.E	Chinese - Tanzanian Friendship and Friendship Treaties	Tanzânia, África
Hermenegilde Rwantabagu	Building Dialogue Among Nations Through Educational and Cultural Cooperation: The Case of Burundi and the P.R. China	Burundi, África
Nur Mutia R.T., de Archellie R	China soft power and cultural diplomacy. The educational engagement in Africa	África
Ngu Ik Tien, Ngeow Chow Bing	SOFTPOWER, CONFUCIUS INSTITUTE AND CHINA'S CULTURAL DIPLOMACY IN MALAYSIA	Malásia, Ásia
Hruby, J. Petru, T.	China's cultural diplomacy in Malaysia during Najib Razak's premiership	Malásia, Ásia
Selezneva, NV	LEARNING CHINESE IN VIETNAM: THE ROLE OF THE CONFUCIUS INSTITUTE	Vietnam, Ásia

Zhou, Y	Confucius Institute in the Sino-Thai relations: A display of China's soft power	Tailândia, Ásia
Nitza-Makowska, A	Can the China-Pakistan economic corridor help Beijing Win Pakistanis' hearts and minds? Reviewing higher education as an instrument of Chinese soft power in Pakistan	Paquistão, Ásia
Nur Mutia R.T. de Archellie R.	Reassessing China's Soft Power in Indonesia: A Critical Overview on China's Cultural Soft Power	Indonésia, Ásia
Jain, R	China's Strategic Foray into Higher Education: Goals and Motivations vis-a-vis Nepal	Nepal, Ásia
Yellinek,R. Mann, Y. Lebel, U	Chinese Soft-Power in the Arab world–China's Confucius Institutes as a central tool of influence	Países árabes, África e Ásia
Haughton, NA Han, DW	Internationalisation through a Confucius sister city partnership: examining a 10-year sister city and university bi-lateral partnership	EUA
Luqiu,LR McCarthy, JD	Confucius Institutes: The Successful Stealth Soft Power Penetration of American Universities	EUA
Danielly Silva Ramos Becard Paulo Menechelli Filho	Chinese Cultural Diplomacy: instruments in China's strategy for international insertion in the 21st Century	EUA
Monika Paliszewska-Mojsiuk	Education along the Belt and Road	Polónia, Europa
Donald Lien Peilan Tang	Let's play tic-tac-toe: Confucius Institutes versus American Cultural Centres	Comparativo, EUA e China
Siyuan Li	China's Confucius institute and its European counterparts in Africa: A six-dimensional comparative study	Comparativo, Europa e China

Liu Xin	So Similar, So Different, So Chinese: Analytical Comparisons of the Confucius Institute with its Western Counterparts	Comparativo, Europa e China
Popovic, M; Jenne, EK; Medzihorsky, J	Charm Offensive or Offensive Charm? An Analysis of Russian and Chinese Cultural Institutes Abroad	Comparativo, Rússia e China
Cai, L.	A comparative study of the Confucius Institute in the United Kingdom and the British Council in China	Comparativo, Reino Unido e China
Liu Xin	China's Cultural Diplomacy: A Great Leap Outward with Chinese Characteristics? Multiple Comparative Case Studies of the Confucius Institutes	Comparativo
Wang, YW; Uzodinma, CG; Niu, CY	The path, value and limits of the Confucius Institute in carrying out public diplomacy	Estudo geral

Fonte: Dados da pesquisa (2023)

Ao analisar as palavras-chave, utilizou-se a ferramenta WordCloud, e as mais frequentes foram: Confucius Institute, Soft Power, China, Relations, Cultural Diplomacy, education e Public Diplomacy. Quanto as teorias abordadas, a mais citada foi a teoria do Soft Power do autor Joseph Nye, que ganhou destaque desde a década de 90 até os dias atuais. Logo em seguida, as teorias de Public Diplomacy e Cultural Diplomacy também são citadas com frequência. A maioria dos artigos fez referência ou mencionou essas teorias, pelo menos uma delas.

Figura 1- Nuvem de palavras-chave



Fonte: Dados da pesquisa (2023)

No que diz respeito à metodologia, os estudos selecionados abrangem vários estudos de caso e estudos comparativos de natureza aplicada em diversos contextos ao redor do mundo. Prevaecem os métodos qualitativos nesses estudos, com coleta de dados realizada principalmente por meio de entrevistas, pesquisa de campo, observação, além de análise documental, bibliográfica e de conteúdo jornalístico. No entanto, dois estudos combinaram métodos qualitativos e quantitativos. O artigo intitulado “Confucius Institute: The Successful Stealth Soft Power Penetration of American Universities” utilizou o teste do qui-quadrado para investigar quais as características das instituições anfitriãs do Instituto Confúcio nos EUA. Já o artigo “Charm Offensive or Offensive Charm? An Analysis of Russian and Chinese Cultural Institutes Abroad” adotou modelo de regressões binomiais negativas infladas de zero com função de ligação logarítmica para esclarecer quais fatores e variáveis que influenciam a geografia estratégica do Instituto Confúcio da China e do Instituto Russkiy Mir da Rússia.

Análise Qualitativa: o referencial teórico que orienta os estudos revisados

O conceito de *Soft Power* foi elaborado pelo cientista político norteamericano Joseph Nye, em seu livro, sugerindo uma abordagem mais

atrativa para o exercício de poder, sem recorrer aos meios tradicionais. Trata-se da capacidade de um país influenciar outros por meios não coercivos, como cultura, valores, políticas e instituições, em vez de meios militares ou econômicos (Joseph Nye 1990). O autor identifica três fontes principais de recursos para o Soft Power de um país: cultura, valores políticos e políticas externas. No contexto da globalização, a educação promovida por instituições de ensino desempenha um papel relevante na construção do Soft Power (Joseph Nye 2005).

A diplomacia pública (Public diplomacy) é uma nova estratégia diplomática adotada por diversos países, que envolve o contato direto com públicos estrangeiros para melhorar a imagem do país e implementar políticas nacionais (SHARP, 2005). A Public diplomacy visa principalmente o público das sociedades estrangeiras, mais especificamente, grupos, organizações e indivíduos não oficiais. O ator central da Public diplomacy é o governo, e seu objetivo é explicar as políticas do país para estrangeiros, apresentar os seus valores e cultura, e moldar a imagem nacional do país (Melissen 2005).

A diplomacia cultural (Cultural diplomacy) é uma abordagem diplomática que envolve campos específicos e, em sua maioria, os atores envolvidos não são governamentais, diferentemente da Public diplomacy (Wang, Uzodinma, e Niu 2021). A dinâmica da Diplomacia Cultural não se resume a uma dicotomia entre atores estatais e não estatais ou entre centro e periferia, mas é caracterizada por uma rede de relações transacionais que envolve diversos atores, incluindo o Estado. Essa rede é de natureza policêntrica e não hierárquica (Hrubáe Petru 2019).

Analisando o referencial teórico presente nos estudos revisados, é possível perceber que as tendências estão fortemente ligadas às relações e políticas internacionais. Ao mesmo tempo, uma parcela dos estudos busca avaliar o Instituto Confúcio sob a perspectiva educacional e acadêmica, à luz das teorias de cooperação internacional ou internacionalização educacional.

Estudos de caso e estudos comparativos: África e países árabes

Comparando com os debates em torno do Instituto Confúcio (IC) no Ocidente, o desenvolvimento do IC na África e nos países árabes parece ser consistente e robusto. De acordo com os estudos revisados, esse desenvolvimento positivo é atribuído, principalmente, à convergência entre o IC e a presença chinesa local. O IC faz parte de uma ampla rede que envolve instituições públicas e privadas, empresas, agências de trabalho e outras

formas de presença chinesa (Li 2021). Em conjunto com a presença chinesa, o IC estabelece uma dinâmica de poder colaborativa que contribui para a institucionalização das políticas externas da China na África (Li 2022a). O IC oferece oportunidades para vivenciar a China, aumentar a empregabilidade para seu corpo discente e estabelecer canais de contato para a instituição anfitriã integrar à comunidade global educacional contemporânea (Repnikova 2022). Os países árabes aceitam o IC como uma contribuição que pode melhorar a qualidade e diversidade de seu sistema educacional (Yellinek, Mann, e Lebel 2020). O engajamento educacional chinês na África foi visto como uma cooperação baseada em benefícios e interesses compartilhados, que ajuda as nações a superar a marginalização (Caruso 2020). A contribuição acadêmica das universidades chinesas é de suma importância enquanto as instituições de ensino no Burundi enfrentam o desafio de entender às necessidades de uma sociedade em desenvolvimento (Rwantabagu 2020).

No entanto, também foram observados desafios. Em relação aos fatores internos, é necessário uma melhor coordenação e compreensão transcultural na gestão do IC por ambas as partes, bem como a garantia da sustentabilidade de longo prazo (Li 2021; 2022a; Stambach 2022). Em relação aos fatores externos, o discurso de neocolonialismo ainda causa muita repercussão (Repnikova 2022).

Ásia

Nos estudos revisados sobre os países asiáticos, todos eles dedicaram consideráveis parágrafos para explorar as ligações históricas e culturais com a China, bem como a evolução das relações bilaterais como uma contextualização. no caso da Tailândia, argumenta-se que o sucesso do IC se deve ao contexto econômico, político, e social das relações sino-tailandesas dentro de um período específico, em vez da atratividade da cultura chinesa (Zhou 2021). Conclusões semelhantes podem ser observadas nos casos da Malásia e da Indonésia, onde o IC foi avaliado sob a perspectiva da Diplomacia Cultural, envolvendo ativamente a construção de uma imagem positiva em conjunto com outros atores estatais, semiestatais e não estatais, tanto chineses quanto locais (HrubAe Petru 2019; Tien e Bing 2021; Nur Mutia e de Archellie 2023). Os autores consideram difícil avaliar individualmente o impacto efetivo do IC no público local, mas sim a soma dessa relação de vários atores e fatores (Tien e Bing 2021), especialmente a agenda econômica da China (Nur Mutia e de Archellie 2023).

Em relação ao ensino da língua e cultura chinesas, o caso do Vietnam

julgou o papel do IC insignificante devido ao fato de que o país desde cedo já possuía uma história longa de ensino-aprendizagem do idioma, mesmo antes da iniciativa chinesa (Selezneva 2021). Nos casos do Paquistão e do Nepal, O IC foi estudado juntamente com outras ações de cooperação educacional lançadas pela China. A educação nesse sentido é vista como marca nacional, uma conduta de valores e ferramenta para políticas externas, manifestando-se em várias formas de assistência técnica, concessão de bolsas de estudo, introdução do IC, formação de elite e influência dos ex-alunos, entre outros. (Jain 2020). Devido às condições precárias das universidades paquistanesas, a assistência nesse setor é urgentemente necessária e demonstrou-se a efetividade e atratividade da China, uma vez que os Estados frágeis não são capazes de introduzir essas melhorias por conta própria (Nitza-Makowska 2022).

Estados Unidos da América

Nos Estados Unidos, a situação do IC passou por fases de recepção, reflexão e críticas. As discussões sobre o IC começaram no âmbito acadêmico, transformaram-se em uma arena política e, atualmente, elevaram-se ao nível de segurança nacional (Lien e Tang 2022).

Na primeira fase de recepção, até o final de 2015, mais de 100 ICs estavam presentes nas instituições de ensino, principalmente em universidades públicas de alto ranking, distribuídos em quase todos os estados norte-americanos. O financiamento externo que o IC poderia trazer em meio aos cortes orçamentários do governo americano era para essas instituições, e havia, em geral uma percepção mais positiva e neutra da mídia e do público americano em relação ao IC (Luqui e McCarthy 2019).

Entre 2014 a 2017, iniciou-se uma mudança de atitude e percepção em relação aos programas do IC nos EUA, quando cinco ICs foram fechados pelas suas universidades anfitriãs, após uma petição assinada por mais de 100 professores da University of Chicago contra a renovação do convênio do IC (Becard e Filho 2019). A partir de 2018, devido às pressões das medidas de sanção, mais ICs tiveram que encerrar suas atividades. Os órgãos e departamentos norte-americanos correspondentes foram acionados para investigações e pesquisas, com o objetivo de legitimar as restrições. A Lei de Autorização de Defesa Nacional (National Defense Authorization Act) proíbe qualquer instituição acadêmica de executar simultaneamente o IC e os Programas Flagship de Educação em Segurança Nacional Chinesa (National Security Education Chinese Flagship Programmes), financiados pelo Departamento de Defesa (Department of Defense), que visam fortalecer

a segurança dos EUA por meio do aumento da capacidade nacional de compreender e interagir efetivamente com culturas e línguas estrangeiras (Lien e Tang 2022). As acusações contra o IC estão relacionadas à liberdade acadêmica, autonomia e transparência institucional, influência e propaganda política, entre outros.

Por outro lado, de acordo com o estudo de Becard & Filho (2019), muitos acadêmicos opuseram essas críticas. Edward A. McCord, então diretor do Center for Asian Studies da George Washington University, ponderou que o maior problema em relação ao IC era a prontidão em suspeitar e tirar conclusões precipitadas, enquanto mais de 100 instituições anfitriãs possuem competência suficiente para avaliar como o IC interage com a academia norte-americana. Michael Hill, então diretor do Center for Asian Studies, University of South Carolina, enfatizou que o IC era indispensável na criação de cursos e nunca testemunhou qualquer tentativa de interferência por parte do IC em sua instituição. Stephen E. Hanson, professor do College of William & Mary que trabalhou na administração de dois ICs, afirmou que nunca ter presenciado qualquer forma de censura ou autocensura no IC. Existem estudos de caso que examinaram os eventos e as atividades realizadas pelas universidades americanas e chinesas parceiras do IC ao longo de uma década (2009-2019), demonstrando a resiliência do IC e um caso raro de sucesso no ambiente macro. Além das controvérsias, a premissa do IC é baseada na reciprocidade para a promoção de ações educacionais, culturais e acadêmicas em prol da internacionalização das instituições envolvida (Haughton e Han 2020).

Estudos comparativos

É afirmativo que o Instituto Confúcio (IC) procura aprender com instituições de ocidentais de língua e cultura, uma vez que são precursoras, possuem uma história mais longa e têm um impacto bastante visível. Por exemplo, A Alliance Française possui uma história de mais de 120 anos, e os testes de IELTS organizados pelo British Council somam 3 milhões por ano (Liu 2019a). Esse aprendizado é visto por Popovic et al. (2020) como uma emulação dentro da teoria de difusão de políticas (Policy diffusion theory – PDT), ou seja, a elaboração de políticas com base em experiências e modelos de outros.

Motivados por essas similaridades e diferenças entre o IC e suas contrapartes ocidentais, muitos autores se dedicam a estudos comparativos. Li (2022b) comparou o IC com as outras instituições europeias de língua e cultura na África e destacou as seguintes vantagens do IC: generoso apoio material da

China, modelo operacional de joint-venture, acessibilidade financeira para o público local, diversidade de atividades e benefícios oferecidos e atendimento às necessidades locais. As instituições europeias de língua e cultura na África possuem um modo operante mais independente, o que se reflete em maior autossuficiência financeira em comparação com o IC (Li 2022b).

Pontos semelhantes também podem ser encontrados no estudo comparativo entre o IC no Reino Unido e o British Council na China. O IC adota um modelo único de joint-venture que estimula cooperações profundas e permite uma maior promoção da internacionalização educacional. No entanto, o British Council, estruturado e organizado de forma relativamente mais independente, possui mais autonomia na tomada de decisões, no gerenciamento de projetos e na busca de parcerias mais amplas e lucrativas (Cai 2019).

Lien & Tang (2022) compararam a evolução do IC nos EUA e do American Culture Centre (ACC) na China. Desde a aceitação pacífica inicial até as sanções enfrentadas pelo IC nos EUA e a estagnação do ACC na China, isso reflete a transição das relações sino-americanas da era de colaborações para a era de competições. Nesse sentido, as agências de implementação de Diplomacia pública também são indicadores das relações políticas internacionais. O estudo de Liu (2019b) analisou o propósito, o modelo operacional e o escopo de atividades do IC e suas contrapartes ocidentais à luz do “terrain of struggle”, propondo uma nova perspectiva de que, mesmo compartilhando o propósito de promover língua e cultura e possuindo vínculos semelhantes com seus governos anfitriões, o IC ainda pode ser interpretado de maneira diferente à luta no terreno, que o autor descreve como orientalismo, hegemonia cultural e ideológica.

Ao comparar o IC e os institutos Russkiy Mir da Rússia, a pesquisa quantitativa revela uma estratégia geográfica: enquanto a China está mais disposta e proativa em cooperar com países que possuem sistemas políticos e culturais diferentes, a Rússia é mais conservadora. O estudo considera tanto IC, quanto os institutos Russkiy Mir são resultados de emulação e atribui o insucesso deles em alguns países simplesmente à cópia da Diplomacia Cultural do Ocidente, sem adaptação ao contexto ocidental (Popovic, Jenne, e Medzhorsky 2020).

O outro estudo de Liu tentou criar um modelo diagramático para analisar as variáveis que determinam o funcionamento do IC, após comparar cinco ICs em quatro continentes diferentes, destacando a importância da capacidade de IC em personalizar seus produtos de acordo com a audiência e a interação entre as variáveis externas, que abrange ideologia, nacionalismo, ambiente das mídias e o efeito moderador do intercâmbio direto entre pessoas

(Liu 2019b).

Considerações Finais

Este artigo propõe uma revisão sistemática da literatura sobre o Instituto Confúcio. A quantidade de artigos encontrados na busca inicial indica a popularidade e relevância do tema. A revisão revelou algumas tendências nessas pesquisas:

Em termos de temas abordados, os mais frequentes são: 1) Instituto Confúcio como ator na Diplomacia Pública, Diplomacia Cultural e Soft Power, bem como sua recepção e efetividade; 2) Estrutura organizacional, modelo operacional, mecanismos de administração, escopo de atividades do Instituto Confúcio e a sua relação com diversas entidades envolvidas; 3) Os papéis e impactos do Instituto Confúcio, identificando problemas e desafios encontrados, entre outros. A maioria desses estudos revisados está relacionada às áreas de relações e políticas internacionais, enquanto outra parte se concentra nas áreas educacionais e acadêmicas, com foco na cooperação entre instituições chinesas e estrangeiras e nas contribuições por meio de programas, produtos e serviços oferecidos.

Em relação à dimensão geográfica, eles se categorizam em: 1) Estudos gerais concentrados na origem, história e evolução global do Instituto Confúcio; 2) Estudos de caso em países específicos ou regiões; 3) Estudos comparativos entre o Instituto Confúcio e outras instituições de língua e cultura semelhantes. A África, a Ásia e os EUA são regiões que registraram mais estudos de caso, e as instituições de língua e cultura europeias também foram amplamente estudadas como parâmetro de comparação. Após a revisão, pode-se afirmar que existem particularidades significativas quando se considera a localização e a geopolítica, que parecem ser fatores determinantes para o desenvolvimento do Instituto Confúcio. Neste sentido, falta a inclusão de estudos sobre a América Latina e a Oceania para uma visão mais completa da literatura, uma vez que esses continentes que também abrigam uma quantidade significativa de Institutos Confúcio e desempenham um papel importante na geopolítica, especialmente a América Latina no contexto do Sul Global.

Em termo de referencial teórico e metodologia adotados pelos estudos, observa-se uma predominância de teorias e perspectivas ocidentais que possuem conotações políticas como relação de poder e influência por meios não coercivos. Portanto, o Instituto Confúcio é principalmente visto como uma ferramenta diplomática pública e cultural da China. Apesar de alguns

entraves em países específicos, onde o Instituto Confúcio tem sido politizado, ele ainda é recebido e percebido positivamente no contexto global, de acordo com estatísticas recentes. Diversos estudos de caso revisados apoiam o papel do Instituto Confúcio no estreitamento de cooperações pragmáticas baseadas na reciprocidade. A abordagem metodológica adotada nesses estudos é predominantemente qualitativa. A maioria das pesquisas coletou dados primários por meio de entrevistas, questionários, observação de campo, etc., para obter resultados empíricos. Outras pesquisas se basearam em dados secundários por meio da revisão de literatura, análise de documentos, etc. No entanto, deve-se levar em consideração que a inferência de qualidade dos casos e os resultados são restritos e não devem ser generalizados quando o contexto muda.

Em conclusão, os estudos relacionados ao instituto Confúcio abrangem uma ampla gama de temas, incluindo pesquisas gerais, comparativas e estudos de caso em diferentes contextos ao redor do mundo. Embora haja evidências de sucesso no desenvolvimento global do Instituto Confúcio, é importante reconhecer a existência controvérsias e repercussões polêmicas que também tem recebido atenção. Nesse sentido, abordar essa temática por meio da pesquisa científica possui grande potencial de inovação tanto em termos teóricos quanto metodológicos, especialmente em contextos pouco explorados.

A partir dessas considerações, sugere-se como estudos futuros:

A investigação da presença do Instituto Confúcio na Oceania e na América Latina e o impacto decorrente dessa presença. Essa análise pode abordar subtemas como a avaliação da qualidade dos produtos e programas oferecidos, o diagnóstico de funcionamento e gestão, a capacidade de atendimento às necessidades locais, a relação e engajamento com a instituição anfitriã e demais entidades locais, bem como a percepção da sociedade em que estão inseridos, os desafios e problemas encontrados, entre outros.

Com base nos resultados empíricos obtidos em um determinado contexto, espera-se também a elaboração de manuais, diretrizes, modelos de avaliação e análise, consultorias de gestão, produtos e trabalhos com aplicabilidade prática. Essas iniciativas podem orientar e auxiliar no alcance dos objetivos de todas as partes envolvidas, contribuindo para o desenvolvimento sustentável do Instituto Confúcio.

REFERÊNCIAS

Becard, Danielly Silva Ramos, e Paulo Menechelli Filho. 2019. "Chinese cultural

- diplomacy. Instruments in china's strategy for international inscription in the 21st century". *Revista Brasileira de Politica Internacional* 62 (1). <https://doi.org/10.1590/0034-7329201900105>.
- Cai, Liexu. 2019. "A comparative study of the Confucius Institute in the United Kingdom and the British Council in China". *Citizenship, Social and Economics Education* 18 (1): 44–63. <https://doi.org/10.1177/2047173419845531>.
- Caruso, Daniela. 2020. "Monographic Section China soft power and cultural diplomacy. The educational engagement in Africa" 10: 47–58. <https://doi.org/10.13128/cambio-8510>.
- CHINA. 2016. "Build a 'Spiritual High-speed Rail' for Connectivity between Chinese and German People". Ministry of Foreign Affairs of China (MFA), 2016. https://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/gjhdq_665435/3265_665445/3296_664550/3298_664554/201611/t20161129_575928.html.
- CIEF. 2020. Chinese International Education Foundation. 2020. <https://www.cief.org.cn/zjkzxy>.
- . 2023. "Confucius Insitute Annual Development Report of 2021". <https://ci.cn/#/detail/JournalDetail?from=publication&id=28476>.
- Haughton, Noela A., e Dawei Han. 2020. "Internationalisation through a Confucius sister city partnership: examining a 10-year sister city and university bi-lateral partnership". *Compare*. <https://doi.org/10.1080/03057925.2020.1863142>.
- Hruby, Jakub, e Tomás Petru. 2019. "China's cultural diplomacy in malaysia during Najib Razak's premiership". *Austrian Journal of South-East Asian Studies* 12 (1): 111–29. <https://doi.org/10.14764/10.ASEAS-0016>.
- Jain, Romi. 2020. "China's Strategic Foray into Higher Education: Goals and Motivations vis-à-vis Nepal". *Diplomacy and Statecraft* 31 (3): 534–56. <https://doi.org/10.1080/09592296.2020.1782677>.
- Joseph Nye. 1990. "Soft Power". *Foreign Policy*, 153–71.
- . 2005. "Soft Power and Higher Education".
- Li, Siyuan. 2021. "China's Confucius Institute in Africa: a different story?" *International Journal of Comparative Education and Development* 23 (4): 353–66. <https://doi.org/10.1108/IJCED-02-2021-0014>.
- . 2022a. "A Foucauldian Power Analysis of China's Confucius Institute in Africa: Power, Knowledge and the Institutionalisation of China's Foreign Policy". *Journal of Asian and African Studies*. <https://doi.org/10.1177/0021875822110311>.

- org/10.1177/00219096221086546.
- . 2022b. “China’s confucius institute and its European counterparts in Africa: A six-dimensional comparative study”. *Research in Comparative and International Education*. <https://doi.org/10.1177/17454999221146385>.
- Lien, Donald, e Peilan Tang. 2022. “Let’s play tic-tac-toe: Confucius Institutes versus American Cultural Centres”. *Economic and Political Studies* 10 (2): 129–54. <https://doi.org/10.1080/20954816.2021.1920194>.
- Liu, Xin. 2019a. “So Similar, So Different, So Chinese: Analytical Comparisons of the Confucius Institute with its Western Counterparts”. *Asian Studies Review* 43 (2): 256–75. <https://doi.org/10.1080/10357823.2019.1584602>.
- . 2019b. “China’s cultural diplomacy: A great leap outward with chinese characteristics? multiple comparative case studies of the confucius institutes”. *Journal of Contemporary China* 28 (118): 646–61. <https://doi.org/10.1080/10670564.2018.1557951>.
- Luqiu, Luwei Rose, e John D. McCarthy. 2019. “Confucius Institutes: The Successful Stealth ‘Soft Power’ Penetration of American Universities”. *Journal of Higher Education* 90 (4): 620–43. <https://doi.org/10.1080/00221546.2018.1541433>.
- Magno Cordeiro, Alexander, Glória Maria de Oliveira, Juan Miguel Rentería -TCBC-RJ, e Carlos Alberto. 2007. “Revisão Sistemática 428 Comunicação Científica REVISÃO SISTEMÁTICA: UMA REVISÃO NARRATIVA SYSTEMATIC REVIEW: A NARRATIVE REVIEW MEDICINA BASEADA EM EVIDÊNCIA”. *Comunicação Científica*. <http://www.cochrane.org/index.htm>.
- Melissen, Jan. 2005. “Wielding Soft Power: The New Public Diplomacy”. <http://www.clingendael.nl>.
- Nitza-Makowska, Agnieszka. 2022. “Can the China-Pakistan Economic Corridor help Beijing Win Pakistanis’ hearts and minds? Reviewing higher education as an instrument of Chinese soft power in Pakistan”. *International Journal of Cultural Policy* 28 (3): 274–89. <https://doi.org/10.1080/10286632.2021.1962849>.
- Nur Mutia, R. Tuty, e Reynaldo de Archellie. 2023. “Reassessing China’s Soft Power in Indonesia: A Critical Overview on China’s Cultural Soft Power”. *Cogent Arts and Humanities* 10 (1). <https://doi.org/10.1080/23311983.2023.2178585>.
- Paliszewska-Mojsiuk, Monika. 2019. “Education along the Belt and Road”. *Scientific Journals of the Maritime University of Szczecin* 60 (132):

Comparative Strategy 39 (6): 517–34. <https://doi.org/10.1080/01495933.2020.1826843>.

Zhou, Y. 2021. “Confucius Institute in the Sino-Thai relations: A display of China’s soft power”. *Asian Journal of Social Science* 49 (4): 234–43. <https://doi.org/10.1016/j.ajss.2021.09.009>

RESUMO

O debate acerca do instituto Confúcio proporciona uma visão abrangente de observação que enriquece a compreensão da China no cenário internacional, bem como a postura e a participação dos demais países diante da integração da China no mundo. Com objetivo de analisar o estado atual dessa temática, foram adotados métodos e procedimentos de revisão sistemática. 25 artigos que contemplam a práxis do Instituto Confúcio nos principais continentes e países: África, Ásia e EUA, além da comparação com instituições de língua e cultura europeias foram incluídos na referência deste estudo. Como resultado, foi possível identificar e resumir algumas tendências; como escopos de pesquisa, temas recorrentes, teorias e metodologias utilizadas, características regionais, sucessos e controvérsias.

PALAVRAS-CHAVE

Instituto Confúcio. Cooperação Internacional. Diplomacia. Educação.

*Recebido em 07 de julho de 2023
Aprovado em 18 de agosto de 2023*

Traduzido por Ademir Macedo Nascimento e Kerou Xu

OS GOVERNOS DE MAURICIO MACRI E JAIR BOLSONARO: IDEOLOGIA, PRAGMATISMO E POLÍTICA EXTERNA¹

André Coelho²
Mariano Treacy³
Beatriz de Mello⁴

Introdução

Nos últimos anos, Brasil e Argentina experimentaram transformações significativas em suas políticas doméstica e externa. Em 2015, o candidato de centro-direita e representante da coligação política Cambiemos⁵, Mauricio Macri, venceu as eleições presidenciais na Argentina encerrando doze anos de kirchnerismo no país. No Brasil, um conturbado (e questionado) processo de impeachment destituiu a então presidente Dilma Rousseff do Partido dos Trabalhadores (PT) e pôs em seu lugar o vice-presidente Michel Temer do Movimento Democrático Brasileiro (MDB). Temer se manteve no cargo até 2018 quando por Jair Bolsonaro, um ex-militar e deputado de extrema-direita filiado naquele momento ao Partido Social Liberal (PSL), venceu as eleições presidenciais.

O trio formado por Mauricio Macri, Temer e Bolsonaro faz parte de uma virada de ciclo na conjuntura política e econômica da

¹ Uma versão preliminar deste artigo foi apresentada durante o Encontro Anual da Associação Brasileira de Ciência Política (ABCP) realizado entre os dias 19 e 23 de outubro de 2020 em modalidade virtual..

² Departamento da Escola de Ciência Política, Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, Brasil. Email: andreluizrj@gmail.com. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1632-0098>

³ Universidade Nacional de General Sarmiento, Buenos Aires, Argentina. E-mail: treacy.mariano@gmail.com. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1516-6076>

⁴ PPrograma de Pós-Graduação em Relações Internacionais, Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, Brasil. E-mail: beatriz.bandeira93@gmail.com. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7550-4639>

Sul. Se no início dos anos 2000 observamos a ascensão de governos de esquerda e centro-esquerda na região, fenômeno ampla e consensualmente conhecido como Onda Rosa, na última década assistimos ao declínio do ciclo progressista e sua substituição por governos liberais e conservadores⁶. Estas transformações ocorreram não só no ambiente doméstico, com a revisão de políticas sociais redistributivas e a retomada da agenda econômica neoliberal, como também no âmbito das relações exteriores destes países.

Em seus primeiros discursos Mauricio Macri, Michel Temer e Jair Bolsonaro mostraram uma inclinação favorável ao eixo Norte-Sul em detrimento do Sul-Sul e indícios de mudanças nos marcos de integração regional em pelo menos três aspectos: nos esforços para uma aproximação com a Aliança do Pacífico, no abandono progressivo da União das Nações Sul-Americanas (UNASUL) e na ênfase em um Mercosul “comercial” pautado pelo livre-comércio. Em caráter mais específico, os governos de Bolsonaro e Macri também criticaram a condução da política externa feita por governos anteriores. Para ambos, os “vícios” cometidos por seus antecessores deveriam ser superados, primeiramente, por uma revisão dos vínculos bilaterais com China e Venezuela, considerados países essencialmente “ideológicos” com viés negativo. Neste cenário, os Estados Unidos (EUA) e a Europa voltaram a ocupar uma posição privilegiada na estratégia internacional de Brasil e Argentina.

O caso do Brasil é ainda mais emblemático, pois o segundo ano de Jair Bolsonaro à frente da presidência coincidiu com a eclosão da pandemia provocada pelo vírus da COVID-19. Entre 2020 e 2022, tanto Bolsonaro quanto membros de seu governo promoveram uma radicalização discursiva, adotando o negacionismo e o anti-globalismo como parte de suas premissas ideológicas. Em curto prazo, tais posicionamentos diminuíram o prestígio internacional do Brasil e sua influência em fóruns multilaterais, internacionais e regionais. Como veremos, as falas do mandatário brasileiro e de sua equipe ministerial contribuíram para o acirramento de disputas ideológicas no interior do governo e fora dele, afetando as relações do Brasil com alguns de seus parceiros tradicionais, como China e Argentina. Estes ruídos contribuíram para uma mudança de direcionamento significativa no âmbito da política externa implementada.

Neste trabalho, definimos política externa como “conjunto de ações e decisões de um determinado ator, geralmente, mas não necessariamente o

6 Essa situação começou a ser revertida recentemente com o retorno de setores progressistas a alguns governos da região como, por exemplo, o México, com Andrés Manuel López Obrador, a Bolívia, que após um golpe em 2019 elegeu Luis Arce, a Argentina com Alberto Fernández, o Chile com Gabriel Boric e a Colômbia com Gustavo Petro.

Estado, em relação a outros Estados ou atores externos” (Pinheiro 2004, 7). Os atores externos podem ser representados por organizações internacionais, corporações multilaterais ou atores transnacionais. Os condicionantes da política externa podem ser de origem doméstica, como o sistema político, as políticas econômicas, os fatores culturais e históricos, os atores estatais e não estatais, ou de origem internacional, tais como a distribuição de recursos no sistema global, os conflitos mundiais e a posição dos países no sistema-mundo (Pinheiro 2004).

Consideramos que em sistemas presidencialistas o chefe de Estado atua como ator central na condução das relações exteriores de um país. Para Milani (2015), os presidentes têm a responsabilidade de “representar o ideário nacional e apresentar o país ao mundo”. Portanto, o perfil da liderança presidencial pode ser um fator determinante na obtenção de êxitos diplomáticos bilaterais, regionais e multilaterais, sendo os pronunciamentos oficiais e o envolvimento pessoal dos líderes em negociações bons indicadores do interesse presidencial em assuntos de política externa (Milani 2015).

Outro aspecto que fundamenta este trabalho é o debate sobre ideologia e pragmatismo nas relações exteriores. Segundo Gardini e Lambert (2011), apesar da combinação entre ideologia e pragmatismo não ser uma exclusividade da América Latina tampouco uma novidade nos estudos de política externa, a discussão sobre a aplicabilidade desses conceitos foi útil para explicar, em grande medida, as ideias e as ações dos governos que ascenderam durante os anos 2000. Aqui, testamos se as diferentes combinações entre pragmatismo e ideologia se estendem ao período pós-Onda Rosa. Mas em que medida uma política externa pode ser classificada como ideológica ou pragmática?

Bobbio, Matteucci e Pasquino (1998) apontam que existem dois significados gerais atribuídos ao termo “ideologia”: o primeiro, considerado “fraco”, designa “o *genus*, ou a *species*, diversamente definida, dos sistemas de crenças políticas – um conjunto de ideias e de valores respeitantes à ordem pública que tem como função orientar os comportamentos políticos coletivos” (Bobbio, Matteucci e Pasquino 1998, 595). Em seu significado “forte”, geralmente associado ao pensamento marxista, ideologia é “um conceito negativo que denota precisamente o caráter mistificante de falsa consciência de uma crença política” (Bobbio, Matteucci e Pasquino 1998, 595). Em muitos casos, algo que é “ideológico” é normalmente contraposto, implícita ou explicitamente, ao que é “pragmático” (Bobbio, Matteucci e Pasquino 1998, 595).

Nos estudos de política externa, a contraposição entre ideologia e pragmatismo reflete uma tensão dinâmica entre o desejável e o alcançável e, longe de representar uma incoerência ou inconsistência, é um componente

que integra as estratégias internacionais dos Estados de modo permanente (Gardini e Lambert 2011). Segundo a definição de Gardini e Lambert (2011), a política externa ideológica parte de um mapa cognitivo e enfatiza “princípios e soluções doutrinárias sobre adaptabilidade e as consequências práticas de afirmações e ações”. Nesse caso, ela reforça posições preconcebidas, geralmente associada a um planejamento de curto prazo e representa uma visão personalizada das relações internacionais defendida por determinado líder ou governo (Gardini e Lambert 2011, 17; Saraiva e Silva 2019). Uma política externa pragmática, por sua vez, é baseada em políticas e propostas e não na viabilidade e praticidade das ideias; ela enfatiza a prioridade de ação sobre a doutrina, a experiência sobre princípios fixos e geralmente está associada a um planejamento estatal de médio ou longo prazo e não em uma determinação circunscrita a um governo específico (Gardini e Lambert 2011, 17).

Seguindo Gardini e Lambert (2011), podemos destacar cinco elementos que servem como ferramentas para explorar os possíveis motivos e localizar fontes ou agentes de ideologia e pragmatismo na política externa: (i) os fins e os propósitos, classificados como os objetivos da política externa e as implicações da estratégia para alcançá-los; (ii) os meios disponíveis, que incluem a capacidade material do país, por exemplo; (iii) as características do agente, considerando que a qualidade e as visões de mundo dos atores têm um forte impacto sobre a política externa; (iv) o processo decisório que inclui os efeitos da política burocrática e a negociação política e, por fim; (v) a estrutura, representada pelos contextos histórico, político e social que cercam o país. A combinação desses elementos indica como ideologia e pragmatismo influenciam a política externa, mas neste artigo iremos explorar em mais detalhes os itens (i) e (iii).

Isto posto, o objetivo deste artigo é analisar os objetivos, as estratégias de política externa e as visões de mundo dos presidentes Mauricio Macri, na Argentina, e Jair Bolsonaro, no Brasil, com ênfase em três temas de agenda: relação com os Estados Unidos, com a China e integração regional no âmbito do Mercosul. A escolha dos temas reflete, em primeiro lugar, a histórica influência geopolítica dos Estados Unidos sobre a América do Sul. Depois, o crescimento do protagonismo chinês à nível mundial e, na região, o fato de Pequim ser atualmente um parceiro competitivo em termos comerciais, econômicos e estruturais e, por fim, a centralidade do Mercosul para a integração do Cone Sul. Com esta comparação, analisaremos as diferenças entre o discurso e a prática de ambos os presidentes e identificaremos se suas políticas externas foram orientadas por princípios ideológicos ou pragmáticos. Como hipótese, sugerimos que Mauricio Macri e Jair Bolsonaro adotaram,

no plano discursivo, uma posição essencialmente ideológica, mas suas ações buscaram certo pragmatismo devido à ocorrência de restrições e incentivos dos contextos internacional, regional e doméstico.

Em resumo, consideramos a natureza interméstica da política externa, sua identificação como política pública e, portanto, “sua sujeição à influência de interesses específicos de atores domésticos e suas percepções sobre o lugar do país no mundo” (Milani 2015, 60). Adotamos como unidade de análise o Estado, especificamente o Poder Executivo, e concentramo-nos em aspectos ideacionais e nas preferências dos presidentes e seus representantes, materializados através dos discursos e nas ações realizadas, tais como a assinatura de acordos e encontros bilaterais e multilaterais. A identificação dos posicionamentos firmados por Mauricio Macri e Jair Bolsonaro e ocasionalmente de seus Ministros, se dará pela triangulação de fontes bibliográficas, documentos e pronunciamentos oficiais, obtidos nas páginas do *Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto* e da *Casa Rosada* na Argentina; e do Ministério de Relações Exteriores (MRE-Itamaraty) e do Palácio do Planalto, no Brasil. Neste trabalho, reunimos pronunciamentos que dialogam com os três temas propostos (EUA, China e integração regional) bem como os discursos de posse presidenciais e aqueles realizados no âmbito da Organização das Nações Unidas (ONU). As seções seguintes tratam, respectivamente, dos governos de Mauricio Macri, na Argentina, e de Jair Bolsonaro, no Brasil.

Macri e a proposta de “abertura ao mundo”

Mauricio Macri ganhou as eleições presidenciais na Argentina em 2015 apoiado por uma ampla aliança de centro-direita e propôs, na política externa, o objetivo de promover uma “política de abertura ao mundo com uma visão integradora” que aumentasse “o papel do país em nível regional e global, protegendo os interesses nacionais com base no respeito mútuo” (Macri 2016a). Nas palavras do ex-presidente, a estratégia poderia ser resumida na frase “queremos voltar a fazer parte do mundo e cortar o isolacionismo” pronunciada em 2016 durante reunião anual da *Clinton Global Initiative* (Macri 2016b).

Desde a campanha presidencial, Mauricio Macri insistia na ideia de uma Argentina que estaria “isolada no mundo”, das correntes de investimento e de seus “sócios históricos”. O Memorando com o Irã/Caso AMIA (2013)⁷,

⁷ Acordo firmado em 2013 entre Argentina e Irã pelos Ministros de Relações Exteriores Héctor Timerman e Ali Akbar Salehi para tratar de temas vinculados ao ataque terrorista na sede da

os vínculos com China, Cuba e Venezuela e o protecionismo do Mercosul associados aos governos de Néstor e Cristina Kirchner foram usados para dar sentido a essa narrativa. Segundo Macri, o posicionamento “ideológico” - com viés negativo - da política externa kirchnerista havia levado o país a uma série de fracassos que deixaram a Argentina quebrada, sem crescimento e isolada do mundo a beira de uma “venezuelização”, uma metáfora que representa, para este setor político da Argentina, a concentração de todos os males da República.

Os principais pontos da política externa macrista, ao menos no plano do discurso, estão sintetizados no documento “Reflexiones sobre los desafíos externos de la Argentina: seremos afuera lo que seamos adentro” (CARI 2015) publicado em abril de 2015 pelo Grupo Consenso⁸. O documento aponta a necessidade de “inserir adequadamente” a Argentina no mundo a partir de uma “identidade ocidental” construída no “fortalecimento das relações tradicionais com Europa e Estados Unidos”. Em linhas gerais, a estratégia internacional do Cambiemos pode ser resumida em cinco pontos: 1) hierarquização dos vínculos com Estados Unidos e países da Europa Ocidental como Alemanha, Espanha, Itália, Grã-Bretanha, e Holanda; 2) busca pela melhoria das relações com organismos multilaterais de crédito (FMI, Banco Mundial) e outros espaços multilaterais (OMC, G-20); 3) melhoria das relações com o setor financeiro internacional e as empresas transnacionais; 4) isolamento da Venezuela e reorientação dos mecanismos de integração regional em direção a Ásia-Pacífico e; 5) “esfriamento” das relações com China e Rússia (Busso 2019).

Ao assumir a presidência, Macri falou sobre a necessidade da Argentina “voltar ao mundo” e construir “relações maduras” com todos os países e especialmente com Estados Unidos e Europa. Então, a estratégia de inserção internacional adotada priorizou uma aproximação com os centros de poder hegemônicos e foi reforçada pelo otimismo de Macri em relação ao contexto internacional e sua preferência por agendas e iniciativas de livre-comércio (Frenkel e Azzi 2018). No primeiro ano de sua administração, Mauricio Macri foi assertivo em seus discursos quanto a sua proposta de redirecionamento das políticas econômica e externa. Logo que assumiu, ele desregulou o controle de câmbio, além de pagar a dívida com os fundos de investimento que restringiam o acesso do país aos mercados, os chamados “fundos abutres”. Além disso, Macri atuou na ordenação das estatísticas nacionais, na revisão

AMIA (Asociación Mutual Israelita de Argentina) ocorridos em julho de 1994.

⁸ Este documento foi assinado, dentre outros, por Jorge Faurie, que ocupou o Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, Fulvio Pompeo (futuro Secretario de Asuntos Estratégicos) e Diego Guelar (futuro Embaixador da Argentina na República Popular da China).

do Artigo IV com o FMI, estabeleceu o fim dos controles cambiais, a abertura comercial e metas de inflação. Estas ações, somadas ao acoplamento da Argentina à perspectiva dos Estados Unidos em questões internacionais, buscavam estimular a vinda de capitais e investimentos estrangeiros.

Seguindo os alinhamentos propostos, o governo argentino procurou posicionar a Argentina como líder de uma transição “pós-progressista” na região aproveitando a forte crise interna experimentada pelo Brasil com a destituição de Dilma Rousseff e a instabilidade e impopularidade do governo interino de Michel Temer. A ideia de “voltar ao mundo” e “desideologizar” as relações exteriores, nas palavras da Ministra Susana Malcorra (2016)⁹, consistiu em posicionar a Argentina como líder regional e incentivador do livre-comércio. Em termos concretos, isso significou um compromisso de realinhar a política externa a partir da proposta de “flexibilização” do Mercosul, a busca pela diversificação comercial, a suspensão da Venezuela do bloco e aproximação com Chile, Peru, Colômbia e México.

A visão de política externa de Macri se situou em um lugar próximo ao do paradigma do “liberalismo globalista” que buscou revitalizar o relacionamento com os Estados Unidos, com base em um diagnóstico benevolente das condições internacionais para receber investimentos e aumentar o fluxo de exportações (Russell e Tokatlian 2017). O sucesso ou fracasso de sua política externa residia, a partir dessa concepção, na obtenção de melhores vínculos políticos e maior integração econômica com os Estados Unidos e os países da Europa Ocidental (Simonoff 2022). Por esse motivo, a estratégia de política externa macrista se concentrou na busca de investimentos e acesso ao mercado estadunidense, deu tanta importância ao Acordo entre o Mercosul e a União Européia e ao alinhamento com os interesses hemisféricos dos Estados Unidos buscando a convergência com os países da Aliança do Pacífico no Tratado Transpacífico.

Porém, após uma série de mudanças no cenário internacional e pressões internas, o governo Macri teve que redefinir sua estratégia para voltar a uma postura de política externa mais pragmática, embora sem deixar de priorizar os laços com o Ocidente e em particular com Washington. O avanço de políticas comerciais protecionistas, a eleição do republicano Donald Trump e a “guerra comercial” entre China e EUA foram alguns dos fatores que contribuíram para esta virada. Segundo Listrani Blanco e Zaccato (2018), após um primeiro momento de acoplamento, o governo Macri passou a delinear uma estratégia de unilateralismo periférico concessivo, dando

9 Pouco mais de um ano antes das declarações de Malcorra, o assessor de política externa do candidato presidencial Aécio Neves (PSDB) havia declarado exatamente o mesmo para a imprensa brasileira. “É preciso desideologizar a política externa”.

continuidade à aproximação com os Estados Unidos, mas sem descuidar dos foros multilaterais ou do espaço regional. O pragmatismo desta segunda fase da política externa da administração Cambiemos teve, em todo o caso, uma orientação para o Norte e para o Oeste e um viés de abertura.

Relações com os Estados Unidos

O governo Cambiemos resgatou a lógica da aquiescência e do alinhamento como horizonte de sua política externa para Washington (Busso 2019). O alinhamento aos interesses dos EUA pode ser interpretado como um novo ciclo do americanismo ideológico (Guimarães 2019), da aquiescência¹⁰ (Russell e Tokatlián 2013) ou acomodação, que se caracteriza por ser um apoio seletivo e pontual que promove um papel ativo na configuração dos regimes internacionais em harmonia com Washington, mantendo uma posição de relativa indiferença em relação à região (Russell e Tokatlian 2009). Longe de “desideologizar”, a proposta do “retornar ao mundo” e o alinhamento do governo Macri aos Estados Unidos visaram re-ideologizar a política externa e priorizar o eixo Norte-Sul.

O perfil de acomodação se verifica na relevância adquirida, ao menos nos discursos oficiais, de posicionamentos sobre o “compromisso com a defesa dos direitos humanos e o combate ao crime organizado, ao narcotráfico, às máfias e à corrupção” (Macri 2019a). Isso culminou com o estabelecimento de um Diálogo Estratégico de Alto Nível com reuniões periódicas para revisar o relacionamento bilateral e tratar de questões de interesse comum. Do lado argentino, as principais preocupações foram o fortalecimento do relacionamento econômico bilateral, o aumento e diversificação do intercâmbio comercial e a promoção de investimentos em infraestrutura e energia. Do lado norte-americano, as principais preocupações envolviam o combate ao terrorismo e a condenação do governo de Nicolás Maduro na Venezuela (Ministério das Relações Exteriores, 2019c). Neste ponto, tanto o governo Macri quanto o governo Bolsonaro repudiaram, sempre que tiveram oportunidade, a violação de direitos humanos na Venezuela e isolaram o país do bloco e dos fóruns regionais¹¹.

10 Nestes marcos, a política externa é associada aos interesses estratégicos dos Estados Unidos com o objetivo de obter ganhos materiais ou simbólicos, construir um marco de convivência estável e contar com sua proteção para sustentar a coalizão de poder no sistema internacional. São priorizadas, portanto, as relações Norte-Sul com sócios ocidentais tradicionais e se evita a adesão a esquemas de integração profunda que poderiam gerar dificuldades nas relações com os Estados Unidos.

11 O secretário de Estado dos Estados Unidos, Mike Pompeo, afirmaria, após um encontro

No início de seu mandato, Mauricio Macri recebeu Barack Obama¹² e depois manifestou forte apoio à candidatura da democrata Hillary Clinton para as eleições dos Estados Unidos. A vitória inesperada de Donald Trump fez o governo repensar seu esquema de alianças e adotar uma postura pragmática que incluiu uma aproximação aos interesses hemisféricos dos EUA em sua implementação de uma versão atualizada da “Doutrina Monroe”. Nesse ínterim, as relações entre Buenos Aires e Washington foram perpassadas por compromissos a nível regional e internacional, porém a defesa irrestrita do livre-comércio e do multilateralismo feita por Macri teve como contraponto as ações protecionistas de Donald Trump.

A saída dos EUA dos “mega-acordos” regionais (como o Acordo Transpacífico de Cooperação Econômica - TTP e o Acordo de Parceria Transatlântica de Comércio e Investimentos - TTIP) e de outros pactos globais (como o Acordo de Paris) e a preferência por negociações no nível bilateral dos acordos vigentes interromperam os ímpetus de abertura econômica do macrismo. Essa mudança na política externa estadunidense consolidou as tendências observadas desde 2008 no questionamento do multilateralismo e do projeto globalista e inaugurou uma nova fase de recuo da globalização e interrupção das cadeias globais de valor.

Por outro lado, a relação da Argentina com o Fundo Monetário Internacional se tornou um dos temas mais importantes da agenda bilateral com os Estados Unidos. O empréstimo solicitado ao Fundo Monetário Internacional em 2018 também pode ser lido a partir da lógica da aquiescência. Em novembro de 2018, no âmbito da visita de Donald Trump à Argentina para a cúpula do G-20, Mauricio Macri agradeceu especialmente o apoio prestado à Argentina para obter assistência financeira do FMI (Macri 2018).

O governo Macri procurou agradecer aos Estados Unidos, realinhando sua política externa aos interesses hemisféricos e, em troca, conseguiu que o FMI lhe concedesse o maior empréstimo de sua história. Muitos analistas interpretaram isso como um apoio político direto de Donald Trump à estabilidade econômica da Argentina para dar ao governo o teto necessário

bilateral com o presidente Macri em Olivos, que “a Argentina se destaca como um parceiro confiável em nossos esforços compartilhados para restaurar a democracia na Venezuela” (Pompeo 2019).

¹² Na Cúpula do G-20 na China em junho de 2016 Obama afirmou que “as economias crescem melhor quando todos participam desse crescimento. Temos que tomar medidas para garantir que não vamos adotar novas receitas protecionistas ou populistas (...) há vários presidentes que estão tomando as medidas corretas, como na Índia, Indonésia ou Itália (...) e o novo presidente da Argentina que tomou medidas para redesenhar e dar nova força à sua economia” (Obama 2016).

para obter sua reeleição¹³ (Cantamutto e Feliz 2021). O acordo com o FMI e o endividamento externo indicam mais uma vez o retorno da Argentina aos caminhos da dependência do endividamento externo com o consequente aumento de sua vulnerabilidade internacional. Em termos de resultados, o retorno da Argentina aos mercados internacionais de dívida está claramente vinculado à articulação entre a política econômica interna e a política externa. Além disso, a Argentina obteve melhorias no acesso ao mercado dos Estados Unidos nas exportações de carne suína, limão e fio incorporada ao Sistema de Preferências Generalizadas (SGP) (Listrani Blanco e Zaccato 2018).

Apesar da prioridade dada à aproximação com os Estados Unidos, como veremos na próxima seção, o governo Macri também abordou a China em uma clara demonstração de pragmatismo e busca pela equidistância.

Relações com a China

A visão externa do governo Macri priorizou claramente as relações com as potências tradicionais do Ocidente, subestimando a relevância das potências emergentes do Oriente. Como vimos anteriormente, Macri abordou ativamente os Estados Unidos, mostrando uma clara tendência a se afastar da China (Hua 2017). Como aponta Castaño, “nas viagens ao redor do mundo inicialmente priorizadas, o lugar atribuído à China era praticamente nulo” (Castaño 2017, 11). Durante o primeiro ano de governo Macri, as relações internacionais foram re-hierarquizadas e China e Rússia ficaram em segundo plano (Simonoff 2017). No entanto, ao longo do governo a relação com a República Popular da China passou por várias fases, desde a tensão diplomática até uma forte aproximação e pragmatismo (Pascual e Ghiotto 2019), muitas vezes interpretada como uma “virada realista” (Morasso 2018).

De acordo com a periodização realizada por Lin (2017), no primeiro momento houve uma espécie de “estranhamento”, que posteriormente se tornou um “período de filmagem” onde a relevância da cooperação bilateral foi valorizada e compreendida. Finalmente, desde o final de 2016, abriu-se um momento de “diálogos ininterruptos” que passou para uma fase de “aprofundamento da cooperação estratégica” (Lin 2017). A ideia de que uma reaproximação com os Estados Unidos exigia um compromisso mais marcante em relação ao distanciamento da China, não tanto em questões comerciais,

¹³ O chanceler Faurie reconheceu, em outras palavras, a crucialidade do apoio dos Estados Unidos às reformas internas que vinham sendo implementadas após um encontro bilateral com o subsecretário Breier: “A Argentina agradece o apoio dado pelo governo dos Estados Unidos ao presidente Macri e ao objetivo de alcançar crescimento através das reformas econômicas que estão em desenvolvimento” (Faurie 2019).

mas, sobretudo, em questões estratégicas, prevaleceu inicialmente. Logo, a relação com a China foi construída, sob essa lógica, em oposição às relações que o governo anterior havia desenvolvido e que passaram a ser caracterizadas como uma abordagem negativamente “ideológica” na administração de Macri (Paikin 2018).

Como aponta Oviedo (2018, 98), durante os primeiros meses de seu governo, Macri “colocou as relações bilaterais em uma situação de tensão” e fez com que Pequim considerasse que “a Argentina estava se afastando de relações estratégicas abrangentes em direção ao eixo europeu-americano”. Nestes primeiros meses, a “Associação Estratégica Integral” (AEI) foi questionada e foram revistos os acordos assinados anteriormente, como os da construção de duas represas e duas usinas nucleares e o possível uso duplo da Estação Espacial Profunda de Neuquén. A dimensão comercial também se tornou um fator de tensão das relações sino-argentinas. Depois de declarar que revisaria os contratos assinados durante o governo de Néstor Kirchner e Cristina Fernández, a China parou de comprar óleo de soja da Argentina. Depois disso, o governo Macri recuou, revogou a ação e fez uma reavaliação dos projetos de cooperação assinados por ambas as partes (Pascual e Ghiotto 2019).

Após o afastamento inicial, a abordagem das relações diplomáticas com a China tornou-se mais pragmática (Corigliano 2018). A influência chinesa no comércio exterior argentino¹⁴, o triunfo eleitoral de Donald Trump (que modificou a estratégia global e continental dos Estados Unidos) e a pressão de uma significativa parcela da base política de Cambiemos (setor agroindustrial-exportador) fez com que o governo mudasse sua posição inicial de suspeita e procurasse abertamente a normalização das relações com o país asiático.

Terminado o momento de desconfiança, os principais líderes estabeleceram várias reuniões nas quais ratificaram as relações bilaterais, enfatizando a cooperação. Em Hangzhou (2016), eles assinaram um acordo em uma reunião bilateral para desenvolver um “Plano Quinquenal Integrado China-Argentina para Cooperação em Infraestrutura (2017-2021)”¹⁵ e uma

¹⁴ A China é o segundo parceiro comercial mais importante da Argentina e ocupa um lugar central em termos de investimentos (principalmente em energia e infraestrutura) e em questões financeiras devido aos acordos firmados entre o Banco Central da República Argentina e o Banco Popular da China. A China é há anos um dos principais demandantes da soja argentina, concentrando mais de 80% das vendas externas desse produto e mais de 60% das exportações para a China.

¹⁵ Este acordo consolida a participação de capitais chineses em infraestrutura ferroviária, nuclear, hidrelétrica, eólica e fotovoltaica e ratifica projetos que, tendo sido assinados pelo governo anterior, foram revistos no início da gestão Cambiemos (Castaño 2017).

série de acordos de cooperação¹⁶. Um mês após a reunião, em linha com o Plano Quinquenal, a Argentina aderiu ao Banco Asiático de Investimentos em Infraestrutura (AIIB, sigla em inglês) com o objetivo de financiar investimentos nos setores de energia, transportes e telecomunicações. Além disso, um novo swap cambial foi assinado em 2018 por 9.000 milhões de dólares e Macri participou do Fórum do Cinturão e Rota para a Cooperação Internacional, promovendo a articulação com a Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA) (Oviedo 2018).

Ao redefinir sua posição em relação à China, o governo argentino também repensou seus objetivos, buscando explorar a complementaridade entre as economias. Nas relações bilaterais, as prioridades da Argentina visavam expandir e diversificar o comércio bilateral (embora não necessariamente agregando valor nas exportações), conquistando maiores espaços no mercado chinês para produtos argentinos e promovendo o investimento direto em setores estratégicos como infraestrutura, agronegócio, energia, mineração, finanças, telecomunicações, serviços baseados no conhecimento e logística (MREC 2018a). Do lado chinês, as prioridades foram o apego da política externa argentina à política de “Uma só China” e o progresso em setores estratégicos como energia nuclear, setor espacial e astrofísico, energia hidrelétrica, mineração (lítio), energias renováveis, convencionais e não convencionais, infraestrutura ferroviária e rodoviária, entre outros (MREC 2019a).

Em discurso no Fórum de Negócios e Investimentos China-Argentina, Macri destacou a importância do país asiático como parceiro comercial e o potencial de desenvolvimento de complementaridades entre os dois países, principalmente no fornecimento de alimentos, desenvolvimento tecnológico e construção de infraestrutura. Nesse discurso, o presidente argentino mencionou o convite para participar da chamada “Nova Rota Da Seda”, um dos maiores projetos geopolíticos contemporâneos patrocinados pelo governo chinês (BRI, sigla em inglês). Após essas negociações iniciais, a Argentina se juntou à iniciativa em fevereiro de 2022, já durante a administração de Alberto Fernández (MREC 2022).

Além das sucessivas reuniões bilaterais, que levaram à ratificação da Parceria Estratégica Global, à assinatura de um Plano de Ação Conjunto

¹⁶ Ao todo, foram assinados 19 acordos durante a viagem de maio de 2017. Entre eles está um Memorando de Entendimento para a formação de funcionários diplomáticos, outro para a instalação de um Centro Cultural Chinês na Argentina, um Plano de Ação de Cooperação Agricultura, outro para Cooperação em Segurança Alimentar, um protocolo com Requisitos Fitossanitários para exportação de uvas, um sobre cooperação em matéria ferroviária, um acordo para facilitar vistos de turismo e negócios e um Memorando entre o Ministério das Finanças e o Banco de Desenvolvimento da China.

entre o Governo da República Popular da China e o Governo da República Argentina (2019-2023) e à preparação do caminho para a entrada da Argentina na Iniciativa do Cinturão e Rota, em termos de resultados, foi possível ampliar o acesso ao mercado chinês para produtos argentinos como ervilhas, uvas e alfafa e foram assinados protocolos para a abertura do mercado à carne bovina, ovina e bovina (MREC 2018a) e para a entrada de farelo de soja, principal produto exportado pela Argentina (MREC 2019b).

Por outro lado, a China fez um forte apoio à estabilidade econômica e financeira através da cooperação fiscal e financeira com a troca de divisas, empréstimos e investimentos diretos, e manteve-se empenhada em continuar a implementar projetos de cooperação em hidroeletricidade, obras ferroviárias e rodoviárias, infraestruturas, energia nuclear, petróleo, gás, energia limpa, agricultura, mineração, turismo e manufatura, entre outros acordos de cooperação (Treacy 2023; MREC 2018b).

Assim como na China, algo semelhante aconteceu no que diz respeito à orientação para o bloco regional e para o Mercosul. Se no início havia uma diretiva clara para abri-lo e fazê-lo convergir para a Aliança do Pacífico e os Acordos de Livre Comércio Megarregionais, então houve uma virada realista que acabou dando um caráter mais pragmático à sua orientação.

Integração regional

A gravitação que o Mercosul tinha ao final da crise de 2001 como representação da prioridade regional na integração e desenvolvimento de cadeias de valor se perdeu com o governo Macri, que viu no bloco uma plataforma para “fortalecimento das relações econômicas e comerciais entre nós e com o mundo” (Macri 2016). Em outras palavras, o bloco regional passou a fazer parte da estratégia de “voltar ao mundo” e passou a ser pensado como uma porta de entrada para a globalização. A relação com o Mercosul foi estabelecida como forma de alcançar, por meio de acordos de livre comércio com a Aliança do Pacífico e a União Europeia, os mega acordos regionais de livre comércio (TPP e TTIP), que haviam sido promovidos pelos Estados Unidos antes do triunfo de Trump (Simonoff 2020). A aposta foi feita fora do âmbito multilateral e expressou a clara intenção de se aproximar com os Estados Unidos, mesmo que isso significasse esfriar as relações com a China e caminhar em direção a um Mercosul mais flexível.

Nos dois primeiros anos do governo Cambiemos, a autonomia perdeu relevância e a compreensão da importância do Mercosul para a Argentina ficou atrelada à reorientação de seus laços com a União Europeia, os Estados Unidos e a Aliança do Pacífico (Míguez 2017). Embora o Mercosul não tenha deixado de ser uma prioridade da política externa argentina, a ausência de menções ao bloco no discurso de posse de Macri (dez/2015) e na Assembleia

Geral das Nações Unidas (set/2016) chama atenção. A marca inaugural da virada política e ideológica do governo coincidiu com a forte mudança na orientação do espaço regional. A busca pela flexibilização da Cláusula 32/00 do CMC¹⁷, a suspensão da Venezuela, a participação como observador nas cúpulas da Aliança do Pacífico e o desmantelamento de grande parte das ações políticas voltadas a questões sociais e de cidadania caracterizaram esta virada.

A assinatura do tratado de livre comércio com a União Europeia em 2019 cristalizou a visão do bloco regional como ponte para a hiperglobalização, ainda que isso significasse renunciar a espaços soberanos e prejudicar o setor industrial da região. Essa ideia, compartilhada por Macri e Bolsonaro, está no cerne da lógica da aquiescência e se resume na categoria “Mercosul para o século XXI” que o ex-presidente utilizou em vários de seus discursos (Macri 2017). O Acordo com a União Europeia foi utilizado como um marco na integração da Argentina com o “mundo ocidental” e também como um roteiro para orientar as ações futuras: “O Mercosul deve continuar aprofundando a negociação de acordos, temos muitos em carteira, que nos permitem uma melhor inserção na economia global, melhorando a competitividade de nossas economias e nossa participação nos fluxos comerciais e de investimento” (Macri 2019c).

A ideia de um “bloco moderno” e de uma “integração inteligente” foi feita através de uma construção simbólica que visava associar abertura com progresso, dinamismo e competitividade num claro contraste ideológico com a construção de um Mercosul supostamente antigo, protecionista e retrógrado, associado a gestões anteriores. Nessa construção do projeto regional, priorizou-se uma visão aberta do regionalismo, que postulava o abandono das diretrizes protecionistas como via de desenvolvimento. Nas palavras de Macri, o objetivo de modernizar o Mercosul estava ligado ao de abrir e “avançar para um espaço de integração que se adapte aos desafios do século XXI e que aproveite as oportunidades que o mundo oferece” (Macri 2019a).

Para o governo Macri, o Mercosul estaria em consonância com uma proposta de regionalismo “voltado para a atração de investimentos e participação nas cadeias globais de valor” (Michetti 2017). Esta posição encontrou eco nas manifestações da Ministra Susana Malcorra que já havia manifestado que “a ALCA não é um palavrão”¹⁸ abrindo as portas para um posicionamento favorável à assinatura de acordos semelhantes. Neste contexto, o Acordo de Associação Mercosul-União Europeia foi visto como referencial do projeto de integração almejado pelo governo argentino e sua assinatura em junho de

17 A Cláusula 32/00 do Conselho do Mercado Comum estabelece a obrigatoriedade da assinatura em bloco dos acordos comerciais e impede a assinatura individual.

18 Âmbito. “A ALCA não é um palavrão”, 8 de dezembro de 2015.

2019 foi apresentada como uma das grandes conquistas da gestão e como “o acordo mais importante que assinamos em nossa história” (Macri 2019e)¹⁹.

Para além da religação com os parceiros estratégicos do Ocidente e da assinatura de acordos de comércio livre, na retórica do presidente e dos seus ministros havia também uma dimensão ligada ao reforço da integração produtiva, à participação das pequenas e médias empresas (PyMes) nas cadeias globais de valor (Macri 2019c), integração energética e logística, interconexão física e virtual, simplificação de fronteiras para agilizar o comércio, o turismo e o intercâmbio sociocultural (Macri 2019d). Esses objetivos estão associados, como vimos na seção anterior, ao papel da China na região e aos acordos bilaterais firmados com a Argentina.

Assim como Macri representou uma tentativa de mudar a orientação da política externa argentina e teve que passar de uma posição ideológica para uma pragmática, a Política Externa de Bolsonaro, como avaliamos na próxima seção, representou uma ruptura com as diretrizes que o Itamaraty vinha adotando e com os governos anteriores, mas em algum momento teve que enfrentar condições concretas que os fariam passar de uma posição mais ideológica para uma mais pragmática.

A “nova política externa” de Jair Bolsonaro

Em sua posse como Presidente da República, Jair Bolsonaro declarou que o Brasil estava se libertando do “socialismo, da inversão de valores, do gigantismo estatal e do politicamente correto” (Bolsonaro 2019a). O uso recorrente de termos como “mudança”, “renovação” e “transformação” sinalizou o desejo da diferenciação em relação aos governos anteriores. Emulando o estilo de Mauricio Macri, a crítica a uma suposta “ideologização” da política externa foi recorrente nos discursos bolsonaristas, sendo esta prática associada ao Partido dos Trabalhadores (PT), ao ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva e à ex-presidenta Dilma Rousseff, culpabilizados por “décadas de estagnação econômica, atraso, corrupção, ineficiência, crime” (Araújo 2019a).

Para compor o Ministério de Relações Exteriores, Bolsonaro escolheu o Ernesto Araújo, diplomata de carreira do Itamaraty que ganhou notoriedade por seus posicionamentos pró-Ocidente e pró-Donald Trump e por ser um dos seguidores do autoproclamado filósofo Olavo de Carvalho. Seguindo a filosofia de Carvalho e alinhado à princípios da extrema-direita

¹⁹ Mantendo o objetivo de voltar ao mundo, o governo Macri apresentou a assinatura do acordo como “um sinal claro ao mundo de que queremos que o Mercosul seja um bloco aberto, competitivo e dinâmico, comprometido com a integração, o comércio e a regras claras do jogo para investir e fazer negócios” (Macri, 2019b).

global²⁰, Araújo redesenhou a política externa brasileira adotando como premissas o negacionismo, a luta contra o “marxismo cultural” e o anti-globalismo. Em termos práticos, isso significou uma ruptura com paradigmas tradicionais do Itamaraty, como o multilateralismo, a busca pela autonomia e o desenvolvimento e a diversificação de parcerias, que culminou com o abandono de uma postura ativa do Brasil tanto em fóruns regionais quanto internacionais e um alinhamento direto aos interesses dos Estados Unidos de Donald Trump.

Na área econômica, Bolsonaro propôs como marcos definidores a “confiança, o interesse nacional, o livre-mercado e a eficiência”, além da “abertura dos mercados para o comércio internacional (...) sem o viés ideológico” (Bolsonaro 2019a, grifo nosso). Com o lema “Brasil acima de tudo e Deus acima de todos”, o presidente brasileiro imprimiu à sua política externa a tarefa de “defender a soberania” e “construir a grandeza e o fomento ao desenvolvimento do Brasil” (Bolsonaro 2019a) conferindo às Forças Armadas o papel de “resguardar a soberania” e “proteger as fronteiras” (idem). Para alcançar esse objetivo, o presidente escolheu o economista Paulo Guedes para chefiar o Ministério da Economia e dar prosseguimento e aprofundar a agenda liberalizante que já vinha sendo implementada pela gestão anterior.

Assim, em um primeiro momento, o mandatário brasileiro sinalizou para a manutenção e aprofundamento do posicionamento pró-Occidente e, principalmente, pró-Estados Unidos através de um alinhamento político, militar e econômico com o governo Trump. Embora grande parte das ações realizadas por Bolsonaro sejam desdobramentos das decisões tomadas pelo interino Michel Temer²¹, a estratégia bolsonarista foi pautada por uma relação “assimétrica e sem reciprocidade” com o vizinho do Norte, pelo afastamento do dito eixo “bolivariano” na região e pela retomada de uma agenda pró livre-comércio muito similar à de seu par argentino (Santos 2019; Guimarães 2019).

Ao longo de 2019, as relações do Brasil com o restante do mundo foram pautadas por movimentos positivos em direção aos Estados Unidos e Israel, aproximação com governos de direita e centro-direita na América do Sul e acirramento das tensões com a Venezuela. Ainda naquele ano, o governo enfrentou algumas crises internas como, por exemplo, o ruído causado pela tentativa do presidente Bolsonaro de indicar seu filho, Eduardo, para a Embaixada do Brasil em Washington. A partir de 2020, a crise sanitária

20 Alguns dos países que compõem esse grupo são Israel, Itália, Hungria e Polônia.

21 Como, por exemplo, o uso da Base de Alcântara e a busca pelo apoio dos Estados Unidos à entrada do Brasil na OCDE (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico). Vale frisar que a reivindicação relacionada à OCDE começou a ser ventilada durante o segundo mandato de Dilma Rousseff.

provocada pela COVID-19 atingiu o mundo e no Brasil provocou divergências ideológicas, tensionamento das relações sino-brasileiras, crise do princípio do multilateralismo e o consequente isolamento do país no cenário internacional, além de reforçar o alinhamento brasileiro com os Estados Unidos, como veremos adiante.

Relações com os Estados Unidos

A nomeação de Ernesto Araújo para o Ministério de Relações Exteriores foi um indício significativo dos rumos que Bolsonaro pretendia imprimir à sua política externa. A escolha de Araújo acentuou a já notória preferência do presidente brasileiro pelo alinhamento aos Estados Unidos, visto que o Ministro se apresentava como um grande admirador de Donald Trump (Albuquerque e Ives 2019). Neste sentido, a política externa de Jair Bolsonaro perseguiu “o objetivo explícito de promover a aproximação econômica e o alinhamento político” com os Estados Unidos (Santos 2019), tal como Macri no início de governo.

Na prática, tal alinhamento se manifestou em diversos momentos: na busca pelo apoio estadunidense para a entrada do Brasil na Organização para a Cooperação e Desenvolvimento (OCDE), na condição de aliado prioritário extra-OTAN, tendo como garantia a recusa ao tratamento especial e diferenciado (TED) de país em desenvolvimento na Organização Mundial do Comércio (OMC); na concessão unilateral da isenção de vistos brasileiros para a entrada de turistas dos EUA; no voto brasileiro na ONU favorável à manutenção do embargo econômico a Cuba - que alterou posição adotada pelo país desde 1992 - e na renúncia ao Pacto Global de Migração da ONU (Santos 2019, 18-19; Santos e Leão 2021). O comportamento brasileiro em relação aos EUA foi fortemente influenciado pela “ala ideológica” do governo composta pelo autointitulado filósofo Olavo de Carvalho, pelo chanceler Ernesto Araújo, pelo deputado Eduardo Bolsonaro e pelo assessor de Assuntos Internacionais da Presidência da República, Filipe Martins (Saraiva e Silva 2019; Santos e Leão 2021).

Na primeira viagem em caráter bilateral aos Estados Unidos, Bolsonaro celebrou a “nova parceria” entre Brasília e Washington com base no “aumento da prosperidade, na melhoria da segurança, promoção da democracia, defesa da liberdade e da soberania nacional” (Bolsonaro 2019b). O mandatário brasileiro se mostrou engajado a reverter o suposto “antiamericanismo” dos governos de Lula da Silva e Dilma Rousseff (Bolsonaro 2019b). Na ocasião, Trump e Bolsonaro também reconheceram Juan Guaidó como “presidente encarregado da Venezuela”, sendo este um grande ponto de convergência

entre os dois governos, como já mencionado. Em discurso na Câmara de Comércio dos Estados Unidos, por ocasião do “Dia do Brasil”, em março de 2019, o Ministro Ernesto Araújo apontou que as relações do Brasil com Washington - até aquele momento - teriam sido pautadas por “uma relação de indiferença ou de hostilidade” e que recuperar a relação com uma “nação dinâmica e aberta que produz liberdade, reforça o estado de direito e promove os valores humanos” era uma tarefa de sua gestão (Araújo 2019a).

Em julho de 2019, o presidente Jair Bolsonaro revelou a intenção de indicar seu filho, o deputado Eduardo Bolsonaro, para a embaixada em Washington. Porém, após repercussão negativa, acusações de nepotismo e pressão do Poder Legislativo, o presidente recuou. As visitas ao vizinho do Norte, no entanto, se mantiveram constantes: Ernesto Araújo se encontrou com o Secretário de Estado estadunidense, Mike Pompeo, e participou de um evento organizado pelo think tank conservador Heritage Foundation. Nesta ocasião, apontou semelhanças entre os presidentes Jair Bolsonaro e Donald Trump classificando-os como “outsiders” e integrantes de uma “insurgência universal” contra o establishment político (Araújo 2019c). Este discurso, particularmente, sintetiza a convergência entre o governo brasileiro e o estadunidense em relação ao negacionismo climático, nas críticas a organizações internacionais e na defesa de valores liberais-conservadores.

No ano seguinte, em março, Bolsonaro encontrou-se novamente com Donald Trump e na ocasião ambos discutiram a situação política na Venezuela, a cooperação comercial e econômica bilateral, assinaram acordos tecnológicos e pautaram os avanços da negociação para participação do Brasil na iniciativa “America Cresce” que visava fazer frente à iniciativa chinesa da Nova Rota da Seda (Santos e Leão 2021). No encontro, Brasil e Estados Unidos firmaram, no Comando Sul, um acordo militar referente a Projetos de Pesquisa, Desenvolvimento, Teste e Avaliação (Acordo RDT&E) (Gonçalves e Teixeira 2020; Santos e Leão 2021). Outro ponto de convergência entre as agendas de Brasil e Estados Unidos foi a religião de base cristã e conservadora que justificou o apoio brasileiro para a criação da Aliança Internacional para a Liberdade Religiosa, uma ação patrocinada pelo Departamento de Estado dos EUA, a adoção de posições contra a “ideologia de gênero” e os direitos sexuais e reprodutivos das mulheres, em postura similar à de países como Arábia Saudita e Bahrein, e a denúncia de uma suposta “cristofobia” nos marcos das Nações Unidas (Bandeira de Mello 2022).

O cenário mudou após a eclosão da pandemia provocada pela COVID-19, mas as relações entre Brasil e Estados Unidos se mantiveram ideologicamente alinhadas. Em relação à pandemia, tanto Jair Bolsonaro quanto representantes de seu governo, à exemplo do chanceler Ernesto Araújo e do ex-Ministro da Educação Abraham Weintraub, emularam

posicionamentos adotados por Donald Trump, como críticas à Organização Mundial da Saúde (OMS), discursos xenófobos direcionados à China e postura negacionista e anticientífica (Santos e Leão 2021). Ernesto Araújo usou o termo “comunavírus” para referir-se à COVID-19, criticou medidas sanitárias implementadas pela China e sugeriu que a disseminação da pandemia seria parte de uma estratégia “globalista” liderada pelo país asiático^{22,23}. Além disso, Bolsonaro, a exemplo de Trump, também difundiu inúmeras notícias falsas (*fake news*) e propagandeou o uso dos medicamentos hidroxicloroquina e azitromicina, sem comprovação científica, para o tratamento de COVID-19. Ao escolher mimetizar o estilo de Trump, Bolsonaro isolou o Brasil, tornando o país um pária internacional.

Outro fator que atravessou a relação bilateral foi o início da corrida presidencial nos Estados Unidos. Reforçando o alinhamento ao governo republicano, Bolsonaro apoiou, por diversas vezes e abertamente, a reeleição de Donald Trump à Casa Branca, causando desconforto em setores internos. A tensão se agravou após o candidato democrata, Joe Biden, posicionar-se favoravelmente a uma campanha internacional de proteção à Amazônia sugerindo que, caso eleito, mobilizaria recursos para proteger o bioma brasileiro. No último ato de apoio à Trump, Bolsonaro validou a invasão ao Capitólio e sugeriu a possibilidade de “fraude eleitoral”²⁴ após a vitória de Joe Biden. O Brasil foi um dos últimos países a reconhecer a vitória do democrata nas eleições estadunidenses (Santos e Leão 2021). A opção de manter o alinhamento com os Estados Unidos, sobretudo durante a pandemia, provocou ruídos nas relações do Brasil com o mundo e, principalmente, com a China.

Relações com a China

Ao longo de 2019, houve uma mudança progressiva no tom adotado pelo presidente e membros do primeiro escalão do governo em relação à China. Antes de assumir a presidência, Bolsonaro declarou que o país asiático “não compraria o Brasil”, em alusão à grande participação chinesa na econo-

22 “Chegou o comunavírus”, artigo publicado no livro *Política Externa: soberania, democracia e liberdade*, 8 de abril de 2020.

23 Segundo Santos e Leão (2021) o “globalismo”, na visão de Ernesto Araújo, seria “uma tendência global resultante do amálgama entre o niilismo e o marxismo cultural, incrustado nos principais organismos multilaterais, a começar pela Organização das Nações Unidas.”

24 “Bolsonaro repete discurso de Trump e fala em “fraude na eleição nos EUA”. Valor (Online), 6 de janeiro de 2021.

mia brasileira em âmbito bilateral²⁵ e multilateral²⁶. Durante a campanha presidencial, Bolsonaro visitou Taipei, capital de Taiwan, e declarou que esta viagem, além das visitas feitas à Israel, Estados Unidos e Japão, visava mostrar com quem o Brasil gostaria de manter relações “amigáveis” (Saraiva e Silva 2019, 122). Sabe-se que a questão Taiwan é um tema sensível na geopolítica chinesa, sendo motivo de controvérsia no cenário internacional.

A atuação presidencial na agenda sino-brasileira foi menos intensa quando comparada a outros parceiros diplomáticos como Estados Unidos ou mesmo países sul-americanos como Chile e Paraguai. No início de sua gestão, o Ministro Ernesto Araújo alegou que a aposta brasileira no mundo “pós-americano”, especialmente as relações com a China e com os BRICS, foram “escolhas equivocadas” da diplomacia anterior. A opção do Executivo brasileiro, então, foi manter o diálogo com a China em temas de interesse comercial e econômico e delegar parte das relações diplomáticas bilaterais a outros atores. Com isso, coube ao vice-presidente da República, General Hamilton Mourão, a primeira visita oficial do governo brasileiro à China, em maio de 2019.

No nível discursivo, as menções à China restringiram-se ao eixo econômico-comercial, com ênfase em investimentos e abertura de mercados. No primeiro ano de governo Bolsonaro, a agenda sino-brasileira limitou-se a reuniões empresariais e de alto nível entre representantes do governo chinês e brasileiro como, por exemplo, o encontro da Comissão Sino-Brasileira de Alto Nível de Concertação e Cooperação (COSBAN)²⁷. No encontro, o vice-presi-

25 A China é, desde 2009, o principal parceiro comercial e uma das principais fontes de financiamento externo do Brasil (MRE 2019b). Em 2018, segundo o Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços, 28% das exportações brasileiras tiveram como destino o país asiático, sendo a soja o principal produto exportado. Entre janeiro e julho de 2020, as exportações para a China atingiram 34,1% do total.

26 Segundo o Ministério de Relações Exteriores, os quatro outros integrantes do BRICS foram destino, em 2018, de 30% das exportações brasileiras. O valor dos bens comprados por Rússia, China, Índia e África do Sul atingiu US\$ 73,8 bilhões (contra US\$ 56,4 bi em 2017). Vieram desses países 23,8% das importações nacionais, correspondentes a US\$ 43,1 bilhões. O saldo comercial do Brasil com o BRICS foi, em 2018, positivo em US\$ 30,7 bilhões (era de US\$ 23 bilhões em 2017), equivalente a 52% do superávit comercial brasileiro no ano (MRE 2019a). Dados do Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços.

27 Instituída em maio de 2004, a COSBAN dispõe de estrutura institucional em vários níveis, no topo da qual se encontra a Sessão Plenária, presidida, do lado brasileiro, pelo Vice-Presidente da República e, do lado chinês, desde 2018, pelo Vice-Presidente Wang Qishan. A Secretaria-Executiva cabe ao Secretário-Geral das Relações Exteriores do Brasil e ao Vice-Ministro de Comércio da China. A COSBAN subdivide-se em doze Subcomissões temáticas – Política; Econômico-Comercial; Econômico-Financeira; de Inspeção e Quarentena; de Agricultura; de Ciência, Tecnologia e Inovação; de Indústria e Tecnologia da Informação; de Cooperação Espacial; de Energia e Mineração; Educacional; Cultural; e de Saúde – que têm entre seus objetivos

dente brasileiro Hamilton Mourão e seu homólogo chinês Wang Qishan, se comprometeram com o avanço da “Parceria Estratégica Global” estabelecida entre os dois países em 2012 (MRE 2019a).

O Ministro Ernesto Araújo participou da II Reunião do Diálogo Estratégico Global (DEG) Brasil-China, em julho de 2019, junto ao seu par chinês Wang Yi. Na ocasião, os chanceleres ressaltaram a “solidez da agenda bilateral” restrita ao intercâmbio comercial e econômico. Na abertura do Seminário Empresarial Brasil-China, Bolsonaro declarou a isenção de visto por ocasião de turismo e viagens de negócios para cidadãos chineses e comprometeu-se com o fortalecimento do setor agropecuário, indicando a primazia das relações comerciais em sua agenda (Bolsonaro 2019c). O presidente brasileiro também agradeceu o posicionamento da China em relação à Amazônia e concluiu indicando que “a China, cada vez mais, faz parte do futuro do Brasil” e que o governo trataria com “carinho, respeito e atenção” o país asiático (Bolsonaro 2019c). A participação chinesa em projetos de infraestrutura, energia, incluindo exploração de petróleo e gás natural, também foi recobrada (Araújo 2019b).

Em caráter bilateral, Bolsonaro e Xi Jinping ressaltaram a necessidade de “aprofundar e fortalecer a Parceria Estratégica Global Brasil-China, com base em igualdade, respeito e benefícios mútuos”, ressaltando a atualização do Plano de Ação Conjunta (2012-2021) e Plano Decenal de Cooperação (2012-2021) entre os países. Houve apoio recíproco a ações coordenadas pelo Brasil como o Programa de Parceria e Investimento (PPI) e pela China como a “Iniciativa do Cinturão e da Rota”. No lado chinês houve declarações de apoio à reforma do Conselho de Segurança da ONU e à pretensão brasileira de “desempenhar papel ainda mais proeminente nas Nações Unidas” (MRE 2019b).

Em caráter multilateral, a “participação brasileira nos BRICS teve seu perfil abaixado” (Saraiva e Silva 2019). Conforme apontam Saraiva e Silva (2019, 123), durante a Cúpula do G20, por exemplo, os líderes de Rússia, China e Índia chegaram a realizar uma reunião trilateral, sem os líderes do Brasil e da África do Sul. Em caráter retórico, durante a Cúpula dos BRICS, em novembro de 2019, Bolsonaro reforçou a “importância das economias emergentes para a vitalidade e estabilidade da economia mundial”; além de defender uma “governança global mais inclusiva” e a reforma do “sistema multilateral” (Bolsonaro 2019d). Por outro lado, a Declaração de Brasília²⁸ incorporou

promover a implementação dos compromissos firmados pelos países e identificar novos campos e modalidades de cooperação.

²⁸ O documento estabeleceu uma série de compromissos tais como “a defesa do princípio da soberania e o respeito mútuo e igualdade com o objetivo comum de construir um mundo pa-

“menções à soberania e independência das nações em relação a organizações transnacionais”, a pedido do Brasil, como sinal de alinhamento aos Estados Unidos (Ibañez 2020). No final de 2019, a cooperação sino-brasileira garantiu o lançamento do satélite espacial CBERS 04A²⁹, o sexto desenvolvido pelo Brasil em parceria com a China.

A crise sanitária instalada pela COVID-19 no início de 2020 provocou uma profunda inflexão nas relações Brasil-China, acirrando a disputa ideológica e a radicalização do discurso sinofóbico no governo brasileiro (Sousa et al. 2020). Sendo o principal produtor de insumos hospitalares (máscaras e respiradores, por exemplo) e promotor da cooperação com diversos países e organizações multilaterais, inclusive na América Latina, o país asiático foi alvo de inúmeras declarações pejorativas do governo brasileiro. Na rede social *Twitter*, o deputado Eduardo Bolsonaro asseverou que a China tinha responsabilidade direta pela propagação do coronavírus, comparando a pandemia com o episódio da usina nuclear de Chernobyl (Ibañez 2020). O comentário do deputado levou ao embaixador da China no Brasil, Yang Wanming, a soltar uma nota na mesma rede social, repudiando “veementemente as palavras do deputado” e exigindo retratação imediata (Ibañez 2020). A resposta do Itamaraty consistiu em uma nota oficial com críticas à China (Sousa et al. 2020).

Em âmbito multilateral, o governo brasileiro atuou para impedir que a China assumisse o cargo de liderança na Organização Mundial da Saúde e durante a XII Cúpula dos BRICS, realizada em modalidade virtual, Bolsonaro teceu críticas à OMC, ao tratamento da pandemia realizado pela OMS, além de ressaltar a importância das soberanias nacionais e o unilateralismo (Sousa et al. 2020, 35). Com isso, o posicionamento brasileiro foi diretamente contrário ao adotado pela China e muito próximo àquele executado pelos Estados Unidos de Donald Trump (Sousa et al. 2020, 35).

Os ímpetos anti-China, principalmente no círculo próximo ao presidente, no entanto, foram freados por atores vinculados ao Ministério da Economia, Ministério da Infraestrutura e Ministério da Agricultura, com destaque para o vice-presidente Hamilton Mourão (Saraiva e Silva 2019; Sousa et al. 2020). Além desses, os governos subnacionais – através do Consórcio

cífico, estável e próspero” com base em quatro pilares: (a) fortalecimento e reforma do sistema multilateral; (b) cooperação econômica e financeira; (c) atuação em conjunturas regionais e; (d) cooperação intra-BRICS.

29 “O satélite é fruto de um acordo de cooperação tecnológica firmado entre os dois países em 1988. Brasil e China dividem em 50% os investimentos e a participação nos desenvolvimentos dos satélites do Programa Sino Brasileiro de Recursos Terrestres (CBERS), sob a responsabilidade do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE), pelo Brasil, e da Academia Chinesa de Tecnologia Espacial (CAST), pela China”.

Nordeste³⁰ e na parceria firmada entre o laboratório chinês *Sinovac*, o Instituto Butantan e o governo do Estado de São Paulo (SP), por exemplo - exerceram forte protagonismo durante a pandemia, articulando estratégias de cooperação com a China para a compra de vacinas e insumos hospitalares (Sousa et al. 2020).

Esses movimentos contribuíram para a adoção de uma postura mais pragmática de parte do governo brasileiro, o que culminou com a saída de Ernesto Araújo do Ministério de Relações Exteriores e sua substituição pelo moderado Carlos França, em março de 2021. Desde então, o governo optou em manter as relações com a China nas áreas comercial e econômica, sem grandes saltos e declarações polêmicas. Não houve, no entanto, nenhuma manifestação brasileira quanto à incorporação do país à Nova Rota da Seda. Na América Latina, a posição brasileira se enfraqueceu, sobretudo, pela adoção do discurso negacionista e por mudanças conjunturais, como veremos a seguir.

Integração regional

Na América do Sul, o governo brasileiro intensificou a participação no Grupo de Lima - sendo veementemente contrário à Venezuela, inclusive com inclinações favoráveis a uma intervenção militar no país³¹ - indo de encontro à tradição brasileira de não-intervenção em assuntos externos. Além disso, priorizou relações com Chile, Peru, Colômbia e Paraguai, nos marcos do recém-formado PROSUL (Foro para o Progresso da América do Sul) e da Aliança do Pacífico em detrimento das relações estabelecidas no marco da UNASUL e na CELAC, outrora centrais em governos do ciclo progressista. Na agenda de integração, Bolsonaro adotou um discurso em prol da “desideologização”, “flexibilização” e “liberalização” do Mercosul, com o objetivo de facilitar os acordos de livre-comércio bilaterais e inter-regionais, como o caso da União Europeia. Esta posição foi reforçada pelas declarações do Ministro da Economia, Paulo Guedes, que disse que o Mercosul não estaria dentro das prioridades do governo Bolsonaro³².

30 “O Consórcio foi criado em 2019 para ser o instrumento jurídico, político e econômico de integração dos nove Estados da região Nordeste do Brasil. É uma iniciativa que pretende atrair investimentos e alavancar projetos de forma integrada, constituindo-se, ao mesmo tempo, como uma ferramenta de gestão criada e à disposição dos seus entes consorciados, e como um articulador de pactos de governança. Dentre as possibilidades abertas com a criação do Consórcio, estão a realização de compras conjuntas, a implementação integrada de políticas públicas e a busca por cooperação, também em nível internacional”.

31 “Bolsonaro não descarta intervenção militar do Brasil na Venezuela, mas diz que possibilidade é ‘próxima de zero’”. Jornal O Globo (online), 30 de abril de 2019.

32 “Paulo Guedes: MERCOSUL não será prioridade no governo Bolsonaro”. Época Negócios,

Assim, a atuação regional do Brasil teve como eixos centrais, o Grupo de Lima, o PROSUL (Foro para o Progresso da América do Sul) e, em menor escala, o Mercosul. Menções a outros blocos, como CELAC e a UNASUL, não apareceram nos discursos tampouco nas ações do governo. A consolidação do PROSUL composto por Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, Guiana, Paraguai e Peru, surgiu com o propósito de “renovar e fortalecer o processo de integração das nações da América do Sul” e como um “novo espaço de integração mais eficiente, pragmático e de estrutura simples” (MRE 2019c). A posterior saída da UNASUL, em abril de 2019, reforçou esta posição, contribuindo ainda para promover o isolamento da Venezuela na região e demarcar a preferência ideológica dos países membros do PROSUL.

Quanto ao Mercosul, o principal evento da agenda bolsonarista foi a conclusão do Acordo de Associação Mercosul-UE celebrado a partir do compromisso dos blocos com a abertura econômica e o fortalecimento das condições de competitividade. Na 54th Cúpula, que marcou o início da presidência pro-tempore do Brasil, foi mencionada a “convergência entre os quatro membros fundadores” que teriam por objetivo transformar o Mercosul em um “instrumento para reforçar a competitividade e aumentar a integração das economias nos mercados regional e global” a partir de uma vocação original para o “regionalismo aberto” e pragmatismo (MRE 2019d). A assinatura do Protocolo de Cooperação e Facilitação de Investimentos Intra-Mercosul, entre Brasil e Uruguai, e o acordo de livre-comércio com a Associação Europeia de Livre-Comércio (EFTA) reforçam esta visão (MRE 2019e).

As relações do Brasil com a América Latina e, em especial, com a América do Sul, também foram afetadas por mudanças conjunturais. A troca de governo na Argentina, com a vitória eleitoral de Alberto Fernández da *Frente de Todos*, o triunfo de Luis Arce, na Bolívia, e a aprovação da Assembleia Constituinte no Chile sinalizaram uma tímida recuperação das alianças de centro-esquerda na região (Almeida et al. 2020). Em relação à Argentina, após declarar seu apoio à reeleição de Mauricio Macri e não comparecer à posse de Alberto Fernández, Bolsonaro participou da primeira reunião bilateral, em novembro de 2020, por videoconferência, em alusão aos 35 anos do Dia da Amizade – data que marca o encontro entre os presidentes Raúl Alfonsín e José Sarney, em Foz do Iguaçu, no marco das negociações que deram origem ao Mercosul.

A partir de 2020, durante a pandemia, o discurso negacionista patrocinado pelo governo brasileiro e a falta de articulação em instâncias multilaterais impediu uma maior coordenação de políticas de controle sanitário pelos países sul-americanos. No final de março, por exemplo, o governo argentino

“criticou a postura do governo brasileiro em se opor ao isolamento social”, já Mario Abdo Benítez, presidente do Paraguai, declarou que o Brasil “era uma grande ameaça na luta contra a pandemia” (Almeida et al. 2020, 26). Por essa razão, os países sul-americanos agiram, em muitos casos, de maneira isolada, fechando fronteiras, impedindo a circulação de pessoas e adotando medidas de proteção sanitária no interior de seus territórios.

Considerações finais

Os governos de Mauricio Macri, na Argentina, e Jair Bolsonaro, no Brasil, apresentam semelhanças e diferenças em sua atuação internacional. Em ambos os governos observamos uma prática discursiva, especialmente no período eleitoral e no primeiro ano de governo, bastante incisiva e fundamentada em princípios ideológicos associados a uma agenda neoliberal e conservadora. Os dois presidentes buscaram demarcar suas diferenças em relação a governos anteriores – vinculados ao kirchnerismo e ao petismo – rompendo com as estratégias consolidadas por estas administrações.

Entretanto, as rupturas drásticas defendidas por Macri e Bolsonaro tiveram que lidar com algumas restrições na prática. O governo *Cambemos* teve de adaptar suas posições discursivas e suas ações de política externa a uma postura mais pragmática em função dos resultados das eleições nos Estados Unidos, que consagraram Trump e não a Hillary Clinton (a candidata apoiada por Macri), do crescimento da China nos fóruns internacionais, das pressões de setores internos ligados ao agronegócio e das transformações ocorridas na América Latina. O compromisso inicial de Macri com o multilateralismo e a abertura fracassou tanto em seu objetivo de atrair investimentos quanto em fortalecer as relações comerciais internacionais. A ideia de projetar a integração no mundo por meio da IIRSA esbarrou na saída da UNASUL e na construção do PROSUL, uma iniciativa que ainda não entregou os resultados prometidos e que hoje caminha para a obsolescência.

A escolha de Susana Malcorra e Jorge Faurie para o Ministério de Relações Exteriores na Argentina, a organização do Fórum Mini-Davos (2017), a Conferência Ministerial da OMC (2017)³³, a Cúpula do G20 (2018) e a assinatura

33 A Cúpula Ministerial da Organização Mundial do Comércio em Buenos Aires (dez/17), infelizmente, ficará para a história por vários motivos. Primeiramente, acadêmicos e ativistas locais e internacionais foram impedidos de entrar, violando o protocolo. Este caso é atualmente classificado como Espionagem Ilegal pela Agência Federal de Inteligencia (AFI). Além disso, não foi possível encerrar uma declaração final e a delegação dos Estados Unidos se retirou antes do encerramento da Cúpula, em clara demonstração de desprezo pelo espaço multilateral e pelo país anfitrião.

do Acordo de Associação Mercosul-União Europeia (2019) tentaram projetar a imagem de um governo que buscava retornar ativamente a uma suposta “normalidade” de suas relações exteriores através do alinhamento aos países centrais. No entanto, a esperada “chuva de investimentos” que se projetava para o segundo semestre de 2016 nunca chegou; não houve crescimento das exportações, da economia, ou diminuição da pobreza. Longe disso, a Argentina voltou a sofrer uma aguda fuga de capitais, e suas iniciativas de contenção da crise não tiveram sorte, principalmente quando consideramos a adoção de uma política monetária irresponsável. O resultado deste processo foi a aceleração da inflação e uma forte desvalorização da moeda, que culminou com o Ministro da Economia, Nicolás Dujovne, batendo mais uma vez à porta do FMI em 2018 - o montante obtido chegou a US\$ 56,3 bilhões de dólares, se tornando o maior empréstimo da organização.

A visão ocidental e benevolente defendida pelo governo Macri sobre as condições de integração no mundo levou o governo a assumir uma posição que Russell e Tokatlian (2017, 221) descrevem como “inocente”, uma vez que superestimou o papel dos sinais políticos e de mercado na economia real em um mundo com “grandes incertezas econômicas globais”. O mundo após a crise de 2008 não foi o mesmo novamente, pois fortes tendências pareciam desacelerar o comércio internacional, acompanhadas pela ascensão de governos “globalfóbicos”, o enfraquecimento dos fóruns multilaterais e o crescimento da China no comércio, finanças, investimento e espaços de tomada de decisão. Em outras palavras, “a ideia de abertura financeira e comercial como sinônimo de reentrada no mundo apareceu como dissociada da dinâmica global” (Rochi 2021). Esse novo ciclo de endividamento externo com o empréstimo solicitado ao FMI condicionou a política econômica interna e deixaria a Argentina à beira de um novo *default*.

No Brasil, durante os dois primeiros anos do governo de Jair Bolsonaro, o mandatário foi obrigado a reavaliar declarações atribuídas à China e ao Mercosul devido a pressões de setores internos, sobretudo dos militares e do agronegócio, em busca de razoabilidade nas relações diplomáticas com o país asiático e o bloco regional. No entanto, posições anti-China e discursos xenofóbicos de representantes do governo durante a pandemia de COVID-19 cristalizaram a influência da “ala ideológica” sobre a política externa. No âmbito do Mercosul a atitude mais pragmática foi beneficiada pela convergência ideológica e de interesses entre os presidentes mercosulinos - especialmente Argentina e Paraguai - alinhados à direita política. Porém, esse pretenso alinhamento não mostrou resultados significativos tampouco foi suficiente para coordenar respostas regionais à pandemia, como um efeito do abandono de instâncias multilaterais como a UNASUL.

O elemento de maior constância no discurso e na prática bolsonarista

foi a relação com os Estados Unidos e seu presidente Donald Trump, grande referência de Bolsonaro e seu ministro de Relações Exteriores, Ernesto Araújo. Durante grande parte do governo Bolsonaro, tanto o presidente quanto sua equipe ministerial optaram pela adoção acrítica de posições declaradas por Donald Trump, assumindo uma política externa predominantemente ideológica. O discurso foi acompanhado, na prática, pela falta de reciprocidade e assimetria na relação Brasil-EUA. Fato é que, embora a agenda brasileira tenha sido repleta de viagens aos Estados Unidos, Donald Trump foi o primeiro presidente dos EUA, desde 1978, que não visitou o Brasil. Mesmo com evidências de uma relação assimétrica entre os dois países e o retorno ao americanismo ideológico, o governo Bolsonaro continuou a manter a posição privilegiada dos EUA na política externa brasileira – sendo esta sua dimensão mais ideológica.

Em resumo, o discurso ideológico de Macri e Bolsonaro não se traduziu em ganhos políticos, comerciais e econômicos para nenhum dos dois países. Pelo contrário, esse discurso se desdobrou em práticas que culminaram com o re-endividamento da Argentina e o isolamento internacional do Brasil. Por essa razão, parte de suas escolhas no plano internacional, majoritariamente equivocadas, tiveram de ser revistas em razão das restrições e incentivos provenientes dos contextos internacional, regional e doméstico. Por fim, este estudo aponta o crescente e importante papel da China e a diminuição, mesmo que sutil, da influência dos Estados Unidos sobre a política externa e comercial-econômica dos dois países, fatores que contribuem para a interpretação que assumir uma posição de equilíbrio, não de aquiescência, pode oferecer resultados melhores.

REFERÊNCIAS

- Albuquerque, Marianna, Diogo Ives. 2019. “ABC do Jair: O novo léxico da Política Externa Brasileira”. *Boletim OPSA*, n.3, jul/set, 2019.
- Almeida, Gustavo Mendes de, Ingrid Meirelles, João Victor Pennacchio, Nicole Lima, Rafael Osório Reis Sales, Talita de Paula Duarte, Thauany Nazareth Cirino e Gilberto Maringoni. 2020. “Brasil e América Latina, anos de retrocesso na integração regional”. In *A Política Externa de Bolsonaro na pandemia* organizado por Diego Araújo Azzi, Ana Tereza M. L, Gilberto M.A. Rodrigues. São Paulo: São Bernardo do Campo, SP
- Bandeira de Mello, Beatriz. 2022. Do passado ao presente: a relação Brasil-EUA nos discursos de Ernesto Araújo. In: *Política Externa no Governo Bolsonaro: temas, resultados e retrocessos*. Organizado por Fernanda

- Nanci Gonçalves, Gustavo do Amaral Loureiro, Beatriz Bandeira de Mello. Belo Horizonte, Lemos Mídia.
- Bobbio, Norberto, Nicola Matteucci, Gianfranco Pasquino. 1998. *Dicionário de Política*. Brasília: Editora Universidade de Brasília.
- Busso, Anabella. 2019. "Argentina nuevamente en crisis: reflexiones sobre las limitaciones de una política de alineamiento con Estados Unidos". *Anuario en Relaciones Internacionales del IRI*.
- Cantamutto, Francisco, Félix, Mariano Félix. 2021. "Argentina entre la sostenibilidad de la deuda y la vida". *Revista Nuestramérica* v.9, no. 17.
- Castaño, Francisco. 2017. "La inserción internacional Argentina durante el gobierno de Macri". In VIII Encuentro Del CERPI y VI Jornada del CENSUD.
- CARI. 2015 "Reflexiones sobre los desafíos externos de la Argentina: seremos afuera lo que seamos adentro". Primer Documento. [Http://Www.Cari.Org.Ar/Pdf/Documento_Grupoconsenso.Pdf](http://Www.Cari.Org.Ar/Pdf/Documento_Grupoconsenso.Pdf).
- Frenkel, Alejandro, Diego Azzi. 2018. "Cambio y ajuste: La política exterior de Argentina y Brasil en un mundo en transición (2015-2017)". *Colombia Internacional*, no.96 (octubre-diciembre): 177-207.
- Gardini, Gian Luca; Peter Lambert. 2011. "Ideology and Pragmatism In Latin American Foreign Policy". In *Latin American Foreign Policies: Between ideology and pragmatism* organized by Gian Luca Gardini and Peter Lambert. Palgrave And Macmillian.
- Gonçalves, Williams; Tatiana Teixeira. 2020. "Considerações sobre a Política Externa Brasileira no governo Bolsonaro e as relações Brasil-EUA". *Revista Sul Global*, 1 (1): 192-211.
- Guimarães, Samuel P. 2019. "A Política Externa Brasileira". *Brasil de Fato*, 11 de abril. <https://www.brasildefato.com.br/2019/04/11/artigo-or-a-politica-externa-brasileira-por-samuel-pinheiro-guimaraes/>.
- Hua, Lin. 2017. "Las relaciones económicas y comerciales entre China y Argentina en la era de Mauricio Macri". 26(53): 229-237. <https://doi.org/10.24215/23142766e020>
- Listrani Blanco, Tomás; Carolina Zaccato. 2018. "Tendiendo puentes en aguas tumultuosas: la política exterior del gobierno de Mauricio Macri (2015-2018)". *Perspectivas Revista de Ciencias Sociales*, no. 6 (diciembre):167-88.
- Miguez, María Cecilia. 2017. "Política interna y política exterior en el regionalismo del Siglo XXI: conflictos políticos y crisis del Mercosur

- en el Brasil reciente”. Informe Integrar, no.101. <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/78226>
- Milani, Carlos R.S. 2015. “Política Externa é política pública?” *Insight Inteligência*, v.18: 56-75.
- Morasso, Carla. 2018. “Por los caminos de la dependencia: reflexiones en torno a la orientación de la política exterior macrista”. *Perspectivas Revista de Ciencias Sociales*, año 3, no. 6: 262-278,
- Oviedo, Eduardo. 2018. “Las relaciones argentino-chinas a dos años de la alternancia política” Universidad de Buenos Aires. Facultad de Ciencias Económicas. Plan Fénix; Voces en el Fénix (8), v.67: 94-101
- Paikin, Damian. 2018. “Impacto del multilateralismo indefinido sobre las relaciones comerciales de la Argentina”. Documento de Trabajo del Centro de Estudios de la Estructura Económica (CENES). 25.
- Pascual, Rodrigo; Luciana Ghiotto. 2019. “La Política Exterior de Macri: La ofensiva contra el trabajo de cara al mundo”. In *La economía política de Cambiemos. ensayos sobre un nuevo ciclo neoliberal en la Argentina* coordinado por Belloni, P.; Cantamutto, F. Buenos Aires: Batalla de Ideas.
- Pignatta, María Eva. 2020. “Política internacional latinoamericana, cambios de ciclo y agenda regional en la coyuntura de pandemia”. In *Relaciones Internacionales en tiempos de pandemia* editado por Anabella Busso. Rosário: Centro de Investigaciones en Política y Economía Internacional (CIPEI).
- Rochi, Julieta. 2021. “Percepciones en política exterior argentina: un análisis de las administraciones de Cristina Fernández de Kirchner (2011-2015) y Mauricio Macri (2015-2019)”. (Bachelor’s Thesis). Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales.
- Russell, Roberto; Juan Gabriel Tokatlian. 2009. “Modelos de política exterior y opciones estratégicas: el caso de América Latina frente a Estados Unidos”. *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, no.85-86: 211-249.
- Russell, Roberto; Juan Gabriel Tokatlian. 2013. “América Latina y su gran estrategia: entre la aquiescencia y la autonomía/Latin America and its grand strategy: between acquiescence and autonomy”. *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, no.104: 157-180.
- Santos, Leonardo W. 2019. “A Política Externa Brasileira para os Estados Unidos no primeiro ano do governo Jair Bolsonaro”. *Boletim OPSA*, no.3, jul/set.
- Santos, Leonardo W, André Pimentel F. Leão. 2021. “A Política Externa do

- governo Jair Bolsonaro e as eleições presidenciais nos Estados Unidos: um recomeço?”. Boletim OPSA, no.1, jan/mar.
- Saraiva, Miriam Gomes; Álvaro Vicente Costa Silva. 2019. “Ideologia e pragmatismo na política externa de Jair Bolsonaro”. *Relações Internacionais*, no. 64: 117-137.
- Simonoff, Alejandro. 2017. “Inserción argentina en los inicios de la era Trump”. *Relaciones Internacionales*, no. 52. <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/61606>
- Simonoff, Alejandro. 2022. “Política exterior argentina reciente: ¿ Del globalismo a la autonomía?” In *América Latina: relações internacionais e integração regional* organizado por Wagner Iglecias, Júlio César Suzuki, Nastasia Barceló Severgnini. São Paulo: Universidade de São Paulo, Escola de Artes, Ciências e Humanidades, PROLAM.
- Sousa, Ana Tereza L; Bruna B Souza, Bruno Castro D. da Fonseca, Gabriel Santos Carneiro, Rafael Almeida Ferreira Abrão, Vitor Hugo dos Santos. 2020. “Relações Brasil-China durante a pandemia: abalos no pragmatismo”. IN: *A Política Externa de Bolsonaro na pandemia* organizado por Diego Araújo Azzi, Ana Tereza M. L, Gilberto M.A. Rodrigues. São Paulo: São Bernardo do Campo, SP.
- Treacy, Mariano. 2023. *Cooperación y dependencia en la relación bilateral de China y Argentina: un análisis de los préstamos y las inversiones chinas en el contexto de la adhesión a la Iniciativa de la Franja y la Ruta*. *Perspectivas - Revista de Ciencias Sociales*, 7(14): 414-437
- Zhang, Zhixin. 2018. “The Belt and Road Initiative: China’s New Geopolitical Strategy?” *China Quarterly of International Strategic Studies* 4, no.3: 327-343. <https://doi.org/10.1142/S2377740018500240>

DISCURSOS E NOTAS

- Araújo, Ernesto. 2019a. Palavras do Ministro de Estado das Relações Exteriores, ao apresentar o Senhor Presidente da República, Jair Bolsonaro, em palestra no “Dia Do Brasil” na Câmara de Comércio dos Estados Unidos. Washington, 18 de março.
- Araújo, Ernesto. 2019b. Palavras do Ministro Ernesto Araújo na abertura do Seminário Empresarial Brasil-China. Pequim, 25 de outubro.
- Bolsonaro, Jair. 2019a. Discurso do Presidente da República, Jair Bolsonaro, durante Cerimônia de Posse no Congresso Nacional. Brasília, 1º de janeiro.

- Bolsonaro, Jair. 2019b. Discurso do Presidente da República, Jair Bolsonaro, no “Brazil Day In Washington”. Estados Unidos: Washington, março.
- Bolsonaro, Jair. 2019c. Discurso do Presidente da República, Jair Bolsonaro, durante abertura do Seminário Empresarial Brasil-China: 45 Anos Construindo Laços Bilaterais. China: Pequim, 25 de outubro.
- Bolsonaro, Jair. 2019d. Discurso do Presidente da República, Jair Bolsonaro, durante abertura da Sessão Plenária Da XI Cúpula de Líderes dos BRICS. Brasil: Brasília, 14 de novembro.
- Casa Rosada. 2018. La Argentina y China firmaron un Plan de Acción Conjunta y acordaron la ampliación del swap de monedas. Argentina: Buenos Aires, 2 de diciembre de 2018.
- Faurie, Jorge. 2019. Reunión del Canciller Faurie con la Subsecretaria Breier de Estados Unidos. Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto. Información para la Prensa N°: 186/19. 9 de mayo.
- Macri, Mauricio. 2016a. Palabras del Presidente Mauricio Macri en la 134° Apertura de Sesiones Ordinarias del Congreso. Argentina: Buenos Aires, 1 de marzo.
- Macri, Mauricio. 2016b. Palabras del Presidente Mauricio Macri en su visita a la fábrica cordobesa de FIAT. Casa Rosada, 5 de abril.
- Macri, Mauricio. 2016c. Palabras del Presidente Mauricio Macri en el acto por el Bicentenario de la Independencia en Tucumán. Casa Rosada. Argentina: Buenos Aires, 9 de julio.
- Macri, Mauricio. 2016d. El Presidente Macri participó de los actos de apertura de la Cumbre del G20. Casa Rosada. Argentina: Buenos Aires, 4 de septiembre
- Macri, Mauricio. 2017a. El Presidente expuso en el foro “Una Franja y Una Ruta para la Cooperación Internacional”. Casa Rosada. Argentina: Buenos Aires, 15 de mayo.
- Macri, Mauricio. 2017b. Palabras del Presidente Macri en el Foro de Inversiones y Negocios China - Argentina. Casa Rosada. Argentina: Buenos Aires, 16 de mayo.
- Macri, Mauricio. 2019. Entrevista al Presidente Mauricio Macri en CNN (en español). 15 de julio.
- Macri, Mauricio. 2019a. Los presidentes Macri y Bolsonaro coincidieron en fortalecer la cooperación bilateral. Casa Rosada. Argentina: Buenos Aires, 16 de enero.
- Macri, Mauricio. 2019b. Macri, sobre el acuerdo Mercosur - UE: “Es fruto de

- ese trabajo colectivo”. Casa Rosada. Argentina: Buenos Aires, 17 de julio.
- Macri, Mauricio. 2019c. Palabras del presidente Mauricio Macri en la 55° Cumbre de Jefes de Estado y Estados Asociados del Mercosur. Casa Rosada. Argentina: Buenos Aires, 5 de diciembre.
- Macri, Mauricio. 2019d. Declaración conjunta de los presidentes Mauricio Macri y Jair Bolsonaro. Casa Rosada. Argentina: Buenos Aires, 6 de junio.
- Macri, Mauricio. 2019e. Macri celebró el acuerdo Mercosur-UE en el cierre de la Cumbre del G20. Casa Rosada. Argentina: Buenos Aires, 29 de junio.
- Malcorra, Susana. 2016. “Malcorra Dijo En El Senado Que ‘Hay Que Desideologizar La Política Exterior’”. *Telam* (Online), 4 de maio.
- Malcorra, Susana. 2017. Declaraciones de la Canciller Malcorra. Informe De Prensa 031/17. Argentina: Buenos Aires, 11 de febrero.
- Michetti, Gabriela. 2017. Discurso da vice-presidenta da Nação, Gabriela Michetti, na 72ª Assembleia Geral das Nações Unidas. Nova Iorque: 20 de setembro.
- MRE. Ministério de Relações Exteriores. 2019a. V Reunião da Comissão Sino-Brasileira de Alto Nível de Concertação e Cooperação (COSBAN), 23 de maio. 2019a.
- MRE. Ministério de Relações Exteriores. 2019b. Declaração Conjunta entre a República Federativa do Brasil e a República Popular da China. 24 a 26 de outubro. 2019b.
- MRE. Ministério de Relações Exteriores. 2019c. Declaração Presidencial sobre a renovação e o fortalecimento da integração da América do Sul – Santiago, 22 de março. 2019c.
- MRE. Ministério de Relações Exteriores. 2019d. Início da Presidência “Pro Tempore” Brasileira do Mercosul.
- MRE. Ministério de Relações Exteriores. 2019e. Entrada Em Vigor Do Protocolo De Cooperação E Facilitação De Investimentos Intra-Mercosul.
- MREC. Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto. 2018a. China ratificó su confianza en la economía argentina. Información para la Prensa N°: 211/2018. 20 de mayo.
- MREC. Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto. 2018b. Declaración conjunta entre la República Popular China y la República Argentina. Información para la Prensa N°:483/18. 2 diciembre.

- MREC. Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto. 2019a. Faurie en Beijing: “Trabajamos estrechamente para que haya más productos argentinos en el mercado chino”. Información para la Prensa N°: 160/19. 25 abril 2019a.
- MREC. Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto. 2019b. Faurie destacó el acuerdo con China para el ingreso de harina de soja. Información para la Prensa N°: 353/19. 11 de septiembre.
- MREC. Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto. 2019c. Reunión del Canciller Faurie con el Secretario de Estado de Estados Unidos. Información para la Prensa N°: 300/19. 19 de julio.
- MREC. Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto. 2022. Memorándum de Entendimiento en Materia de Cooperación en el Marco de la Iniciativa de la Franja Económica de la Ruta de la Seda y de la Ruta Marítima de la Seda del Siglo XXI. Información para la Prensa N°: 058/22. 6 de febrero de 2022.
- Obama, Barack. 2016. El presidente Macri participó de los actos de apertura de la cumbre del G20. Casa Rosada, 4 de Septiembre de 2016.
- Pompeo, Mike. 2019. Macri recibió al Secretario de Estado del gobierno de los Estados Unidos. Casa Rosada. Argentina: Buenos Aires, 19 de julio.

RESUMO

Este artigo compara a política externa dos governos de Mauricio Macri, na Argentina, e Jair Bolsonaro, no Brasil, com base nas posições dos presidentes e seus representantes em três tópicos: 1) relacionamento com os Estados Unidos, 2) com a China e 3) integração regional. Sugerimos que o governo Macri teve de adaptar suas posições e práticas discursivas ao longo de sua administração às pressões nacionais e internacionais. Entendemos que Jair Bolsonaro adotou postura semelhante em sua agenda externa e que seus discursos, apesar de fortemente ideológicos, se opõem a ações mais pragmáticas, especialmente nas agendas econômica e comercial brasileiras, como na Argentina. O trabalho adota como metodologia a Análise de Conteúdo dos discursos e relatórios dos Ministérios das Relações Exteriores do Brasil e da Argentina, e os aportes teóricos da Análise de Política Externa.

PALAVRAS-CHAVE

Política externa. Mauricio Macri. Jair Bolsonaro. relações internacionais. integração regional.

Recebido em 02 de maio de 2023

Aprovado em 15 de novembro de 2023

VISENTINI, Paulo Fagundes. O Pensamento Autoritário Brasileiro e a Crise Mundial: Reflexões de Francisco Campos no Período Entre Guerras

Resenhado por José Miguel Quedi Martins¹

A recente obra de Paulo Visentiniz enfoca um tema inusual para um autor já consagrado com diversos livros publicados sobre História Mundial Contemporânea e Relações Internacionais. Trata-se de estudo que encontra em Francisco Campos o vértice que une a crise mundial no período entreguerras com o pensamento autoritário brasileiro e a gênese do Estado Novo. Conquanto o próprio autor seja o primeiro a minimizar a importância do livro – “apenas um trabalho de juventude” –, trata-se de obra seminal. Publicar o estudo 40 anos depois se justifica pela semelhança existente entre o período analisado e a situação atual, em que a crise e a transição mundiais potencializam as manifestações políticas autoritárias, tanto no plano nacional como no global.

Os temas de interesse vão desde a História do Brasil, passando pela História das Ideias – a gênese do pensamento autoritário no Brasil e no mundo no entreguerras –, Política Externa Brasileira, a Era Vargas, a urbanização, industrialização e a emergência da sociedade de massas. O fio condutor é a vida e obra de Francisco Campos. Ele foi Secretário de Estado em Minas Gerais e no Distrito Federal, Deputado Federal, Ministro e representante do Brasil na Comissão Interamericana. Redigiu a constituição de 1937 e o AI-1 (1964) e faleceu em 1968 (Visentini 2023, 80).

O livro não expressa um compromisso formal em efetuar uma biografia – conquanto cumpra essa tarefa magistralmente. Todavia, é presidido pelo compromisso tácito de encontrar o lugar da consciência humana frente

¹ Departamento de Economia e Relações Internacionais, Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, Brasil. E-mail: jose.martins@ufrgs.br. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8491-5299>. autor agradece a colaboração de João Gabriel Burmann da Costa, Felipe Werner Samuel, Lucas Lixinski Arnhold e Breno Teixeira Barbosa.

no entreguerras –, Política Externa Brasileira, a Era Vargas, a urbanização, industrialização e a emergência da sociedade de massas. O fio condutor é a vida e obra de Francisco Campos. Ele foi Secretário de Estado em Minas Gerais e no Distrito Federal, Deputado Federal, Ministro e representante do Brasil na Comissão Interamericana. Redigiu a constituição de 1937 e o AI-1 (1964) e faleceu em 1968 (Visentini 2023, 80).

O livro não expressa um compromisso formal em efetuar uma biografia – conquanto cumpra essa tarefa magistralmente. Todavia, é presidido pelo compromisso tácito de encontrar o lugar da consciência humana frente a necessidade inexorável – suscitada pela Segunda Revolução Industrial (Visentini 2023, 35) – que, em sua voragem, ameaçava destruir o tecido social, os fundamentos da vida pública e conduzir o Brasil à perda de essência e ao caos.

É notável que o autor, em 1983, defendendo dissertação em Ciência Política, intuitivamente já percebesse que os condicionantes se movem das estruturas (terceira imagem) para as unidades (países) – exatamente como o disposto por Waltz (2002, 155; Visentini 2023, 28). De modo que a “causa” do pensamento de Francisco Campos é a crise mundial suscitada pela revolução industrial (Visentini 2023, 35) e pela sociedade de massas (Visentini 2003, 89). A edição deste “trabalho de juventude” é consoante a essa percepção.

Além disso, do livro infere-se um alerta ao presente dos riscos envolvendo a Quarta Revolução Industrial, ao mesmo tempo que demonstra – ao resgatar o pensamento de Campos – que o Brasil já enfrentou esse desafio anteriormente, e com sucesso. E que, portanto, pode lograr obtê-lo novamente.

Desse modo, a obra projeta o futuro através do passado e os desafios do presente pela narrativa histórica – rigorosa e ricamente documentada. Portanto, ainda que o livro se baseie em fontes documentais profundas e, frequentemente, se dê voz ao próprio biografado na forma de citações diretas, trata-se de um Campos que é reorganizado enquanto um demiurgo da consciência. Nesta condição é despido de suas idiossincrasias e assume o papel de sujeito que se impõe, face à *fortuna* adversa, a desenvolver a *virtú* – preparar a sociedade e o Estado para efetuar o controle da mudança. Por este percurso, biógrafo e biografado associam-se ao pensador fundante da Filosofia Política moderna: Nicolau Maquiavel, para quem devia-se construir diques e canais (*virtú*), a fim de, nas cheias, poder conter as águas do rio caudaloso (*fortuna*) (Maquiavel 2017, 102).

A despeito dos inúmeros cargos que ocupou, Francisco Campos tinha dificuldades em lidar com os aspectos práticos da política (Visentini 2023, 75). Porém, foi justamente esse isolamento relativo de seus contemporâneos,

sua inteligência e imaginação poderosa que lhe permitiram perceber o limiar e as dimensões da mudança que se avizinhava. Francisco Campos movia-se contra quatro grandes ameaças:(1) a sociedade de massas; (2) a urbanização; (3) a industrialização; e (4) os meio de comunicação de massas. Na percepção de Campos tratava-se de desafios formidáveis, sobretudo o primeiro. Elas não podiam ser esconjuradas, posto que eram impostas ao Brasil de fora para dentro. Dado seu caráter totalizante, requeriam uma reformulação integral do Estado e da sociedade.

Ainda antes da Revolução de 1930, na condição de Secretário do Interior do Estado de Minas Gerais (1926-1930), Francisco Campos promoveu a reforma na Educação (Visentini 2023, 76). Ela era a arma com a qual o intelectual contava para opor-se ao fascismo, baseado na mobilização e na violência política (Visentini 2023, 127). Como referido, já com Vargas, Campos escreveu a Constituição de 1937. O intuito era que, por meio dela, se desse a reformulação do Estado, de tal sorte que este pudesse ser robusto o suficiente para, efetivamente, exercer a tarefa de controle social (Visentini 2023, 130).

O ponto de partida nesse processo era a centralização política, indispensável para que o Estado lograsse obter a concentração dos meios de pagamento nas mãos da União, permitindo o investimento e o fomento (Visentini 2023, 90). Em suma, valendo-se aqui da terminologia de Celso Furtado, tratava-se de garantir o centro de decisão econômica brasileiro – definido pela posse dos elementos que consubstanciam a capacidade de uma comunidade de se autodeterminar e distribuir seus produtos sociais (Furtado 1962, 115-116). Graças a isso, foi possível ao Estado efetuar o controle da mudança já que a formação da indústria nacional lhe permitiu escalonar e suavizar os contornos de seu impacto.

Além disso, já eram perceptíveis os sinais de que se avizinhava uma Guerra Mundial (Visentini 2023, 132). Em função da disputa por mercados e matérias-primas, suscitada pela Segunda Revolução Industrial, eclodiram uma série de conflagrações, diante das quais a Liga das Nações revelou-se impotente. As confrontações na Ásia, África, Europa e até mesmo na América do Sul – a Guerra do Chaco (1932-1935) – colocavam na ordem do dia a preparação militar do Brasil.

No Brasil, graças à centralização suscitada pelo Estado Novo, efetivou-se a ruptura com a República Velha, seu liberalismo reacionário e sua democracia oligárquica. Francisco Campos tinha razão: as alternativas para o país situavam-se entre a democracia liberal oligárquica excludente (“formal”) ou a hegemonia inclusiva (“democracia substantiva”) (Visentini 2023, 130). O fenômeno não foi exclusivamente brasileiro: as experiências de Cárdenas (1934-1940), no México, e Péron (1946-1955), na Argentina, também ilustraram

que a “tradição política latino-americana esteve sempre mais vinculada à valorização da democracia social ou substantiva, secundarizando a busca da democracia política como sinônimo de mera democracia formal” (Trindade 1990, 155). Além disto, para Campos, a Democracia Liberal, como um todo, era “imprevidente” (Visentini 2023, 154) – sendo, portanto, impotente para fazer frente aos desafios que se avizinhavam, como a “ameaça socialista”.

Graças ao Estado Novo, o Brasil conseguiu dar início efetivo à endogeneização da Segunda Revolução Industrial (eletricidade e aço). Isso se deveu a barganha pragmática (Vizentini 1995, 33) efetuada entre os EUA e a Alemanha, que assegurou a construção da Siderúrgica de Volta Redonda. Além disso, logrou efetuar a preparação militar de modo a ingressar na Segunda Guerra Mundial ao lado do bloco vencedor. Isto se deu por meio da Força Expedicionária Brasileira (FEB), à qual se devem as características do Exército Nacional até os dias de hoje.

A industrialização virtuosa na Era Vargas e no Regime Militar seguiu-se à crise do modelo substitutivo de importações – ele era a encarnação do legado da Segunda Revolução Industrial. Este processo coincidiu com o final da Guerra Fria (1985-1989) e o estabelecimento da unipolaridade (1991-2017). Neste cenário, era inexequível efetuar qualquer tipo de barganha diplomática (Vizentini 1995, 63) para que se pudesse endogeneizar a Terceira Revolução Industrial (microchip e fibra ótica). Além disso, contaram problemas de gestão interna, dos quais se falará adiante.

Aqui importa destacar que a Terceira Revolução Industrial alterou a correlação de forças estabelecida por suas precedentes. Em 1820, quando a Revolução Industrial ainda estava engatinhando, o Ocidente possuía 14% da população mundial e 25% da renda. Em 1950, após um século e meio de industrialismo, o Ocidente elevou sua participação na renda para 56%, mantendo sua população em 17% (Radelet; Sachs 1997, 44). De fato, foi a Revolução Industrial – secundada pela revolução científica e política – que levou a supremacia do Ocidente sobre o Oriente (Parker 2021, 273; McNeill 1972, 418). As privatizações desenfreadas na China, Rússia e Índia trouxeram ao mercado 3 bilhões de seres humanos, dos quais 1,5 bilhão de profissionais qualificados (Friedman 2014, 248). Em função da digitalização, que facultou a produção flexível, deu-se a produção por segmento e a desnacionalização da base industrial. Em decorrência desse processo, as indústrias deslocaram-se do Ocidente para o Oriente (Visentini 2004, 24-27; Miller 2023, 87). E agora, a Ásia ameaça destronar o Ocidente no primado da Revolução Industrial.

Com o retorno da competição entre as Grandes Potências (EUA 2017; 2018) e a possibilidade de uma nova guerra mundial, mais uma vez, se coloca na ordem do dia a realização da barganha diplomática (Vizentini 1995, 63). A

despeito de descontinuidades ocasionais, o Brasil tem buscado executá-la, com destaque para sua participação no G20 e nos BRICS. Mais uma vez, torna-se possível colocar a Política Externa no centro da Política de Desenvolvimento, valendo-se do declínio relativo dos EUA para obter, quer dos estadunidenses ou dos chineses, os insumos da Terceira Revolução Industrial, e aquilo que se constitui no centro de decisão da Quarta Revolução Industrial – a inteligência artificial e a computação quântica.

Se a Segunda Revolução Industrial alterou o espaço geográfico deslocando os homens do campo para a cidade, a Quarta Revolução Industrial será acompanhada de uma transformação não menos drástica: o impacto das mudanças climáticas destruindo os bens públicos da civilização. Em contrapartida, a tecnologia das telecomunicações permitirá a redistribuição das populações em cidades menores ou até mesmo em localidades ermas. Isso sem prejuízo de sua participação no mundo do trabalho – em uma marcha da cidade para o campo. Como decorrência, a sociedade de massas cujo comportamento de multidão – com justa razão – amedrontava Francisco Campos (Visentini 2023, 89) poderá ceder lugar a algo ainda mais complexo: uma sociedade atomizada, hedonística, narcísica, com indivíduos alheios (indiferentes) a tudo que escapa de seu entorno físico imediato – este próprio já reduzido, em virtude da dispersão.

A Segunda Revolução Industrial, com o aço e a eletricidade, trouxe a concentração de capital intensiva e o Capitalismo Monopolista de Estado. Já a Quarta Revolução, em sua segunda fase, com a Inteligência Artificial (IA) e a quantização (chips, computador e comunicação quântica) empoderará as grandes empresas. De sorte que estas poderão pretender abolir a mediação do Estado e efetuar a administração dos serviços públicos – entre os quais a segurança e a defesa – como parte ordinária de seus ativos. Se com a eletricidade vieram os meios de comunicação de massa (radiodifusão), com a Quarta Revolução virão as redes neurais, que associadas aos satélites, permitirão a formação de sociedades transcontinentais, indiferentes a fronteiras ou a qualquer referência de território ou jurisdição.

Em suma, todas as razões que compeliram Campos a perseguir a reestruturação da sociedade e do Estado para fazer frente aos efeitos deletérios da mudança, estão agora presentes em intensidade igual, se não ainda maior. Diferentemente do que se deu no contexto da Terceira Revolução Industrial – na qual a inserção do Brasil foi precária –, a incapacidade de se inserir na Quarta Revolução acarreta o risco de um colapso catastrófico.

Cumprе recordar que, à época da Terceira Revolução Industrial, as privatizações no mundo tinham como objetivo gerar liquidez para alavancar o desenvolvimento de novas tecnologias (Vizentini 1992, 21). Contudo, no

Brasil, elas acabaram servindo apenas para sustentar a paridade do real com o dólar, tida como imprescindível para a reeleição do então presidente Fernando Henrique Cardoso (1998). Atento ao risco de colapso do tecido social decorrente das privatizações (Visentini 2004, 30) que subtraíram da indústria o subsídio indireto do setor estatal da economia, Bresser-Pereira concebeu a Esfera Pública Não-Estatal (Bresser-Pereira; Grau 1999, 16-17). Tratava-se de uma versão incipiente, ainda tímida, de projetar a criação de um Estado Ampliado (Buci-Glucksmann 1980, 358). Tanto a Esfera pública de Bresser-Pereira (1999) quanto o Estado Ampliado de Buci-Glucksmann (1980) contemplam a preocupação de Francisco Campos: a de manter um setor público robusto, apto ao controle de massas – ainda que, neste caso, não apenas às custas do erário. Igualmente, formas híbridas de gestão associada, unindo diferentes entes federados ou parcerias público-privadas, deveriam tomar o lugar das empresas estatais na alavancagem da economia nacional – o consórcio público (Salles 2021, 87). De sorte que estes serviriam para aprofundar o dinamismo de um setor privado competitivo e a eficiência de um Estado enxuto.

Esse caminho permanece em aberto. Mas, para que se vislumbre a solução, é preciso primeiro divisar o problema. Aqui importa reconhecer a miopia das forças políticas, que mantém sua disputa às custas da banalização do debate. O legado de Campos deixa aos conservadores a lição de que foram eles os artífices do Estado Nacional – tanto na Era Vargas quanto no Regime Militar. Portanto, não podem pretender manter sua identidade enquanto tal e desfazer-se do Estado. Este era, é, e, num horizonte predizível de eventos, continuará sendo a principal engrenagem de controle social – ainda que em sua forma ampliada, custeado também por recursos extraorçamentários.

Graças ao pensamento conservador, o Estado Novo pôde antecipadamente tomar da esquerda a proteção dos trabalhadores; dos liberais a defesa da democracia para além do formalismo; e enfrentar o reacionarismo dos próprios conservadores, controlando a mudança através da antecipação. Desse modo Francisco Campos, aos liberais, deixa o desafio: até onde o liberalismo é compatível com a democracia? Afinal, a banalização do uso de técnicas totalitárias por parte do liberalismo implica desfazer-se da democracia e assim de seu próprio ideal político (Visentini 2023, 129). Por fim, à esquerda, lança o desafio de superar a atomização do identitarismo e somar-se às fileiras da luta pela reindustrialização e ao debate em torno do projeto nacional.

É justamente isso que a obra de Visentini faz. Ela cria padrões de reconhecimento para que, à luz da experiência do Brasil frente a Segunda Revolução Industrial, se tenham referências para a agudeza dos desafios e

oportunidades suscitadas pela Quarta Revolução. Afinal, as soluções mecânicas – instrumentos legais e administrativos – podem estar disponíveis. Mas, não serão devidamente identificadas, ou utilizadas, sem o reconhecimento dos problemas que pretendem resolver.

Desse modo, o homem e o livro valem-se da educação para criar, a partir da percepção da importância das Relações Internacionais, uma cultura estratégica que permita nos tornar contemporâneos de nosso tempo – como foi, à sua época, Francisco Campos. O caminho da Educação, como forma de disseminar a Cultura Estratégica, tem como síntese a compreensão da Política Externa como o centro do Desenvolvimento Nacional. Em termos descritivos, traduz-se na retomada da barganha diplomática pelo Brasil, explorando as rivalidades entre as Grandes Potências. Em particular, valendo-se das confrontações imperiais que tem lugar entre as Guerras Mundiais – o que permitiria ao país adquirir o centro de decisão econômica –, detendo e ampliando sua soberania, incrementado a inserção internacional do país e o bem-estar do seu povo.

Referências

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; GRAU, Nuria Cunill. Entre o Estado e o mercado: o público não-estatal. In: Bresser-Pereira, Luiz Carlos; GRAU, Nuria Cunill (org.). O Público Não-Estatal na Reforma do Estado. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1999. p 15-48. Disponível em: <https://bresserpereira.org.br/papers/1998/84PublicoNaoEstataRefEst.p.pg.pdf>. Acesso em: 30 dez. 2022.

BUCCI-GLUCKSMANN, Christinne. Gramsci e o Estado. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1980.

EUA. National Security Strategy of the United States of America. The White House. Dezembro de 2017.

EUA. Summary of the National Defense Strategy of the United States of America. Department of Defense. 2018.

FRIEDMAN, Thomas L. O mundo é plano: uma breve história do século XXI. 3ª ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2014.

FURTADO, Celso. A pré-revolução brasileira. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1962.

HOUAISS, Antônio; VILLAR, Mauro de Salles. Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa. Rio de Janeiro: Editora Objetiva, 2001.

MAQUIAVEL, Nicolau. O Príncipe. Porto Alegre: Pradense, 2017

MCNEILL, William. História Universal: um estudo comparado das civilizações. Porto Alegre: Editora Globo, 1972.

MILLER, Chris. A Guerra dos Chips: a batalha pela tecnologia que move o mundo. Rio de Janeiro: Globo Livros, 2023.

PARKER, Geoffrey. A Evolução da Arte da Guerra: a ascensão do Ocidente 1500-1800. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército Editora, 2021.

RADELET, Steve.; SACHS, Jeffrey. Asia's Reemergence. Foreign Affairs, [s. l.], v. 76, n. 6, p. 44-59

SALLES, Alexsandro de Souza. Consórcio Público: construindo capacidades. Blumenau: Dom Modesto, 2021.

TRINDADE, Hélgio. Eleições Presidenciais e Transição Política na América Latina. Sociedade e Estado, Brasília, v. 2, p. 153-174, jul./dez. 1990.

VIZENTINI, Paulo. O Pensamento Autoritário Brasileiro e a Crise Mundial – Reflexões de Francisco Campos no Período Entre Guerras. 1. ed. Porto Alegre: Leitura XXI/NEPEC-UFRGS, 2023. v. 1. 172p.

VIZENTINI, Paulo Fagundes. O descompasso entre as nações. Rio de Janeiro: Record, 2004.

VIZENTINI, Paulo G. Fagundes. Relações Internacionais e Desenvolvimento. Petrópolis: Vozes, 1995.

VIZENTINI, Paulo F. Introdução In: VIZENTINI, Paulo F (org) A Grande Crise: a nova (des)ordem internacional dos anos 80 aos 90. Petrópolis, RJ: Vozes, 1992

WALTZ, Kenneth. Teoria das relações internacionais. Lisboa: Gradiva, 2002.

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 PPGEEI baseou-se numa análise prospectiva das tendências mundiais dos anos 1990. A notável expansão da diplomacia e da economia brasileiras a partir do início do século XXI confirmou a perspectiva adotada, que permitiu a intensa cooperação com os organismos diplomáticos e econômicos internacionais do Brasil. O curso já é uma referência na análise estratégica da inserção das potências emergentes e das relações internacionais Sul-Sul.

A visão diferenciada do PPGEEI dá ênfase a métodos estratégicos, teóricos e aplicados, sempre baseados em rígidos princípios acadêmicos e científicos. Por esta razão, tem sido procurado por estudantes de todo o Brasil e de vários países, e tem estabelecido parcerias em todos os continentes. Por essas razões, é um programa focado na compreensão das rápidas transformações pela qual passa o sistema internacional. Publica em parceria com o NERINT as revistas *Conjuntura Austral* (bimestral) e *Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais* (semestral e bilíngue). O PPGEEI possui três linhas de pesquisa:

Economia Política Internacional

Enfoca a inserção internacional da economia brasileira e de outros grandes países em desenvolvimento na América do Sul, na Ásia e na África;

aborda as características e os efeitos da globalização; e desenvolve estudos comparados e setoriais preocupados com os efeitos da internacionalização de empresas e segmentos produtivos. Especial atenção é dada às crises financeiras internacionais e seus reflexos no Brasil e nos demais países do Sul.

Política Internacional

Enfatiza a análise do processo de formação, implementação e avaliação de política externa. Procura confrontar padrões de inserção internacional de países estratégicos de América do Sul, África e Ásia, considerando padrões institucionais, política comercial, estruturas de intermediação de interesses e atuação de atores da sociedade civil no eixo Sul-Sul das relações internacionais contemporâneas.

Segurança Internacional

Aborda os principais problemas de segurança no sistema internacional a partir de uma perspectiva que leva em conta os Estados mais poderosos no nível global, mas que introduz de maneira sistemática o problema das balanças regionais de poder, o eixo Sul-Sul, a existência de complexos regionais de segurança e o impacto das tecnologias de informação na Era Digital.

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.

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”.

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.

CONDIÇÕES PARA SUBMISSÃO

As part of the submission process, authors are required to check off their submission's compliance with all of the following items, and submissions may be returned to authors that do not adhere to these guidelines.

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

Disponível online em:
www.seer.ufrgs.br/Austral

Volume 12, Número 23 (Jan./Jun. 2023)

Editorial

Dossiê A América Latina e a cena internacional: mudanças, dilemas e desafio

A consolidação do programa espacial brasileiro: Mudanças e desafios na terceira era espacial (*Marco Aurélio Chaves Cepik, Jaíne Garcia de Souza e Vanessa Redel Dal-Berto*).

A encruzilhada entre atores, normas, práticas e instituições: migração em massa da Venezuela na América do Sul (*Sérgio Luiz Cruz Aguilar*)

Estratégias de saída do MERCOSUL e pós-COVID 19 em termos de desenvolvimento sustentável: energias renováveis e mudança climática (*Amalia Margarita Stuhldreher e Virginia Morales Olmos*)

América Latina e Iniciativa do Cinturão e Rota da China: Desafios e propostas desde uma perspectiva latino-americana (*Victor Ramiro Fernandez, Juliana Gonzalez Jauregui e Gabriel Esteban Merino*)

Enquadrando a condicionalidade da ajuda externa: uma abordagem crítica aos processos de cooperação internacional (*María Eugenia Vega e Oscar Parra*)

Artigos

Quando a Terra não é o bastante: o papel do Espaço na Grande Estratégia da China (*Paulo Afonso Brardo Duarte, Neslihan Topcu e Daniel Santos*)

Confrontos inevitáveis: explorando as implicações de uma aliança China-Rússia na geopolítica global (*Sanjar Yakhshilikov*)

Um ponto cego do Emirado Islâmico do Afeganistão em relação à Índia: o segundo reinado desde agosto de 2021 (*Mohammad Khalid Khawrin*)

A Iniciativa Belt and Road e o destino das mega infraestruturas presidenciais na África (*Amabilly Bonacina e Mamoudou Gazibo*)

A Tale of Two Jihads: Desvendando as atrocidades do Estado Islâmico no Grande Saara (ISGS) e Jama'at Nasr al-Islam wal Muslimin (JNIM) no Sahel (*Frederick Appiah Afriyie*)

Análise estratégica NERINT: O desafio brasileiro de reativar a Unasul e fortalecer o Mercosul (*Leonardo Granato*)

Volume 11, Número 22 (Jul./Dez. 2022)

Editorial

O que é a doutrina Putin? A Questão Estratégica Russa e a Segurança Nacional Ampliada (*José Alexandre Altahyde Hage*)

Análise do processo de compra e transferência de tecnologia dos caças Gripen (*Francisco Pôrto Júnior e Marco Antônio Alves*)

Fórum de Gás do Mediterrâneo Oriental: Convergência de preocupações de segurança energética e regional (*Stefy Joseph e Aneetta Thomas Peedikayi*)

A política externa dos Estados Unidos em relação à Jordânia a partir das dimensões política e de segurança de 1990 a 2017 (*Ala Alkhawaldeh e Ayman Hayajneh*)

A política externa do Irã pós-revolucionário: A conveniência na encruzilhada do supranacionalismo e da soberania (*Hamoon Khelghat-Doost*)

A Nova Rota da Seda: Dinâmicas para a América Latina e para a região do Caribe (*Anurag Tripathi, Abhishek R.L. e Arun Teja*)

Diplomacia marítima no Oceano Índico: caminho a seguir para o Paquistão (*Zaeem Hassan Mehmood e Ramla Khan*)

Rumo à efetividade da assistência jurídica mútua da ASEAN no combate à ameaça não tradicional de segurança na região do sudeste asiático (*Syafrinaldi Syafrinaldi, Rendi Prayuda and Syafri Harto*)

Volume 11, Número 21 (Jan./Jun. 2022)

Editorial

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 (*Analúcia Danilevicz Pereira e Igor Estima Sardo*)

O Poder dos EUA e as Multinacionais Tecnológicas na Era Digital: Uma Análise da Oligopolização nos Governos Obama e Trump (2009-2021) (*Cristina Soreanu Pecequilo e Francisco Luiz Marzinotto Jr.*)

A Contribuição Chinesa para a Estabilização do Afeganistão “Democrático” (*Lukasz Jurenczyk*)

A Política Externa do Sultanato de Omã para a Crise do Iêmen: Fundamentos e Limitações (*Khamis bin Ali Al-Sunaidi, Sahar Tarawneh*)

Segurança Marítima na Região do Indo-Pacífico: Uma Perspectiva Geoestratégica do Estreito de Malacca (*Segurança Marítima na Região do Indo-Pacífico: Uma Perspectiva Geoestratégica do Estreito de Malacca*)

O Comportamento Externo Contraditório da Comunidade Europeia: A Promoção da Integração na América Latina no Final dos Anos 1980 (*Mayte Anaís Dongo Sueiro*)

Linhas de Falha em Civilizações e Extremismo de Direita: O Experimento da Alemanha com Responsabilidade Doméstica vs. Obrigação Internacional (*Stefy Joseph e Rhea Anthony*)

Moçambique: Estudo Comparativo da Política Externa dos Governos Samora Machel e Joaquim Chissano (*Ercilio Neves Brandão Langa*)

ANÁLISE ESTRATÉGICA NERINT (2022/1) (*Vários autores*)

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 Subsaariana 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*)